Statens offentliga utredningar
1994:19
Utrikesdepartementet

Rena roller i biståndet

– styrning och arbetsfördelning i en effektiv biståndsförvaltning

Betänkande från Biståndsförvaltningsutredningen
Stockholm 1994

Statens offentliga utredningar
1994:19
Utrikesdepartementet

Rena roller i biståndet

– styrning och arbetsfördelning i en effektiv biståndsförvaltning

Betänkande från Biståndsförvaltningsutredningen
Stockholm 1994

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1994

ISBN 91-38-13570-1
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Alf Svensson

Regeringen bemyndigade den 24 juni 1993 det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om internationellt utvecklingssamarbete och mänskliga rättigheter att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utarbeta förslag om hur den statliga administrationen av det internationella utvecklingssamarbetet kan rationaliseras och effektiviseras.

Med stöd av bemyndigandet förordnade statsrådet Svensson genom beslut den 9 augusti 1993 mig, docent Lennart Gustafsson, som särskild utredare och ämnessakkunnige Sten Johansson som sekreterare.

Under tiden 8 november - 17 december 1993 har utredningen biträtts av departementssekreteraren Anneli Söderberg, regeringskansliets aspirantutbildning.

Jag har arbetat under namnet Biståndsförvaltningsutredningen.

Jag har låtit genomföra ett antal konsultstudier. Stefan Sjölander, Swedish Aid and Agencies Concultants AB, har analyserat frågor om regeringens styrning av förvaltningsmyndigheterna. Jan Almqvist och Lennart Lindberg, OMNIA Utvecklingskonsulter AB, har kartlagt och analyserat handläggningen av vissa ärenden rörande bilateralt utvecklingssamarbete. Gabor Bruszt och Christer Wallroth, ISO Swedish Management Group, har belyst svensk biståndspolitik och dess förvaltning i ett internationellt perspektiv.

Statskontoret har biträtt utredningen med kartläggningar av struktur och kompetens vad gäller personalen i berörda förvaltningsmyndigheter, roller och uppgifter för verksstyrelser och olika rådgivande organ samt regeringens beslut avseende internationellt utvecklingssamarbete.

Jag överlämnar härmed mitt betänkande (SOU 1994:19) Rena roller i biståndet - styrning och arbetsfördelning i en effektiv biståndsförvaltning. Utredningsarbetet är därmed avslutat.

Stockholm den 7 februari 1994.

Lennart Gustafsson

Sten Johansson

INNEHÅLLSFÖRTECKNING Sida

1 SAMMANFATTNING

Enligt regeringens direktiv för mitt arbete skall jag utarbeta förslag om hur den statliga administrationen av det internationella utvecklingssamarbetet kan rationaliseras och effektiviseras (dir. 1993:87).

Jag har efter diskussioner med Utrikesdepartementets avdelning för internationellt utvecklingssamarbete inriktat mitt utredningsarbete på följande två huvudfrågor

- styrningen av Sveriges medverkan i det internationella utvecklingssamarbetet, och
- biståndsförvaltningens organisation.

I enlighet med regeringens direktiv har jag utgått från biståndspolitikens nuvarande mål och inriktning. Detta innebär att jag inte har övervägt vare sig avveckling, införande av nya eller förändringar av de biståndsformer som i dag används i utvecklingssamarbetet.

Ytterligare två faktorer utgör viktiga utgångspunkter för mina överväganden och förslag. Den ena är regeringens generella förvaltningspolitik och den andra är dagens biståndsförvaltning.

Jag har i mitt arbete avgränsat biståndsförvaltningen till att organisatoriskt sett innefatta Utrikesdepartementets avdelning för internationellt utvecklingssamarbete (UD/U), fyra förvaltningsmyndigheter (BITS, SIDA, SWEDECORP och SAREC), ett aktiebolag (Swedfund International AB) och ett 30-tal utlandsmyndigheter.

Biståndsförvaltningens storlek kan belysas genom dess sammanlagda förvaltningskostnader och antalet anställda. De förra beräknas innevarande budgetår uppgå till drygt 530 miljoner kronor, vilket motsvarar 4,1 % av statsbudgetens totala belopp för biståndsändamål. Antalet anställda uppgår f.n. till drygt 800 personer.

Förvaltningens huvudsakliga uppgift är att genomföra det svenska utvecklingssamarbetet med f.n. ett 120-tal u-länder runt om i världen. Samarbetet bedrivs i många olika former och förmedlas genom olika kanaler. För genomförandet av insatserna disponerar förvaltningen innevarande budgetår ca. 11,5 miljarder kronor. Detta motsvarar drygt 2 % av statsbudgetens totala utgifter.

Mina överväganden och förslag är i kort sammanfattning:

Styrningsområdet

- Resultatstyrningens syfte att bidra till en ökad effektivitet, möjliggör en ökad koncentration i utvecklingssamarbetet och delegering av ansvar till biståndsförvaltningen.

- Biståndsmyndigheternas uppgifter bör inriktas på ansvar för utvecklingssamarbetets innehåll på sektor- och ämnesnivå.

- Utlandsmyndigheterna (ambassaderna) bör efter delegering från regeringen och biståndsmyndigheterna ges ansvaret för genomförande och löpande uppföljning av utvecklingssamarbetet.

- Landstrategiprocessens syfte och ansvarsfördelningen mellan berörda aktörer bör preciseras. Regeringens roll och ansvar för processen bör tydliggöras.

- Ett utvecklingsarbete vad gäller regeringskansliets roll i resultatstyrningen och landstrategiarbetet bör inledas.

- Formerna för styrning och de olika aktörernas uppgifter bör regleras i en ny förordning om den biståndspolitiska verksamheten.

- Det är lämpligt och möjligt att avskaffa styrelseinstitutionen i biståndsmyndigheterna om behoven av en löpande politisk insyn beaktas genom inrättande av rådgivande organ och om beslut i vissa biståndspolitiska frågor fattas i särskilda kollektiva beslutsorgan knutna till myndigheterna.

- Förutsatt att berörda organs resultatredovisningar utvecklas är det lämpligt och möjligt att avskaffa uppdelningen av olika anslag för sakverksamhet och förvaltningsändamål.

- En översyn bör göras av anslagsstrukturens uppdelning i multilaterala och bilaterala ändamål.

Biståndsförvaltningens organisation

- Verksamheten på myndighetsnivån i Sverige bör koncentreras till två organ; ett med ansvar för det långsiktiga fattigdomsinriktade utvecklingssamarbetet och ett nytt organ med ansvar för insatser inom näringslivs- och infrastrukturområdena.

- Det nya organet Swedish Fund för International Development (SFID) bör överta de uppgifter som i dag åvilar BITS och SWEDECORP samt huvuddelen av SIDA:s infrastrukturbyrås uppgifter. Under vissa förutsättningar kan även Swedfund International AB ingå i det nya organet.

- Ett "nytt" SIDA bör ansvara huvudsakligen för det långsiktiga fattigdomsinriktade utvecklingssamarbetet. I detta ingår även de insatser som SAREC i dag svarar för på forskningsområdet. Myndigheten bör även svara för huvuddelen av stödet till katastrofinsatser och för fördelning av stöd till svenska enskilda organisationers biståndsverksamhet.

- Sandö U-centrum bör knytas närmare biståndsmyndigheterna och ges uppdraget att genomföra utvecklingsinsatser inriktade mot den svenska resursbasen.

Vissa övriga frågor

- Det statliga stödet till enskilda organisationers biståndsverksamhet bör mot bakrund av införandet av resultatstyrning bli föremål för en särskild analys.

- Vissa frågor rörande rekrytering av svensk personal till internationella organisationer, revision av biståndsinsatser genomförda med svensk finansiering och ansvaret för information om det internationella utvecklingssamarbetet bör också de ses över särskilt.

Genomförande

- Flertalet förslag kan genomföras av regeringen utan riksdagens hörande. Regeringen bör dock redovisa sina planer i en skrivelse till riksdagen.

- Tre expertgrupper/kommittéer bör tillsättas av regeringen för det fortsatta utrednings- och genomförandearbetet inom UD/U, det "nya" SIDA och SFID.

- Biståndsförvaltningens nya organisation bör träda i kraft den 1 juli 1995.

2 INLEDNING

2.1 Inriktning i stort

Mitt uppdrag har enligt regeringens direktiv (dir. 1993:87) varit att utarbeta förslag om hur den statliga administrationen av det internationella utvecklingssamarbetet kan rationaliseras och effektiviseras.

Utredningsarbetet skall, med givna mål och ramar för biståndspolitiken, inriktas på att undersöka hur regeringskansliets och myndigheternas verksamheter kan rationaliseras och effektiviseras så att kvaliteten i den operativa verksamheten kan höjas. Mer systematisk kompetensuppbyggnad, utkontraktering, omprövning av funktioner och förändrade organisationsformer nämns i direktiven som exempel på åtgärder.

Enligt direktiven skall vidare den proposition (prop. 1992/93:244) om styrnings- och samarbetsformer i biståndet som riksdagen behandlade våren 1993 (bet. 1992/93:UU26, rskr. 1992/93:342) vara vägledande för mitt arbete. Enligt propositionen bör i syfte att höja biståndets effektivitet en mål- och resultatorienterad styrning tillämpas i förhållandet mellan regeringen och biståndsmyndigheterna.

I propositionen föreslås bl.a. att landstrategier införs som ett instrument för regeringens styrning och samordning av samarbetet med enskilda u-länder.

Jag har löpande diskuterat uppdraget och inriktningen av mitt arbete med ledningen för Utrikesdepartementets avdelning för internationellt utvecklingssamarbete. Två frågor har vid diskussionerna framkommit som särskilt angelägna för en fördjupad analys. Den första gäller att precisera formerna för regeringens styrning av biståndsmyndigheter-

na. Den andra avser biståndsssektorns myndighetsstruktur.

En central utgångspunkt är att ett resultatorienterat styrsystem i förening med en tydligare roll- och uppgiftsfördelning, mellan regering och myndigheter samt mellan myndigheter, i sig kan möjliggöra inte obetydliga ekonomiska besparingar.

I likhet med det stora flertalet utredare och kommittéer skall jag i mitt arbete beakta EG/EU-aspekter. I denna del har jag tagit del av bl.a. de slutsatser som redovisats av Utredningen om statsförvaltningen och EG (SOU 1993:80) och av Finansdepartementets internationaliseringsgrupp i dess betänkande (Ds 1993:44) Statsförvaltningens internationalisering.

Jag bör enligt direktiven även analysera konsekvenserna av mina förslag ur ett jämställdhetsperspektiv samt effekterna på verksamheten i mottagarländerna.

2.2 Avgränsningar i uppdraget

Regeringens direktiv berör inte i någon del målen för och inriktningen av den svenska biståndspolitiken. Jag har inte heller haft i uppdrag att bedöma effektiviteten i det svenska internationella utvecklingssamarbetet i sig. En särskild kommitté (UD 1992:06) arbetar f.n. med att utveckla formerna för analys i dessa frågor.

Inte heller förvaltningen av biståndet till Central- och Östeuropa har ingått i mitt uppdrag. En särskild utredning (Ds 1993:79) med detta uppdrag har genomförts delvis parallellt med mitt arbete.

Jag har haft kontakter med båda nu nämnda utredningar.

2.3 Utredningsarbetets bedrivande och betänkandets disposition

En avgörande faktor för min uppläggning av arbetet har varit tiden, dryga fem månader. I kombination med uppdragets bredd har detta gjort att en stor del av mitt arbete och mina förslag kan karatäriseras som en allmän överblick av biståndsförvaltningens problem och en strategi för ett fortsatt förändringsarbete.

Jag har inriktat mitt arbete på verksamheten inom Utrikesdepartementets avdelning för internationellt utvecklingssamarbete (UD/U), de svenska ambassaderna i mottagarländerna samt de förvaltningsmyndigheter och det bolag som av regeringen tilldelats operativa uppgifter i det internationella utvecklingssamarbetet (dvs. SIDA, SAREC, BITS, SWEDECORP och Swedfund International AB). För dessa organ använder jag i det följande den samlande benämningen "biståndsförvaltningen".

Med benämningen vill jag markera att de myndigheter och övriga organ som tilldelats roller i det svenska internationella utvecklingssamarbetet utgör delar i en sammanhållen struktur. Verksamheten vägleds, eller bör i alla fall vägledas, av gemensamma mål och hållas samman av ett gemensamt styrsystem.

Min benämning utesluter inte att även vissa andra myndigheter och organ har vissa näraliggande uppgifter och/eller finansieras med medel från den s.k. biståndsramen. Närmast till hands ur UD/U:s perspektiv ligger Sandö U-centrum och Nordiska afrikainstitutet.

Med utgångspunkt i tidigare utredningar och en relativt begränsad ny insamling av empiriskt material har jag fört samtal med ett stort antal nyckelpersoner inom det svenska u-landsbiståndet. Jag har även samtalat med ett antal

företrädare för olika intressentorganisationer.

Jag finner att tre faktorer är av grundläggande betydelse för analys och överväganden om biståndsförvaltningens framtid. Dessa tre "oberoende variabler" är:

- Biståndspolitiken - som den kommer till uttryck i de av statsmakterna beslutade målen för biståndspolitiken samt den inriktning och de former denna givits.

- Den generella förvaltningspolitiken - som uttrycker statsmakternas krav på de allmänna formerna för den statliga förvaltningens verksamheter.

- Dagens biståndsförvaltning - som är en viktig tillgång vid uppbyggandet av en ny förvaltning.

Dessa tre utgångspunkter utgör grunden för dispositionen av betänkandets mer empiriska delar (kapitlen 3-5). I den analyserande delen (kapitel 6 och 7) utvecklar jag mina överväganden i uppdragets två huvudfrågor; om regeringens styrning av den svenska medverkan i det internationella utvecklingssamarbetet respektive biståndsförvaltningens organisation. Betänkandet avslutas med mina förslag (kapitel 8), vilka främst är inriktade på dessa två frågor samt min syn på hur det fortsatta förändringsarbetet bör bedrivas.

2.4 Allmänna iakttagelser

Biståndsförvaltningens nuvarande organisationsstruktur formades för omkring femton år sedan. Till grund för strukturen ligger tillämpning av ett flertal olika organisationsgrundande principer. Både mellan och inom de olika organen finns organisatoriska indelningar som såväl vilar på geografisk, funktionell och sektoriell grund, som på verkamhetens olika arbets- och finansieringsformer. Det är

uppenbart att den nuvarande organisationsstrukturen såväl försvårar möjligheterna till koncentration och omprioritering vad gäller verksamhetens innehåll som att den leder till onödiga samordningsproblem och oklarheter i relationerna mellan berörda organ.

Det råder för en utanförstående betraktare ett tydligt spänningsförhållande mellan UD/U och främst SIDA. Förhållandet gränsar till ett ömsesidigt misstroende och har uppenbarligen en lång historia. Jag tolkar spänningarna som dels ett uttryck för skilda synsätt i vissa biståndspolitiska frågor, dels ett uttryck för avsaknaden av klara roller i förhållandet mellan departement och myndighet. Det senare tar sig bl.a. uttryck i, ett för dagens statsförvaltning ovanligt långtgående, krav på myndigheten att dess beslut skall underställas regeringen (de s.k. 15-miljonersbesluten).

De anställda inom biståndsförvaltningen präglas framför allt av ett stort engagemang och betydande insikter i u-ländernas förhållanden och problem. En relativt snabb personalomsättning inom förvaltningen förenas med en hög grad av kontinuitet. Detta kan synas vara två oförenliga iakttagelser, vilka bygger på att biståndsförvaltningen består av "en hård kärna med ett mjukt skal". En fjärdedel av SIDA:s anställda har t.ex. varit anställda vid myndigheten i mer än 20 år. Med hänsyn till övergångar mellan olika biståndsorgan m.m. har sannolikt mellan 25 % och 35 % av biståndsförvaltningens nuvarande anställda arbetat i mer än 20 år inom förvaltningen. Samtidigt är rörligheten stor för en betydande del av den, särskilt yngre, personal vilken rekryterats under senare år.

Biståndsförvaltningen har en organisation (som tydligast kommer till uttryck i SIDA) som bygger på specialisering. Förvaltningens personalpolitik befrämjar samtidigt i första hand generalistkunnandet. Kraven på den enskilde handläggarens förmåga att "hantera systemet" är särskilt

framträdande. Ett annat uttryck är den omfattande interna personalrörligheten (främst inom UD respektive SIDA).

En avslutande allmän iakttagelse, som jag kunnat se i SIDA:s verksamhet men som sannolikt gäller generellt inom biståndsförvaltningen, är att det är viktigt att inte göra fel. Det yttrar sig bl.a. i överarbetning av ärenden, omskrivningar istället för att använda tidigare material, att standardmodellen för ansvarsfördelning väljs framför den enskilda insatsens särskilda förutsättningar och att förvaltningens ställningstaganden görs i en hög grad av konsensus. Sammantaget gör detta förvaltningen onödigt resurskrävande, samtidigt som dess "förädlingsvärde" när ett och samma ärende förflyttas inom systemet inte ökar mer än mariginellt.

3 BISTÅNDSPOLITIKEN

Biståndspolitiken har under de senaste åren genomgått ett flertal avgörande förändringar. På flera sätt är detta ett uttryck för en mognadsprocess. Några av de lärdomar som nu ofta nämns är att utvecklingssamarbetet i sig själv inte kan lösa u-ländernas grundläggande problem och att de svenska biståndsinsatserna endast är en form av stöd i en lång utvecklingskedja.

Som en följd av dessa och många andra lärdomar har nya frågor kommit upp på den biståndspolitiska dagordningen. De traditionella frågorna om vad som kännetecknar ett framgångsrikt bistånd har ersatts av mer grundläggande utvecklingspolitiska frågor, som t.ex. kopplingen mellan en fungerande marknadsekonomi och ett demokratiskt samhällsskick med respekt för grundläggande mänskliga fri- och rättigheter samt miljöhänsynens ökade betydelse, med fastställandet av "hushållning med naturresurser och omsorg om miljön" som ett mål för biståndspolitiken.

Samtidigt har det stora flertalet u-länder fortsatt att brottas med sina "gamla" problem. Dessa har dessutom i många fall förvärrats och även nya problem har tillkommit. En allt snabbare miljöförstöring, en fortsatt snabb befolkningsökning, fallande internationella priser på u-ländernas viktigaste exportvaror och en allt större vanmakt inför AIDS-epidemins utbredning är alla väl kända exempel.

Många positiva erfarenheter finns också. Ett omfattande arbete pågår med att bygga upp nya grundläggande institutioner i ett demokratiskt och marknadsekonomiskt samhälles tjänst. De fysiska infrastrukturen har byggts ut. Allra viktigast för de enskilda människorna har utvecklingen kanske varit inom de sociala sektorerna, vilket indikatorer som läskunnighet och medellivslängd visar.

I förhållande till för i biståndspolitikens barndom är dock de fattigaste u-länderna desamma, de stora problemen kvarstår i stor utsträckning, nya problem har tillkommit och vissa förbättringar av de grundläggande levnadsvillkoren har åstadkommits.

När det gäller biståndets inriktning, framväxten av nya biståndsformer, förhållandet till mottagarna m.m. är mitt intryck att det har hänt väldigt mycket under den senaste 15-20 årsperioden. Biståndet har genomgått ett antal tydliga "paradigmskiften" under dessa år. En entusiastisk utvecklingsoptimism har ersatts med en mer kritisk realism.

Bland de aspekter som givits ny eller förstärkt uppmärksamhet i utvecklings-bistånds-kedjan under senare år är, för att nu nämna några, bl.a.:

- Framväxten av det "breddade biståndet" med insatser utanför de traditionella biståndssektorerna och i viss utsträckning även utanför kretsen av tidigare mottagarländer.

- Ett (ännu huvudsakligen i ord uttryckt) framhållande av kraven på effektivitet, med utredningarna Bra Beslut (Ds 1990:63) och den tidigare nämnda Styrnings- och samarbetsformer i biståndet (SOU 1993:1) som uttryck här för.

- De återkommande biståndspolitiska och -administrativa kraven på ökad koncentration av utvecklingssamarbetet, såväl vad avser inriktningen på mottagarländer som på antalet sektorer och insatser i de enskilda länderna, har mötts av beslut om ytterligare diversifiering och spridning.

- Behoven och nödvändigheterna av att u-länderna ges stöd i sina ansträngningar att utveckla marknadsekonomin.

- Det långsiktiga utvecklingssamarbetet inriktas allt mer mot att stödja utvecklingen av u-ländernas egna resurser och institutioner.

- Antalet av Sverige utsända och finansierade experter minskar. Insatserna inriktas istället allt mer mot att stödja u-ländernas egen kapacitet, t.ex. genom förvaltningsbistånd.

- De långsiktiga effekterna i u-länderna av det internationella utvecklingssamarbetet uppmärksammas allt mer. Ett uttryck för detta är tillkallandet av en kommitté för utvärdering och analys av effektiviteten inom biståndsområdet (dir. 1992:59) och det till kommittén knutna Sekretariatet för analys av utvecklingssamarbete (SAU) som inledde sitt arbete under år 1993.

Min slutsats av ovanstående genomgång och resonemang är att biståndspolitikens inriktning och struktur har förändrats i flera viktiga hänseenden, medan biståndets förvaltningsstruktur i huvudsak förblivit oförändrad. Till detta skall även läggas att svensk statsförvaltning och regeringens roll i övrigt har förändrats på flera avgörande punkter, särskilt under den senaste tioårsperioden.

4 FÖRVALTNINGSPOLITIKEN

Den utgångspunkt som näst efter biståndspolitiken, enligt min mening, bör ha störst betydelse för övervägandena om biståndsförvaltningens framtida uppgifter och organisation är statsmakternas krav på den offentliga sektorns allmänna roll och utveckling. Det gäller enligt min mening alldeles särskilt vad som brukar benämnas förvaltningspolitik. Av betydelse för mina överväganden i detta sammanhang är därför:

- De nya krav som ställs på den offentliga verksamheten i ett samhällsekonomiskt och allmänpolitiskt sammanhang.

- Nya synsätt på hur förvaltningen som sådan bör fungera, dvs. hur dess struktur och styrning kan utvecklas så att de offentliga verksamheterna kan bedrivas effektivare.

- Synen på hur förändringar skall genomföras för att få avsedd verkan.

Dagens syn på den offentliga verksamheten präglas självfallet av landets ekonomiska situation. Av betydelse i detta sammanhang är att statsmakterna som en följd härav tvingas att ompröva olika offentliga åtaganden, främst som dessa kommer till uttryck i transfereringssystemen, och att söka renodla statens uppgifter.

Av stor betydelse för den samhällsekonomiska utvecklingen är arbetet med att främja konkurrensen och öka valfriheten inom olika sektorer. Konkurrens förs därför in som effektivitetshöjande instrument i verksamheter som också fortsättningsvis skall bedrivas i offentlig regi. Marknadsliknande förutsättningar skapas genom att nya kund-leverantörsförhållanden införs. Det innebär att en rad monopol luckras upp och att genomförandet av statliga uppgifter

inte sällan förs över till entrepenörer. Förändringar i regelverk om upphandling och konkurrens ställer nya krav på myndigheterna, men öppnar framför allt betydande besparingsmöjligheter.

Beställar-utförarrelationer, där utföraren kan vara en offentlig eller privat institution, förs i snabb takt in i de offentliga verksamheterna. Gränssnittet mellan de uppgifter som skall ligga hos beställaren respektive hos utföraren, blir i ett sådant system strategiskt. Det är ju i utförarledet som konkurrensen skall introduceras och förstärkas - inte inom en beställarfunktion eller mellan konkurrerande beställare. Denna observation har en direkt betydelse för mina överväganden om hur biståndsförvaltningen bör organiseras. De olika biståndsformernas förutsättningar skiljer sig dock åt i flera viktiga avseenden vilket ställer krav på olika former av beställar-leverantörförhållanden.

Under de senaste åren har staten lämnat funktioner som anses kunna skötas fullt ut av marknaden. I den mån verksamhet som konkurrerar med icke-offentliga organisationer alls skall finnas kvar under statens ledning, bör denna enligt regeringens politik överföras till bolagsform. Så har också skett i stor utsträckning. I andra fall har tidigare marknadsfinansierade myndighetsfunktioner avvecklats. Statens kvarvarande uppgifter skall bedrivas i myndighetsform.

I en allt snabbare takt påverkas nu de offentliga funktionerna av internationaliseringen. Det berör i vissa delar själva förvaltningen men har även direkt betydelse för den statliga verksamhetens omfattning och inriktning.

En liten, öppen och avreglerad ekonomi kan inte tillåta sig att ha en ineffektiv offentlig verksamhet. En effektiv offentlig verksamhet är en vital faktor i strävandena att göra landet internationellt konkurrenskraftigt. Gränserna

mellan traditionella politikområden löses upp när den offentliga verksamheten ställs in i ett nytt internationellt sammanhang. Säkerhetspolitik, flyktingpolitik och internationellt utvecklingssamarbete ses t.ex. allt oftare som integrerade delar. Detta får konsekvenser för hur verksamheterna skall styras och organiseras.

En allt snabbare framväxt av övernationella regelverk och internationellt konvergerande synsätt (i frågor om ekonomisk politik, förvaltningspolitik och sektorpolitik) minskar successivt det faktiska nationella handlingsutrymmet i fråga om den offentliga verksamhetens inriktning. Detta förhållande gäller i stor utsträckning redan i dag inom det internationella utvecklingssamarbetet.

En internationell arbetsfördelning växer fram. Nationella offentliga förvaltningar samverkar i nya konstellationer. Eller så konkurrerar de med varandra om arbetsuppgifter inom områden där det nationella ansvaret har ersatts med övernationella regelverk (godkännande av läkemedel och patent är två exempel). Vi kan se båda utvecklingsdragen inom olika svenska myndighetsområden. Inom biståndet är denna fråga aktuell på två sätt. Dels innebär ett EG/EU-medlemskap att delar av utvecklingssamarbetet utförs på en gemensam europeisk basis, dels ökar behoven av samordning mellan de olika biståndsorganen i ett och samma mottagarland. Båda dessa faktorer innebär nya krav på den svenska biståndsförvaltningen.

Andra allmänna utvecklingsdrag i reformeringen av den offentliga verksamheten är förenkling av nationella regelsystem och förskjutningar i de nationella prioriteringarna. De torde dock ha endast mariginell betydelse för frågan om hur biståndsförvaltningen bör utformas. Som jag senare återkommer till är biståndet av i dag, relativt sett, i mycket liten utsträckning styrt av generella regler. Vidare ligger "enprocentmålet" i princip fast som politisk prioritering.

Införandet av resultatstyrning är i dag den förvaltningspolitiska reform som sannolikt ställer mest djupgående krav på myndigheter och departement. Denna kommer att kräva flera år av tålmodigt arbete för att få full avsedd effekt.

Av regeringens sammanfattande rapportering i de senaste årens budget- och kompletteringspropositioner framgår att myndigheternas resultatinformation successivt förbättras. Dagens utvecklingsnivå sammanfattas av regeringen på följande sätt:

- Huvuddelen av myndigheterna kan mäta prestationer och i flera fall redovisa kostnadsrelaterad resultatinformation. Det saknas dock i stor utsträckning jämförelser över tiden och kvalitetsmätningar. Studier av insatsernas effekter saknas dessutom nästan helt i myndigheternas redovisningar av resultat. Kopplingar förekommer sällan mellan redovisat resultat och de förslag man lägger fram för kommande budgetår. Kraven är därför oförändrat stora att myndigheternas resultatrapportering, främst vad avser redovisningen av effekter, utvecklas. Resultatanalysen måste fördjupas.

- En ökad effektivitet i den offentliga verksamheten förutsätter en utveckling av formerna för riksdagens och regeringens styrning av den offentliga sektorn. Genom bättre uppföljning och utvärdering kan resultaten lyftas fram till granskning. Därigenom skapas goda förutsättningar för en dynamik i arbetet med att effektivisera verksamheten.

- Resultatstyrningen förutsätter reformer av den finansiella styrningen och att den ekonomiadministrativa kompetensen höjs. Ett omfattande utvecklingsarbete pågår i dessa delar.

Omfattande förändringar genomförs i den statliga förvalt-

ningsstrukturen. Kraftiga volymmässiga minskningar har skett vid många myndigheter. Vissa myndigheter har avvecklats helt. Ombildning och sammanslagning av myndigheter är ett annat inslag i förändringsarbetet. Strukturförändringarna tar ofta sin utgångspunkt i omvärldsförändringar och behoven av att öka effektiviteten. Genomförandet ställer krav på organisationskunnande.

Förändringen av den statliga personalpolitiken har enligt regeringen intagit en central plats i det förvaltningspolitiska reformarbetet. Grunddragen i den nya personalpolitiken har varit ökad flexibilitet och variation på myndighetsnivå. Genom en omfattande delegering och avreglering har myndigheterna givits avsevärt ökade möjligheter att själva utforma sin arbetsgivarpolitik, inklusive principerna för lönesättning. Myndigheterna bestämmer numer själva sin arbetsorganisation, vilken kompetens man skall ha för att på bästa sätt lösa sina uppgifter - allt givetvis inom givna ekonomiska ramar.

Parallellt med de senaste årens stora omvandling av statsförvaltningen har det skett en utveckling av synen på hur myndigheternas inre förändringsarbete bäst skall bedrivas. Det finns nu ett överväldigande stöd för uppfattningen att äkta effektivisering bäst uppnås om de anställda själva aktivt och brett engageras i förändringsarbetet. Lika angeläget är kravet att statsmakterna ger myndigheterna tydliga - och hyggligt varaktiga - förutsättningar i vad avser uppdragets inriktning, relationer till andra organ och långsiktig resurstilldelning. Gamla tiders expertstyrda organisationslösningar som "installeras" i myndigheten har visat sig ge begränsade långsiktiga effektivitetsfördelar.

5 BISTÅNDSFÖRVALTNINGEN

5.1 En allmän karaktäristik

Den svenska biståndspolitikens två första årtionden (fram till omkring år 1980) kännetecknades främst av den volymmässiga expansionen ("enprocentmålet" uppnåddes vid mitten av 1970-talet). Stora delar av ansvaret för såväl ledning som administration av det statliga biståndet knöts år 1965 till en ny stark central förvaltningsmyndighet, Styrelsen för internationell utveckling (SIDA).

Vid början av 1970-talet infördes landprogrammeringen som styrinstrument i det bilaterala utvecklingssamarbetet. Vid samma tid samlades även regeringskansliets ansvar för de biståndspolitiska frågorna hos Utrikesdepartementets avdelning för internationellt utvecklingssamarbete (UD/U).

Under 1970-talets andra del skedde en kraftig expansion av såväl antalet som dimensioneringen av myndigheterna med uppgifter inom det biståndspolitiska området.

Bland "hållpunkterna" i detta skeende förtjänas särskilt följande att nämnas. Biståndskontor byggdes upp i de viktigare mottagarländerna och intergrerades successivt i SIDA:s organisation. Biståndsutbildningsnämnden (BUN; sedermera Styrelsen för u-landsutbildning i Sandö) som hade inrättats år 1971, överfördes år 1975 till UD:s ansvarsområde. Importkontoret för u-landsprodukter (IMPOD) bildades år 1975. Styrelsen för u-landsforskning (SAREC) inledde sin verksamhet i form av en beredning år 1975 och blev en självständig myndighet år 1979. Fonden för industriellt samarbete med u-länder (SWEDFUND) bildades år 1978. Utbildningsberedningen permanentades år 1979 under namnet Beredningen för internationellt tekniskt samarbete (BITS).

Regeringen lade under de två första årtiondena fram två propositioner av stor principiell och praktisk betydelse för svensk biståndspolitik (prop. 1962:100 och prop. 1977/78:135). År 1979 lade regeringen fram även en proposition (prop. 1978/79:113) om bl.a. förslag till riktlinjer för biståndets organisation.

1960- och 1970-talens propositioner vägleder i allt väsentligt även dagens svenska biståndspolitik, liksom förvaltningen av denna. Regeringens överväganden och förslag om biståndspolitiken har sedan dess i det närmaste uteslutande redovisats i de årliga budgetpropositionerna. Dessa kännetecknas av såväl ett smalare innehåll som ett kortare tidsperspektiv än de som de tidigare särskilda propositionerna innehåller. Detta utesluter dock inte att ofta nog så principiellt viktiga förslag förs fram även i budgetpropositionerna.

Lågkonjunkturen och ett snabbt ökande statsbudgetunderskott under 1980-talets första år bidrog till att biståndsvolymen tillfälligt stagnerade. Olika, främst budgetmässiga, åtgärder vidtogs för att begränsa tillväxt och volym i den statliga förvaltningen. Ökad uppmärksamhet började även ägnas åt effektiviteten i den offentliga sektorns verksamheter. Inom biståndsområdet tog sig detta bl.a. uttryck i olika insatser avseende förbättrad utvärdering och analys.

Återstoden av 1980-talet kännetecknades för biståndspolitikens del av ett upprätthållande av volymen. Mot slutet av årtiondet sker t.o.m. en viss ökning och anslagen till internationellt utvecklingssamarbete mätt som andel av statsbudgetens totala utgifter överskrider för första gången 3 % (budgetåren 1989/90 och 1990/91).

Utvecklingssamarbetets former började vid mitten av 1980-talet att allt mer diversifieras. Diversifieringen kom

till ett tydligt uttryck genom det s.k. bredare samarbetet. Begreppet som sådant introducerades år 1977 för att beteckna kunskapsöverföringsoch utbildningsinsatser utanför programlandskretsen och insatser i samband med avvecklingen av det landprogrammerade biståndet till vissa länder (Cuba och Tunisien). Ett nytt system med förmånliga u-landskrediter började införas år 1982. Ansvaret för handläggningen av krediterna liksom för huvuddelen av insatserna inom det bredare samarbetet lades på BITS.

Ytterligare uttryck för det svenska utvecklingssamarbetets breddning är stöden till u-ländernas näringslivsutveckling och de enskilda organisationernas biståndsverksamhet. Båda dessa stödformer har ökat sina andelar av biståndsanslagen under 1980- och 1990-talen.

Under tiden från mitten av 1980-talet framhöll regeringen behoven av ökad koncentration och samordning med andra biståndsgivare. Ett relativt omfattande analysarbete avseende roll- och ansvarsfördelningen mellan biståndets givare och mottagare genomfördes. "Nya" aspekter på u-ländernas utveckling vinner successivt terräng. Miljö, hushållning med naturresurser, demokrati och mänskliga rättigheter är de kanske främsta exemplen på frågor och problem som givits en ökad biståndspolitisk betydelse från mitten av 1980-talet.

Biståndet, lika väl som andra samhällssektorer, har under de senaste åren kännetecknats av lågkonjunkturen och de hårt ansträngda statsfinanserna. Kraven på omprövning och avveckling av offentliga åtaganden har skärpts. För biståndets del kom detta bl.a. till uttryck i en minskning av de statliga anslagen med 1,5 miljarder kronor från och med budgetåret 1993/94.

5.2 Tidigare biståndsförvaltningsutredningar

De tidigare av regeringen initierade utredningarna om den statliga biståndsförvaltningen är inte allt för många, men de har återkommit med intervall på omkring fem år.

Den utredning som mer än någon annan har präglat svensk biståndspolitik och biståndsförvaltningens organisation är den år 1972 tillsatta och år 1978 avslutade Biståndspolitiska utredningen (BPU). Denna säger i sitt avslutande betänkande (SOU 1978:61, s. 74) Biståndets organisation:

> "Vi vill betona vikten av att samordningsproblemen mellan organen med inriktning på utvecklingssamarbete ständigt uppmärksammas. Det allt mera omfattande samarbetet med utvecklingsländerna har lett till att nya organ skapats. Nya organ bör inrättas endast om starka skäl talar därför, och i den mån så sker bör deras funktioner vara klart avgränsade till redan existerande organs. Uppsplittring kan leda till kompetenstvister och samordningsproblem mellan organen och komplikationer i relationerna till u-länderna, som kan finna organens mångfald förvirrande."

I betänkandet från den kommitté (mer känd som Biståndsorganisationsutredningen, BIO) som senast behandlade frågor om biståndsförvaltningen finns följande, närmast under-statement-liknande, uttalande (SOU 1990:17, s. 199):

> "Biståndets organisation är ingenting som kan utredas en gång för alla. Biståndet bör som annan verksamhet ständigt ses över och bedömas när det gäller effektivitet och ändamålsenlighet i såväl genomförande som organisation. Därför bör organisatoriska förändringar avdramatiseras och behandlas löpande i anslutning till den årliga genomlysningen av verksamheten som processen med anslagsframställning innebär. ... Biståndets organisation bör löpande och gradvis kunna anpassas till förändrade förutsättningar."

BIO:s uppdrag var primärt inriktat på organisation och uppgiftsfördelning i utvecklingssamarbetet med andra länder än de s.k. programländerna. Man behandlade och lämnade även förslag om ett nytt organ för insatser på näringslivsområdet (det som i dag utgörs av SWEDECORP och Swedfund International AB) och behovet av en förbättrad utvärdering av biståndet.

Den i förhållande till BIO närmast föregående utredningen (också den kallade sig Biståndsorganisationsutredningen) hade sitt fokus riktat mot SIDA:s verksamhet och organisation.

Det är från denna utredning den tydliga geografiska indelningen av SIDA:s organisation kommer. I utredningen analyseras även förhållandet mellan regeringen (UD/U) och SIDA. Följande citat (Ds UD 1984:1, s. 25), som fortfarande har hög aktualitet, belyser utredningens inställning i denna fråga:

> "Förhållandet mellan SIDA och UD är således inte alltid problemfritt. Man kan tala om två "beslutskulturer" som odlar sina egna föreställningar om hur det organiserade 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."

Utredningen tar i sitt betänkande även upp ett i mitt tycke flertal andra intressanta frågor, bl.a. följande:

> "Det är ofrånkomligt att dualismen inom den svenska statsförvaltningen kan förorsaka samordningsproblem inom ett så känsligt område som biståndspolitiken. Det förefaller också som om dessa problem ibland kan förstoras något genom den oklarhet som skapas genom lekmannastyrelsernas ställning." (s. 40)

"Som påpekats i det föregående har regeringen alla formella möjligheter att vid behov styra biståndsmyndigheterna. ... 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." (s. 41)

"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 sjuttiotalet genomförda integrationen av u-avdelningen med UD:s övriga personalorganisation och personalplanering 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." (s. 43-44)

Även det i sammanhanget senaste betänkandet (SOU 1993:1) Styrnings- och samarbetsformer i biståndet (den s.k. engblomska utredningen, efter utredaren Göran Engblom) behandlade vissa organisatoriska aspekter utifrån sitt uppdrag att utveckla formerna för regeringens styrning av biståndet (förhållandet riksdag - regering samt regering - myndigheter). Den organisationsfråga som tilldrog sig störst uppmärksamhet inom och med anledning av denna utredning gällde integrationen av ambassader och SIDA:s biståndskontor i mottagarländerna.

Samtliga av nu nämnda utredningar liksom biståndspolitiken i stort och biståndsadministrationens struktur bygger i allt väsentligt på den biståndspolitiska utredningens förslag (SOU 1977:13) och regeringens proposition med anledning av detta (1977/78:135).

Sett i ett perspektiv på 10-15 år förefaller biståndets administrativa struktur i stort sett oförändrad.

Ingen av de nämnda utredningarna har gjort någon analys av biståndsadministrationen ur aspekterna "hur skulle vi ha byggt om vi hade byggt nytt i dag?" eller "motsvarar de resultat denna organisation presterar det som vi med den gjorda resursinsatsen hade förväntat oss?"

5.3 Beskrivning av dagens biståndsförvaltning

Med utgångspunkt från de avgränsningar m.m. som jag presenterat i avsnitt 2.3 skall jag i detta avsnitt göra en kort beskrivning av biståndsförvaltningens struktur och huvudsakliga uppgifter.

5.3.1 Sammanfattning

Biståndsförvaltningen består organisatoriskt av Utrikesdepartementets avdelning för internationellt utvecklingssamarbete (UD/U), fyra "hemmamyndigheter" (BITS, SIDA, SWEDECORP och SAREC), ett aktiebolag (Swedfund International AB) och ett 30-tal utlandsmyndigheter.

Biståndsförvaltningens sammanlagda förvaltningskostnader beräknas innevarande budgetår uppgå till drygt 530 miljoner kronor. Detta motsvarar 4,1 % av det sammanlagda belopp som anvisats på statsbudgeten för biståndsändamål budgetåret 1993/94. Antalet anställda tjänstemän (exkl. lokalanställda vid utlandsmyndigheter och biståndskontor) uppgår f.n. till drygt 800 personer.

Fördelningen av beräknade kostnader och tjänstemän kan även uttryckas på följande sätt:

	Kostnad, mkr	Antal tjänstemän
Politisk nivå (UD/U)	40	ca. 70
Myndighetsnivå	270	534
Utomlands	220	ca. 200
Summa	530	ca. 800

5.3.2 Den politiska nivån

Riksdagen har, främst genom Regeringsformen (RF), givit regeringen ett generellt ansvar för ledningen av staten och den statliga förvaltningen. Regeringen har ifråga om det internationella utvecklingssamarbetet samma styrande och ledande roll som inom andra områden av den statliga förvaltningen (försvar, vägar, rättsväsende etc.). För genomförande av sina beslut använder regeringen i stor utsträckning de statliga myndigheterna. För beredning av sina ärenden disponerar regeringen ett kansli (regeringskansliet), vilket är indelat i departement.

Inom regeringen finns f.n. ett statsråd med särskilt ansvar för frågor rörande internationellt utvecklingssamarbete och mänskliga rättigheter. Statsrådet leder tillika en avdelning inom Utrikesdepartementet, avdelningen för internationellt utvecklingssamarbete (i dagligt tal kallad UD/U eller U-avdelningen). Statsrådet biträds närmast av U-avdelningens chefstjänsteman, statssekreteraren, och ett antal politiskt sakkunniga.

UD/U är indelad i tre enheter, var och en under ledning av en huvudman (departementsråd). Totalt finns inom avdelningen f.n. ett 70-tal tjänstemän. Förvaltningskostnaden beräknas innevarande budgetår uppgå till 40,5 miljoner kronor, vari ingår avdelningens beräknade andel av UD:s samlade administrationskostnader (exkl. lokaler).

5.3.3 Myndighetsnivån

Regeringen har bestämt myndigheternas uppgifter och befogenheter samt tilldelar årligen myndigheterna resurser för deras verksamhet. För handläggning av frågor om det internationella utvecklingssamarbetet finns f.n. fyra myndigheter och ett aktiebolag. Dessa organs uppgifter, resurser, personal etc. redovisas i det följande.

BITS

Beredningen för internationellt tekniskt-ekonomiskt samarbete (BITS) har enligt förordningen (1992:269) med instruktion för myndigheten till uppgift att främja ekonomisk och social utveckling i enskilda u-länder liksom i Central- och Östeuropa. BITS skall samtidigt bidra till att utvidga och stärka Sveriges förbindelser med samarbetsländerna genom insatser i samarbete med svenska institutioner och företag.

BITS skall särskilt besluta om insatser inom ramen för tekniskt samarbete med vissa u-länder, besluta om insatser i Central- och Östeuropa samt besluta om krediter till vissa u-länder enligt förordningen (1984:1132) om krediter för vissa utvecklingsändamål (u-krediter).

För sin verksamhet under innevarande år disponerar BITS 304,5 miljoner kronor för tekniskt samarbete, 400 miljoner kronor för u-krediter och 200 miljoner kronor för samarbete med Central- och Östeuropa. För sin förvaltning disponerar BITS 20,6 miljoner kronor avseende samarbete med u-länder. 2,3 miljoner kronor av medlen för Central- och Östeuropasamarbetet får användas BITS förvaltning.

Antalet tjänstemän vid myndigheten uppgick i november 1993 till 35 personer, fördelade på följande personalkategorier:

Personal kategori	Antal personer	Andel	Varav kvinnor	Andel
Chefer	8	23 %	3	38 %
Handläggare	19	54 %	6	32 %
Assistenter	8	23 %	8	100 %
Summa	35	100 %	17	49 %

Köns- och åldersfördelningen bland chefer och handläggare är följande:

Ålder	Antal kvinnor	Antal män	Andel av samtliga
- 29	-	3	11 %
30 - 39	6	8	52 %
40 - 49	3	6	33 %
50 -	-	1	4 %
Summa	9	18	100 %

BITS chefer och handläggare har akademisk utbildning, några har dessutom högre akademisk utbildning. Under budgetåret 1992/93 nyrekryterades elva personer medan fem slutade sina anställningar vid BITS.

SIDA

Styrelsen för internationell utveckling (SIDA) är den äldsta och den största av de fyra biståndsmyndigheterna. SIDA är enligt förordningen (1988:531 ändrad senast 1992:270) med instruktion en myndighet för det direkta utvecklingssamarbete som Sverige bedriver med utvecklingsländer. I den omfattning regeringen särskilt föreskriver handlägger SIDA dessutom ärenden som rör samarbete på utvecklingsområdet med mellanstatliga organisationer.

Inom SIDA finns sex avdelningar. Fyra av dessa, i vilka även biståndskontoren ingår, har ansvar för verksamheten inom olika regioner. En avdelning ansvarar för olika sektorer. Den sjätte är en administrativ avdelning. Biståndskontor i mottagarländerna inrättas efter beslut av regeringen.

För sin verksamhet under innevarande budgetår disponerar SIDA sammanlagt ca. sju miljarder kronor. Den absoluta huvuddelen avser medel för bilateralt utvecklingssamarbete. SIDA disponerar även 45 miljoner kronor för vissa insatser i Central- och Östeuropa. För förvaltningskostnader disponerar SIDA 297,4 miljoner kronor. Föregående budgetår var kostnadsfördelningen mellan hemmamyndighet och biståndskontor 63 % resp. 37 %.

Antalet anställda vid SIDA uppgick i oktober 1993 till drygt 500 personer. Som framgår av nedanstående tabell innebär detta en minskning med ca. 10 % sedan december 1991. (I denna tabell, liksom i de följande redovisningarna, ingår ej de sammanlagt ca. 250 personer, kontraktsanställda och lokalanställda vid biståndskontor, som också har ett anställningsförhållande med SIDA).

Placering	December 1991	December 1992	Oktober 1993
Sverige	438	430	399
Biståndskontor	87	84	78
Arvodesanställda vid biståndskontor	38	36	29
Summa	563	550	506
Tjänstlediga	101	112	89
TOTALT	664	662	595

Utvecklingen av antalet anställda speglar de krav på besparingar som SIDA haft under senare år. Dessa har hittills kunnat genomföras utan några uppsägningar.

De anställdas fördelning på olika personalkategorier i juni 1993 framgår av nedanstående tabell. (Antalet personer är i tabellen något högre än i den närmast föregående vilket beror på att även biträdande bilaterala experter, lönebidragsanställda och föräldralediga ingår).

Personal kategori	Antal personer	Andel	Varav kvinnor	Andel
Chefer	73	13 %	26	36 %
Övriga	469	87 %	303	65 %
Summa	542	100 %	329	61 %

Samtliga "ordinarie" anställda vid SIDA i Sverige och på biståndskontoren i juni 1993 redovisas i följande tabell fördelade på kön och ålder.

Födelseår	Antal kvinnor	Antal män	Andel av samtliga
1965-72	23	3	5 %
1960-64	29	14	8 %
1955-59	41	16	11 %
1950-54	47	29	14 %
1945-49	74	44	22 %
1940-44	72	63	25 %
1935-39	22	26	9 %
1930-34	15	17	6 %
1927-29	5	2	1 %
Totalt (andel)	328 (61 %)	214 (39 %)	100 %

Av tabellen framgår att nära hälften (47 %) av SIDA:s anställda är födda under 1940-talet. En annan intressant uppgift är den starka kvinnorepresentationen (61 %), som dock inte slår igenom på chefsnivån.

Anställningstiden vid SIDA är för en betydande del av personalen mycket lång. En knapp fjärdedel (24 %) av de anställda har en anställningstid vid myndigheten som överstiger tjugo år. En knapp tredjedel (32 %) av de anställda har en kortare anställningstid än fem år.

Såväl den externa personalomsättningen som den interna rörligheten har tydligt minskat under senare år vilket framgår av nedanstående tabell.

Rekrytering till	Antal personer per budgetår 1990/91	1991/92	1992/93
Till SIDA/S			
Från:			
Externt	84	39	29
Biståndskontor	18	21	25
Internt SIDA/S	67	29	40
Till biståndskontor			
Från:			
Externt	16	9	8
SIDA/S	32	25	24
SUMMA rekrytering	217	123	126
(därav andel extern	46 %	39 %	29 %)
Externa avgångar från SIDA/S och biståndskontor			
Till:			
Annan arbetsgivare	60	33	33
Pension	5	5	20
Längre tjänstled.	31	38	35
SUMMA	96	76	88

SWEDECORP

Styrelsen för internationellt näringslivsbistånd (SWEDECORP) är den senast bildade biståndsmyndigheten (den 1 juli 1991). En ombildning av myndigheten genomfördes den 1 juli 1993 då bl.a. en del av personalen överfördes till Swedfund International AB. SWEDECORP har enligt förordningen (1991:840, ändrad senast 1992:892) med instruktion till uppgift att främja och direkt medverka i utvecklingen av näringsliv i enskilda u-länder samt i Central- och Östeuropa enligt särskilda riktlinjer.

SWEDECORP skall i samverkan med Swedfund International AB bidra till utvecklingen av bärkraftiga företag i mottagarländerna genom riskkapitalsatsningar, främst i samarbete med svenskt näringsliv. Myndigheten skall även bidra till att gynnsamma förutsättningar skapas för investeringar och företagande i mottagarländerna genom kunskapsöverföring till näringsliv och näringslivsorganisationer. SWEDECORP skall vidare främja mottagarländernas handel och svara för information och rådgivning i fråga om avsättningsmöjligheter på den svenska marknaden.

För verksamheten under innevarande år disponerar SWEDECORP 135 miljoner kronor för näringslivsutveckling i u-länder och 30 miljoner kronor för motsvarande samarbete med Central- och Östeuropa. För sin förvaltning disponerar SWEDECORP 35,5 miljoner kronor avseende samarbetet med u-länderna. 0,8 miljoner kronor av medlen för Central- och Östeuropasamarbetet får användas SWEDECORP:s förvaltning.

Antalet anställda vid SWEDECORP uppgick i november 1993 till 46 personer. Fördelningen på olika personalkategorier framgår av nedanstående tabell.

Personal kategori	Antal personer	Andel	Varav kvinnor	Andel
Chefer	5	11 %	2	40 %
Handläggare	31	67 %	17	55 %
Assistenter	10	22 %	8	80 %
Summa	46	100 %	27	59 %

Köns- och åldersfördelningen bland SWEDECRP:s chefer och handläggare är följande:

Ålder	Antal kvinnor	Antal män	Andel av samtliga
- 29	1	-	3 %
30 - 39	7	4	31 %
40 - 49	8	7	42 %
50 -	3	6	25 %
Summa	9	18	100 %

SWEDECORP:s chefer och handläggare har en blandad, huvudsakligen samhällsvetenskaplig akademisk utbildning. Såväl SWEDECORP som Swedfund International AB har under sin korta tid haft endast begränsad nyrekrytering av personal.

Swedfund International AB

Swedfund International AB är ett av staten helägt aktiebolag med uppgift att bidra till utvecklingen av bärkraftiga företag i mottagarländerna genom riskkapitalsatsningar, främst i samarbete med svenskt näringsliv. Swedfund International AB inledde sin verksamhet den 1 juli 1991. Från den 1 juli 1993 disponerar bolaget även viss egen personal. Medel för verksamheten disponeras av regeringen som utbetalar dem till bolaget i form av aktieägartillskott. För innevarande budgetår disponeras 25 miljoner kronor för insatser i u-länder och 50 miljoner kronor för insatser i Central- och Östeuropa.

Antalet anställda uppgick i november 1993 till 12 personer. Fördelningen på olika personalkategorier framgår av följande tabell.

Personal kategori	Antal personer	Andel	Varav kvinnor	Andel
Chefer	2	17 %	1	50 %
Handläggare	8	67 %	1	13 %
Assistenter	2	17 %	2	100 %
Summa	12	100 %	4	33 %

Köns- och åldersfördelningen bland Swedfunds chefer och handläggare är följande:

Ålder	Antal kvinnor	Antal män	Andel av samtliga
- 29	-	-	- %
30 - 39	1	3	40 %
40 - 49	1	2	30 %
50 -	-	3	30 %
Summa	2	8	100 %

SAREC

Styrelsen för u-landsforskning (SAREC) har, enligt förordningen (1988:532, ändrad senast 1993:1260) med instruktion för myndigheten, till uppgift att stärka u-ländernas kapacitet för forskning och att främja sådan forskning som kan bidra till en utveckling i enlighet med målen för den svenska biståndspolitiken.

Regeringens uppdrag till SAREC innebär att myndigheten vänder sig till såväl enskilda u-länder som svenska och internationella forskningsinstitutioner. SAREC kan härvid sägas sägas ha dubbla roller, dels en som omfattar inter-

nationellt utvecklingssamarbete, dels en som vänder sig till forskarsamhället. I den senare rollen kan SAREC jämställas med de svenska forskningsråden.

För sin verksamhet under innevarande år disponerar SAREC 405 miljoner kronor. För förvaltningsändamål disponeras 26,7 miljoner kronor. Antalet tjänstemän vid myndigheten uppgick i november 1993 till 42 personer.

Personal kategori	Antal personer	Andel	Varav kvinnor	Andel
Chefer	8	19 %	2	25 %
Forskningssekreterare	12	29 %	4	33 %
Adm. handläggare	8	19 %	8	100 %
Assistenter	14	33 %	12	86 %
Summa	42	100 %	26	62 %

Ålders- och könsfördelningen bland forskningssekreterare och sektorchefer ser ut på följande sätt.

Födelseår	Antal kvinnor	Antal män	Andel av samtliga
1955 - 59	1	1	10 %
1950 - 54	1	3	20 %
1945 - 49	1	3	20 %
1940 - 44	3	3	30 %
1935 - 39	-	2	10 %
1930 - 34	-	2	10 %
Summa	6	14	100 %

SAREC:s sektorchefer (fem av de åtta som ovan redovisats under "chefer") och forskningssekretarare har samtliga akademisk utbildning. Av de sammanlagt 17 personerna har tio doktorsexamen.

Under tiden januari 1992 - oktober 1993 har tio personer nyrekryterats externt. Dessa är SAREC:s tre högsta chefer (generaldirektör, programchef och administrativ chef), fem

forskningssekreterare och två sektorassistenter. Fem personer, fyra forskningssekreterare och en assistent, har internrekryterats under samma tid.

5.3.4 Utlandsmyndigheterna

Utrikesförvaltningen är den samlande benämningen på Utrikesdepartementet och utrikesrepresentationen. Den senare utgörs av olika former av utlandsmyndigheter vilka kan vara beskickningar (ambassad eller legation), delegationer vid internationella organisationer (såsom FN, EG/EU och OECD) och karriärkonsulat.

Utrikesrepresentationens uppgifter och organisation anges i förordningen (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen (IFUR). En av beskickningarnas uppgifter är enligt instruktionen att följa de internationella biståndsfrågorna i verksamhetslandet. En annan uppgift är att på begäran av en biståndsmyndighet vidta åtgärder inom myndighetens behörighetsområde eller att tillhandahålla information för dess verksamhet.

I dag finns 13 s.k. biståndsambassader i det svenska biståndets programländer. Dessa ambassader har till övervägande del biståndspolitiska uppgifter och finansieras huvudsakligen (till 90 %) med biståndsmedel. Ytterligare 19 utlandsmyndigheter (varav två delegationer) på olika håll i världen har olika uppgifter inom det biståndspolitiska området och finansieras delvis (till mellan 10 % och 60 %) av biståndsmedel. Den sammanlagda kostnaden för biståndets del för dessa 32 utlandsmyndigheter uppskattas för innevarande budgetår till 110,6 miljoner kronor. Det är svårt att uppskatta antalet tjänstemän vid dessa myndigheter som arbetar med frågor om det internationella utvecklingssamarbetet. Överslagsmässigt rör det sig dock om ett 100-tal tjänstemän.

6 STYRNING AV SVERIGES MEDVERKAN I DET INTERNATIONELLA UTVECKLINGSSAMARBETET

6.1 Inledning

Min slutsats

Formerna för regeringens styrning av Sveriges medverkan i det internationella utvecklingssamarbetet och styrningen av biståndsförvaltningen bör reformeras. I det nya styrsystemet bör tonvikten ligga på de resultat som verksamheten uppnått. Det förstärkta effektivitetskrav resultatstyrningen är ett uttryck för måste dock löpande relateras till de mål och de särskilda förutsättningar som gäller för utvecklingssamarbetet.

Genom en fungerande resultatstyrning möjliggörs en ökad tydlighet vad gäller de berörda organens roller och ansvar i utvecklingssamarbetet. Ett betydande mått av delegation av ansvar från regeringen till myndigheterna är såväl en förutsättning för som en möjlighet till följd av resultatstyrningen.

Mina överväganden

Frågan om styrning av Sveriges medverkan i det internationella utvecklingssamarbetet är mycket komplex och består av ett stort antal olika delfrågor. Utgångspunkten för min analys är självfallet grundlagens krav på att regeringen skall styra riket och att regeringen genom sin politik vill uppnå vissa resultat.

Jag väljer att inleda betänkandets analysdel med frågan om styrning eftersom jag anser att denna formerar en viktig grund för de överväganden som bör gälla i frågorna om hur

biståndsförvaltningen bör organiseras, vilken kompetens den bör besitta och enligt vilka principer den bör dimensioneras. Dessa frågor behandlar jag i kapitel 7.

Oavsett metodologisk utformning bygger alla kända resultatstyrningsmodeller på dynamiken i relationen mellan en verksamhets resultat och dess mål. Tidigare försök med renodlad målstyrning utgick från formulering av politiska mål som överlämnades till den exekutiva organisationen för verksställighet. Eftersom målen formulerats "uppifrån" byggde de inte sällan på förutsättningar som inte förelåg i praktiken. Resultatet blev att det var svårt för den verkställande nivån att uppfylla målen.

De modeller man f.n. arbetar med i svensk statsförvaltning och i internationellt utvecklingssamarbete, utgår istället från resultatet, dvs. kunskapen om vad som faktiskt har uppnåtts. Detta, tillsammans med en analys av vilka yttre faktorer som påverkar verksamheten, ligger till grund för formulering av mål. Tanken är att man på detta sätt skall skapa garantier för att den aktivitet man finansierar eller genomför har en realistisk grund och målsättning.

De mål på en mycket övergripande nivå som präglar det svenska utvecklingssamarbetet, i förening med att u-ländernas utveckling är en mycket långsiktig process, gör att styrningen måste byggas upp i flera steg. En framgångsrik styrning, mätt som en hög grad av måluppfyllelse, är också en interaktiv process med ett aktivt deltagande av olika intressenter. En aktiv styrning, särskilt om den bygger på uppnådda resultat, förutsätter kontinuerlig redovisning och analys av verksamheten.

På samma sätt som frågorna om biståndsförvaltningens organisation, kompetens och resurser måste anpassas till en ny form av styrning finns det ett nära samband mellan det biståndspolitska innehållet och styrformen. Resultatstyrningens syfte är som jag tidigare har nämnt att bidra till

en ökad effektivitet, dvs att uppnå målen för utvecklingssamarbetet genom ett bättre utnyttjande av tillgängliga resurser.

Effektivitetsfrågorna måste därför betraktas relativt och relateras till den miljö i vilken insatsen genomförs. Slutsatsen av detta blir inte sällan att en insats skall initieras eller tillåtas fortsätta trots att den uppvisar en begränsad effektivitet. Å andra sidan bör en år efter år kommande signal om att en insats är ineffektiv tas på mycket stort allvar.

Sett ur ett längre och vidare perspektiv kan resultatstyrningen leda till att utvecklingssamarbetets innehåll förändras, att biståndsformer försvinner och att nya växer fram samt att samarbetet koncentreras med avseende på länder, sektorer och insatser. Det totala officiella internationella biståndet från Nord till Syd motsvarar endast några få procent av Syd-ländernas samlade BNP. Sveriges andel av det samlade internationella biståndet uppgår också det till endast några få procent. Det svenska utvecklingssamarbetets möjligheter att på egen hand påverka utvecklingen i enskilda mottagarländer är därmed mycket begränsade. Detta bör därför få konsekvenser för diversifiering, krav på effektivitet, innehåll och resursallokering i det svenska utvecklingssamarbetet. Sammantagna bör dessa faktorer underlätta ansträngningarna att koncentrera de svenska utvecklingsinsatserna.

Redan här vill jag framhålla att jag ser de nuvarande formerna för styrning av Sveriges medverkan i det internationella utvecklingssamarbetet som ineffektiva och i sig onödigt resurskrävande. Jag anser att en ny, på uppnådda resultat grundad, form av styrning både kan gagna effektiviteten i biståndet som sådant och leda till förenklingar och besparingar i biståndsförvaltningen.

Genom mina överväganden i detta kapitel avser jag att lämna förslag till en precisering av regeringens resultatstyrning som den bör komma till uttryck inom ramen för främst det bilaterala utvecklingssamarbetet. Detta bör ske genom arbetet med landstrategier och genom en avsevärt ökad delegering till biståndsmyndigheter och utlandsmyndigheter av ansvar för utformning av genomförande av verksamhetens innehåll.

6.2 Riksdagen, regeringen och förvaltningsmyndigheterna

Min slutsats

Regeringen har ett i förhållande till riksdagen entydigt ansvar för styrningen av den statliga verksamheten. I relation till de statliga myndigheterna utövar regeringen denna styrning i olika formella och informella former.

Vad gäller det svenska utvecklingssamarbetet, särskilt inom SIDA:s verksamhetsområde, utövar regeringen en form av styrning som tar sig uttryck i ett relativt stort antal regeringsbeslut om enskilda insatser. Detta förhållande är varken ägnat att gagna biståndsförvaltningens effektivitet eller i linje med resultatstyrningens intentioner. Å andra sidan har regeringen hittills saknat generella instrument, t.ex. i form av ett regelverk som anger ansvarsförhållandena i systemet, som skulle bidra till att minska oklarheterna i förhållandet till de berörda myndigheterna.

Mina överväganden

6.2.1 Styrningens formella grund

Regeringen skall enligt regeringsformen (RF) 1 kap. 6 § styra riket. Den är ansvarig inför riksdagen. De statliga

förvaltningsmyndigheterna har enligt RF 11 kap. 6 § en motsvarande lydnadsplikt mot regeringen.

Förvaltningsmyndigheternas lydnadsplikt mot regeringen regeringen innehåller enligt RF 11 kap. 7 § ett viktigt undantag. Regeringen får enligt denna inte bestämma hur en myndighet skall besluta i ett konkret fall, om det är fråga om ett ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller om det rör tillämpning av lag. Den absoluta huvuddelen av verksamheten inom det svenska internationella utvecklingssamarbetet är av den arten att den inte omfattas av undantaget enligt RF 11 kap. 7 §.

Regeringen har riksdagens mandat att utforma de styrmedel den anser sig behöva för att utföra riksdagens uppdrag. Eftersom riksdagens uppdrag till regeringen successivt förändras innebär detta att styrformerna gentemot myndigheterna fortlöpande måste anpassas till den i förhållande till sakfrågorna mest relevanta formen.

6.2.2 Riksdagens styrning av regeringen

Det främsta uttrycket för riksdagens styrning av biståndspolitiken är de fem övergripande mål som fastställdes år 1962 och 1988. Därnäst kommer riksdagens styrning främst till uttryck i dess behandling av regeringens årliga budgetförslag (budgetpropositionen). Genom sina beslut med anledning av förslagen anvisar riksdagen medel i form av anslag för biståndsändamål på statsbudgeten.

Inom riksdagen pågår f.n. ett utvecklingsarbete vad gäller den statliga budgetprocessen. Arbetet syftar till att riksdagen i ökad utsträckning bör sätta mål för den statliga verksamheten och att granska dess resultat. Bl.a. dessa frågor behandlas i Rikdagsutredningens i juni 1993 avlämnade betänkande Reformera riksdagsarbetet! En central utgångspunkt för utredningens överväganden är den ökade

användningen av mål- och resultatstyrning, som riksdagen fattade beslut om år 1989. Utredningen konstaterar att den nya styrformen främst förändrar samspelet mellan regeringen och myndigheterna men att den även i hög grad påverkar riksdagens arbete.

Riksdagsutredningen finner i sin problembeskrivning att den statliga budgetprocessen genom alla sina led är mycket långdragen, att riksdagens budgetbehandling är splittrad och att riksdagen ägnar sig för litet åt att följa upp och utvärdera resultaten av sina beslut. Utifrån denna beskrivning gör utredningen flera principiellt viktiga överväganden främst avseende riksdagens egna arbetsformer, t.ex. i fråga om förhållandet mellan finansutskottet och de olika fackutskotten samt om behoven av en förstärkning av riksdagens resurser för uppföljning, utvärdering och revision.

Några av Riksdagsutredningens överväganden är av särskilt intresse vad avser styrningen av biståndspolitiken. Ett sådant är utredningens förslag om en ny "tvåstegsform" (en s.k. rambeslutsmodell) i riksdagens budgetbehandling. Enligt denna bör riksdagen först fastställa budgetens totala omslutning och fackutskotten tilldelas sektorvisa budgetramar inom vilka utskotten utarbetar förslag till anslagsfördelning. Utskottens förslag ligger därefter till grund för riksdagens beslut om anvisande av anslag. Denna modell har tydlig likhet med hur den s.k. biståndsramen sedan flera år hanteras i regeringens budgetarbete.

En förkortad och mer koncentrerad budgetbehandling i riksdagen kräver enligt utredningen också en mer stringent utformad budgetproposition. Ett av utredningens förslag är därför att regeringen i budgetpropositionen bör begränsa antalet anslag (f.n. totalt ca. 700) och att presentationen mer bör knyta an till de förändringar regeringen önskar uppnå.

Även om det i Riksdagsutredningen, liksom i riksdagens tidigare behandling i övrigt, finns få om ens några uttalanden om hur riksdagen ser på sin roll i styrningen och utformningen av biståndspolitiken, finns det all anledning att från regeringskansliets sida följa det utvecklingsarbete som nu pågår inom riksdagen. Riksdagsutredningens överväganden och förslag innebär en viktig grund för det fortsatta arbetet med att utveckla regeringens redovisningar och förslag om biståndspolitiken till riksdagen.

6.2.3 Regeringens formella styrmedel på biståndsområdet

Regeringen har för sin styrning av myndigheterna flera olika formella instrument. De krav och uppgifter dessa lägger på myndigheterna regleras i förordningar eller i särskilda regeringsbeslut.

Budgetprocessens utformning intar en särställning i regeringens styrning av de statliga myndigheterna. Myndigheternas generella uppgifter regleras i förordningen (1993:134) om myndigheters årsredovisning och anslagsframställning. Därutöver har regeringen i olika särskilda beslut ställt krav på enskilda myndigheter. För biståndsmyndigheterna har detta främst gjorts i det årliga regleringsbrevet och avser bl.a. vissa prioriteringar i årets verksamhet och krav på olika särskilda redovisningar.

Regleringsbrevet anger dessutom en särskild beslutsordning för SIDA. Denna innebär att regeringsbeslut krävs för i princip samtliga insatser överstigande 15 miljoner kronor. Varje förslag om en sådan insats kräver således en skrivelse till regeringen och blir inledningen på en beredning i regeringskansliet. T.o.m. budgetåret 1992/93 gällde denna beslutsordning även SAREC:s verksamhet.

Regeringens styrning av de enskilda biståndsmyndigheterna kommer vidare till uttryck i en förordning med instruktion för respektive myndighet. I instruktionen anges myndighetens huvudsakliga uppgifter, vissa riktlinjer för myndighetens inre organisation, former för beslutsfattande och vissa förvaltningsrättsliga frågor.

Endast ett formellt instrument utöver de nu nämnda förekommer f.n. i regeringens styrning av det internationella utvecklingssamarbetet och biståndsmyndigheternas verksamhet. Detta är förordningen (1984:1132) om krediter för vissa utvecklingsändamål (u-krediter).

Av regeringen beslutade generella regleringar av biståndsmyndigheternas verksamhet och det svenska utvecklingssamarbetet har således en endast begränsad roll. Detta gör biståndet till, i detta avseende, det sannolikt minst reglerade av samtliga statliga verksamhetsområden.

Samtidigt utövar dock regeringen en långt gående styrning av verksamhetens utformning och innehåll genom ett relativt stort antal beslut i enskilda ärenden, f.n. främst inom SIDA:s verksamhetsområde. Även om antalet sådana beslut har minskat under de senaste åren, främst genom att regleringsbrevet givits en mer central roll, kvarstår dock huvudintrycket av en omfattande detaljstyrning.

Mot denna bakgrund har Statskontoret på mitt uppdrag genomfört en särskild studie av regeringens styrning av det internationella utvecklingssamarbetet. Studien avser dels de beslut regeringen fattat (regeringsbeslut), dels de beslut som fattats av ett enskilt statsråd (departementsbeslut).

Enligt Statskontorets kartläggning uppgick antalet regeringsbeslut under perioden januari - december 1992 till 175 och under perioden januari - 7 december 1993 till 153.

För departementsbesluten var motsvarande antal 339 respektive 160. Regeringsbesluten klassificerades av Statskontoret i följande fem kategorier:

- Strategiska beslut - t.ex. om utvecklingssamarbete med enskilda länder, ändringar av proceduravtal, omfördelning av medel inom gällande landramar.

- Beslut om katastrofinsatser, humanitära insatser, bidrag till enskilda organisationer - merparten är sådana där SIDA inte utan regeringens godkännande får fatta beslut om insatser överstigande 15 miljoner kronor.

- Beslut om multilateralt samarbete - främst rörande FN-samarbetet.

- Beslut om biståndsmyndigheter - "traditionella" beslut om reserverade anslagsmedel, anslags- och styrelsefrågor.

- Beslut om övriga organ - exempelvis tillsättande av styrelseledamöter.

Tabell 6.1. Antal regeringsbeslut under år 1992 och under perioden januari - 7 december 1993.

Typ av beslut	1992	1993
Strategiska	65	42
Katastrofinsatser, humanitära insatser och enskilda org.	42	43
Multilateralt samarbete	38	30
Biståndsmyndigheter	23	32
Övriga organ	7	6
Summa:	175	153

Den absoluta huvuddelen av departementsbesluten (mellan 80 och 90 %) gäller deltagande i olika internationella samarbetsorgans möten (bl.a. FN-organen, Världsbanken och OECD/DAC). Resterande beslut fördelar sig jämnt mellan utnämningar av ledamöter m.fl. i kommittéer och beslut om mindre utredningsuppdrag, seminarier, officiella besök etc.

Statskontorets utredare drar slutsatsen att det inom UD/U bereds en rad ärenden som borde kunna beslutas av biståndsmyndigheterna och inte som i dag av regeringen. Detta beror på till stor del på begränsningen av SIDA:s (och t.o.m. budgetåret 1992/93 även SAREC:s) rätt att fatta beslut om enskilda insatser överstigande 15 miljoner kronor. Denna begränsning bör enligt Statskontorets utredare höjas rejält, alternativt upphävas.

6.2.4 Regeringens informella styrning på biståndsområdet

Som framgår av Statskontorets redovisning gäller ca. 20 % av regeringensbesluten multilaterala frågor. Beredningen av dessa frågor handläggs i det närmaste uteslutande inom regeringskansliet (och där framför allt av UD/Ul). Det finns därför skäl att anta att delar av regeringens styrning av denna verksamhet s.a.s. "stannar i huset" och inte kommer till samma formella uttryck som i fråga om den verksamhet biståndsmyndigheterna bedriver.

I fyra av biståndsorganens styrelser (SAREC, BITS, SWEDECORP och Swedfund International AB) ingår som ledamöter f.n. tjänstemän i regeringskansliet. Departementstjänstemännens deltagande i myndigheternas inre beslutsprocess kan också vara en form av informell styrning från regeringens sida. Dessa frågor behandlar jag närmare i avsnitt 6.6.

Den statliga budgetprocessen präglas av en kontinuerlig dialog. Denna inbegriper såväl utarbetande av vissa formella dokument (anslagsframställning, årsredovisning, regleringsbrev m.m.) som en informell dialog mellan regering och myndighetsledning. Det är självfallet mycket svårt att som utanförstående uttala sig om värdet av denna informella dialog. Jag kan endast konstatera att en dialog mellan regeringen och biståndsmyndigheternas ledningar förekommer och att deltagarna finner den angelägen.

Trots den kontinuerliga formella och informella dialogen har jag kunna märka en förtroendeklyfta som gränsar till ömsesidig misstro mellan departementets och SIDA:s ledningar. Jag har omnämnt förhållandet i betänkandets inledning och jag ser det delvis som ett uttryck för ett missnöje med formerna för regeringens styrning. Från regeringskansliets sida finns en relativt utbredd uppfattning om att särskilt SIDA inte "håller måttet", vilket leder till en benägenhet att ta över ansvaret för beredning av vissa ärenden. Från myndigheterna upplevs en osäkerhet grundad på bristande möjligheter att förutse vilken roll regeringen kan vilja spela.

6.3 Landstrategiprocessens inriktning och omfattning

Min slutsats

Styrning av det bilaterala utvecklingssamarbetet genom landstrategier innebär att regeringens och myndigheternas olika roller tydliggörs. Regeringskansliets och myndigheternas strategiarbete har nyligen inletts och har ännu inte funnit sin slutliga form.

Den enskilda landstrategins främsta syfte bör vara att tydligt förmedla regeringens syn på inriktningen och omfattningen av utvecklingssamarbetet med ett visst land. Den av fastställda landstrategin bör ange det samarbetets inriktning på sektorer och eventuella ämnesområden. Hur samarbetet skall utformas i enskilda insatser och projekt bör ej anges i landstrategin.

Ansvaret för den fortsatta beredningen av insatser etc. i enlighet med landstrategins riktlinjer bör delegeras till biståndsmyndigheterna. Dessa bör i sin tur delegera ansvaret för insatsernas närmare utformning och deras genomförande till den berörda utlandsmyndigeheten.

Mina överväganden

6.3.1 Inledning

Enligt regeringens direktiv skall jag i mitt utredningsarbete utgå från förslagen i och riksdagens beslut med anledning av propositionen (prop. 1992/93:244, bet. 1992/93:UU26, rskr. 1992/93:342) om styrnings- och samarbetsformer i biståndet. Utgångspunkt för mina överväganden i denna del är därför att av regeringen fastställda landstrategier skall vara det huvudsakliga styrinstrumentet i det bilaterala utvecklingssamarbetet.

6.3.2 Propositionen och riksdagsbehandlingen

Enligt propositionen (s. 11) skall landstrategin vara ett styrnings- och samordningsinstrument som kan ligga till grund för en fördjupad prövning av det samlade svenska biståndet till ett enskilt land. Syftet bör vara att redovisa resultaten av det hittillsvarande biståndet och att styra inriktningen av det framtida svenska biståndet till landet i fråga.

Utrikesutskottet instämmer i sitt betänkande (s. 12) i propositionens förslag och dess betoning av regeringens ansvar i dialogen med mottagarländerna. Utskottet upprepar vikten av en klar ansvars- och uppgiftsfördelning mellan regeringen och biståndsmyndigheterna och att detta ställer krav på en väl fungerande kommunikation.

Regeringens uppgift bör enligt Utrikesutskottet vara att ta ställning till övergripande frågor, att arbeta med biståndets huvudsakliga riktlinjer och att ge tydliga signaler till myndigheterna. Regeringskansliet bör inte belastas med en alltför omfattande handläggning av konkreta ärenden.

Biståndsmyndigheterna bör, enligt Utrikesutskottet, som hittills ha det praktiska ansvaret för att bereda och genomföra biståndsinsatser. Myndigheterna skall lämna klara redovisningar av sina förslag och av verksamhetens resultat.

Såväl propositionen som Utrikesutskottets betänkande utgår ifrån att biståndsmyndigheterna inom ramen för arbetet med en landstrategi även skall lägga fram sina förslag om utformningen och inriktningen av det framtida biståndet. Jag kommer senare att redovisa min tolkning av denna ordning.

6.3.3 Regeringskansliets och biståndsmyndigheternas åtgärder med anledning av riksdagens beslut

Riksdagens beslut med anledning av propositionen och Utrikesutskottets betänkande fattades efter en relativt ingående debatt den 19 maj 1993.

Regeringen beslutade den 17 juni 1993 om regleringsbrev för budgetåret 1993/94 avseende internationellt utvecklingssamarbete. I detta anges att landstrategier under budgetåret kommer att utarbetas för sex angivna länder. Vidare sägs här att "SIDA och andra myndigheter som har verksamhet i respektive land skall enligt tidplan som departementet fastställer inkomma med redovisning av sin verksamhet, analys av resultaten samt slutsatser av detta för den fortsatta verksamheten".

Under sommarmånaderna diskuterades utformningen av landstrategierna internt inom Utrikesdepartementet vilket resulterade den 8 augusti 1993 i en PM. Därpå lämnades uppdrag under hand till berörda myndigheter att inkomma med nämnda redovisningar.

Även inom SIDA skedde interna diskussioner med riksdagens beslut och den inom UD upprättade PM:n som utgångspunkt. SIDA fattade den 12 november 1993 ett verkschefsbeslut i frågan (Fastställande av nya riktlinjer för beredning av SIDA:s förslag angående biståndssamarbetet med programländer).

Den 1 december 1993 fattades inom Utrikesdepartementets avdelning för internationellt utvecklingssamarbete ett beslut om att avsätta vissa särskilda medel för framför allt ambassadernas medverkan i landstrategiarbetet.

6.3.4 Sammanfattande bedömning av landstrategiarbetets inriktning och omfattning

Som framgår av den föregående redovisningen är formerna för landstrategiarbetets genomförande och innehåll ännu inte fastställda av regeringen. Detta är på sitt sätt uppseendeväckande sett mot bakgrund av den behandling som frågan givits. Å andra sidan är det ett uttryck för hur svårt det är att ersätta ett gammalt styrsystem med ett nytt. Från dessa något osäkra formella utgångspunkter skall jag försöka precisera landstrategiprocessens roll och de krav som bör ställas på dess innehåll.

Den första avgörande frågan är om landstrategiarbetet är en process vars syfte är att resultera i ett policydokument som skall vara vägledande för kommande beslut om svenskt utvecklingssamarbete <u>eller</u> om det är en samlad beredningsoch beslutsprocess avseende svenska biståndsinsatser i ett visst land. De berörda organens tolkningar är uppenbarligen olika.

Såväl regeringens proposition som Utrikesutskottets betänkande talar om att biståndsmyndigheterna, innan strategin fastställs redovisar sina förslag om inriktning och

utformning av det fortsatta svenska biståndet. Båda talar också om att stärka myndigheternas genomförandeansvar. Propositionen talar dessutom om ökad delegering och att landstrategin kan utgöra en grund för myndigheternas utformning av insatser.

I UD:s PM talas ingenting om förslag från myndigheterna om samarbetets framtida innehåll. Inte heller i fråga om innehållet i regeringens avslutande strategibeslut anges något om att där skall finnas ställningstaganden till enskilda insatser, deras genomförande, finansiering osv.

SIDA-beslutet är dock mycket tydligt i frågan om att verkets regeringsskrivelse skall innehålla förslag om ett framtida bistånd genom SIDA och att landöversikt, resultatredovisning och -analys skall biläggas. Ett uttryck för SIDA:s förväntningar på arbetets omfattning är att man anser sig behöva åtta månader för att utarbeta en regeringsskrivelse med bilagor.

Det är i detta sammanhang viktigt att framhålla att ansvaret för landstrategiprocessen entydigt bör ligga hos regeringen och att UD/U bör ansvara för att processen tillförs det underlag och den analys som krävs i dess olika steg.

Min bedömning är att landstrategiernas främsta syfte bör vara att tydligt förmedla regeringens syn på det svenska utvecklingssamarbetet med vissa enskilda u-länder. Till grund för regeringens ställningstagande bör ligga en kvalificerad analys av landets utvecklingsförutsättningar och en ingående redovisning av det hittillsvarande svenska utvecklingssamarbetet. Analysen bör inriktas såväl på nationell (makro-) nivå vad avser ekonomiska, politiska och sociala förhållanden, som på förhållanden inom för det svenska utvecklingssamarbetet relevanta samhällssektorer (sektor- eller mesonivå).

Den av regeringen slutligen fastställda landstrategin blir således det främsta styrinstrument vad avser initiering, genomförande och uppföljning av det svenskfinansierade utvecklingssamarbetet med det aktuella landet. Därför bör det slutliga strategibeslutet vara så tydligt som möjligt.

Med denna grund bör landstrategin ange det kommande svenska utvecklingssamarbetets inriktning på sektorer och eventuella ämnesområden, liksom samarbetets ekonomiska ramar. Hur samarbetet skall utformas i enskilda insatser och projekt bör ej anges i landstrategin.

Ansvaret för den fortsatta beredningen av insatser etc. i enlighet med landstrategins riktlinjer bör helt och hållet delegeras till biståndsmyndigheterna. Dessa bör i sin tur regelmässigt delegera ansvaret för insatsernas närmare utformning och deras genomförande till den berörda utlandsmyndigeheten. Den löpande redovisningen av utvecklingssamarbetets resultat bör ske i motsatt riktning.

Även tidsaspekten är viktig i landstrategiarbetet. Den bedömning av tidsåtgången som SIDA gör i sitt verkschefsbeslut är att verkets insats beräknas ta åtta månader i anspråk. Jag ser detta som ett uttryck för en alldeles för hög ambitionsnivå i förhållande till vad som bör vara SIDA:s uppgift och ansvar i processen.

En landstrategi bör i normalfallet avse hela det långsiktiga bilaterala biståndet till ett enskilt u-land. Det svenska utvecklingssamarbetets omfattning, såväl absolut som relativt, och särskilda utrikespolitiska hänsyn i övrigt bör styra hur strategin i det enskilda fallet bör utformas. Detta gäller såväl strategins innehåll som uppläggningen av strategiarbetet. Landstrategin bör även kunna omfatta en grupp av länder eller en region.

Några förväntningar på antalet landstrategier anges inte i propositionen. Strategierna bör, enligt propositionen, förnyas efter behov, i regel vart tredje år. Min bedömning mot bakgrund av det nuvarande utvecklingssamarbetet är att sammanlagt ca. 30 landstrategier bör utarbetas och fastställas under perioden 1994-97. Detta innebär sju-åtta nya strategier per år. Mot slutet av fyraårsperioden bör beredskap finnas för att revidera ett antal av de först fastställda landstrategierna.

I propositionen nämns att s.k. landprofiler även fortsättningsvis bör fylla en viktig funktion som underlag för regeringens överväganden rörande samarbete med länder som hittills inte mottagit mer omfattande svenskt bistånd. De landprofiler som utarbetats under senare år bygger på en lägre ambitionsnivå än de landstrategier som f.n. är under utarbetande. Tonvikten i landprofilerna ligger på kartläggning och avstämning av olika aktörers insatser i det enskilda landet.

Frågan om en landprofil eller en landstrategi skall utarbetas bör betingas både av den vikt regeringen lägger vid utvecklingssamarbetet och en bedömning av den arbetsinsats som krävs. Frågan bör därför ställas innan varje nytt landstrategiarbete inleds.

Underlag för regeringens bedömningar av ett visst land kan och bör även komma från olika andra håll. Detta kan ske mer eller mindre löpande genom tillgång till rapporter från t.ex. Världsbanken, FN-organ eller andra givarländer. Det kan också ske genom att regeringen ger uppdrag om särskilda utredningar och analyser av förhållandena i ett visst land. Ett sådant exempel är den översyn av det svenska utvecklingssamarbetet med Mocambique som genomfördes under år 1992 (SOU 1992:124). Sådana mer omfattande översyner bör dock så långt som möjligt samordnas med landstrategiprocessen.

Resultatstyrningen kommer, särskilt under de första årens introduktionsfas, att innebära ett omfattande merarbete i förhållande till den hittills tillämpade budgetstyrningsmodellen. Den nya formen av styrning förutsätter en mobilisering av i princip samtliga berörda inom såväl regeringskansli som myndigheter.

Arbetet med att höja verksamhetsinformationens kvalitet är en långsiktig process. I denna ingår även mer ingående analyser av insatsernas effekter vilka, särskilt inom utvecklingssamarbetet, kräver flera års sammanhängande verksamhet.

En aspekt som enligt min mening även bör beaktas gäller konsekvenserna av ett eventuellt svenskt EG/EU-medlemskap. EG/EU bedriver ett omfattande utvecklingssamarbete med u-länder där det svenska samarbetet är obefintligt eller endast av mindre omfattning (t.ex. i Västafrika och Karibien). I perspektivet av ett aktivt svenskt deltagande i EG/EU-samarbetet på biståndsområdet finns det anledning att ha tillgång till vissa egna samlade bistånds- och utrikespolitiska bedömningar avseende enskilda länder.

6.4 Innehållet i landstrategiprocessens olika steg

Min slutsats

Uppgifts- och ansvarsfördelningen i landstrategiarbetet bör i normalfallet vara följande:

- Det enskilda strategiarbetet inleds genom ett särskilt regeringsbeslut med uppdrag till vissa angivna myndigheter.
- Utrikesdepartementets avdelning för internationellt utvecklingssamarbete (UD/U) svarar för att arbetet löpande samordnas.

- Landöversikt på makronivå och redovisning av verksamheten på insatsnivå utarbetas av berörd utlandsmyndighet. I vissa fall bör även andra organ kunna svara för denna uppgift.
- Berörda biståndsmyndigheter utarbetar kompletterande analyser av förhållandena på sektornivå (mesonivå).
- Utrikesdepartementet svarar för genomförande av intressentmöte och överläggningar på regeringsnivå med mottagarlandet.
- Regeringen fastställer landstrategin och ger berörda myndigheter i uppdrag att ha denna som utgångspunkt vad gäller inriktning och resurser för fortsatt beredning och genomförande av insatser i det aktuella landet.
- Regeringen informerar löpande på lämpligt sätt riksdagen om landstrategiarbetets resultat och de överväganden som gjorts inom ramen för detta.

Mina överväganden

6.4.1 Inledning

Den avsevärt utvecklade form för redovisning av verksamhetens resultat som resultatstyrningen i allmänhet och landstrategierna i synnerhet vilar på utgörs i grunden av de resultat som uppnåtts på insats- och projektnivå. Ur styrningssynpunkt och som utgångspunkt för en djupare analys är dock dessa resultat otillräckliga.

På motsvarande sätt är redovisningar och analyser av förhållandena på makronivån (ett lands situation sett ur bl.a. samhällsekonomiska, politiska och sociala perspektiv) för grova för att styra inriktning och utformning av enskilda biståndsinsatser.

Samtidigt som informationen från insatsnivån bör sammanställas så långt det är möjligt, så måste den kompletteras med information om förhållandena på sektornivå (mesonivå).

Sådan information gör det möjligt att bedöma de enskilda insatsernas utvecklingsbidrag och relevans, samtidigt som sektorns situation kan relateras till u-landssamhällets situation i stort.

Sambanden mellan informationen från de tre nivåerna kan illustreras genom följande liknelse: För att rätt bedöma de förutsättningar som skötseln av en skog kräver för att växa och ge en god avkastning måste man ha olika kunskaper och kunna göra flera samtidiga bedömningar. Förutom att undersöka de enskilda trädens tillstånd (mikronivå), måste man således även följa skogens utveckling (mesonivå) och förhållandena i den miljö som omger skogen (makronivå). Beaktar man inte samtliga dessa faktorer i sitt arbete kan de insatser man vidtar förfelas.

I beslutet om införandet av landstrategier har inte redovisning och analys av förhållandena på mesonivån behandlats. Detta är en stor brist. Resultatstyrningen förutsätter ingående kunskap om vilka faktorer som påverkar utvecklingen av den enskilda sektorn eller ämnesområdet. Det krävs också att myndigheterna har tydliga riktlinjer för hur sektorpolitiken skall tillämpas. Sådana "sektorpolicies" (avseende såväl "traditionella" sektorer som t.ex. hälsa, undervisning och näringslivsutveckling som "tvärfrågor" av typen demokrati, miljö och kvinnornas situation) bör vara så tydliga att de kan fungera som "raster" vid bedömning av vilka insatser som bör genomföras och hur de bör utformas.

I de följande avsnitten kommer jag att redovisa min syn på hur landstrategiprocessen bör utvecklas till att utgöra en vital del i regeringens resultatstyrning. Landstrategiernas syfte bör primärt vara att öka effektiviteten i utvecklingssamarbetet. De bör också kunna användas som ett medel att öka koncentrationen vad gäller de svenska insatserna samt att tjäna som instrument för samordning med andra givare och finansiärer.

Min avsikt är även att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan regering och myndigheter i utformningen av denna del av biståndspolitiken. Jag gör detta genom att följa de olika steg i strategiarbetet som anges i propositionen.

6.4.2 Processens inledning och regeringsbeslut

Det svenska ställningstagandet till att inleda, fortsätta eller avbryta ett utvecklingssamarbete med ett annat land är ett i grunden politiskt beslut.

Ett landstrategiarbete bör därför regelmässigt inledas med ett särskilt regeringsbeslut. Detta bör formellt sett innehålla en beställning av en landöversikt och resultatredovisningar avseende det hittillsvarande svenska utvecklingssamarbetet med det aktuella landet. Regeringen bör i dessa delar ange frågor eller aspekter vilka bör ges en särskild belysning. Beslutet bör om möjligt även redovisa regeringens preliminära långsiktiga bedömning av det framtida samarbetets inriktning. Slutligen bör i beslutet anges en tidplan för det fortsatta arbetet. Den form som används ifråga om kommittédirektiv kan vara en förebild.

Det inledande regeringsbeslutet bör rikta sig till berörd utlandsmyndighet (dvs. i första hand ambassaden i det aktuella landet) och till de myndigheter i Sverige som har erfarenheter av utvecklingssamarbete med landet.

Med utgångspunkt från största möjliga ändamålsenlighet, behov av särskild expertis och beroende på förhållandena i övrigt bör även andra myndigheter, institutioner och organisationer kunna involveras i arbetet redan på detta stadium. Uppdrag bör även kunna ges som "huvudentrepenad" till något annat organ, t.ex. SIDA, med uttryckligt krav på samarbete med andra berörda. Detta förfaringssätt bör med fördel kunna etableras som den långsiktigt användbara

modellen i fråga om länder där den bilaterala relationen huvudsakligen avser ett långsiktigt utvecklingssamarbete med en utpräglad fattigdomsinriktning.

I vissa särskilda fall bör landstrategiarbetet kunna genomföras som ett särskilt projekt inom UD/U, alternativt i form av en kommitté enligt kommittéförordningen. Detta bör särskilt övervägas för de länder där utvecklingssamarbetet är av mycket stor omfattning och bredd samt när det även finns ett mer betydande annat svenskt samarbete eller andra relationer med landet.

6.4.3 Landöversikt och resultatredovisning

Landöversiktens syfte bör vara att redovisa en relativt kvalificerad bedömning av landets aktuella situation och utvecklingsförutsättningar. Redovisningen bör byggas upp utifrån såväl ett makro- som ett mesoperspektiv. På makroplanet bör samhällsekonomiska, politiska och sociala förhållanden behandlas. Utifrån mesoperspektivet bör en analys av förhållanden och problem inom olika för det svenska utvecklingssamarbetet relevanta samhällssektorer redovisas.

Berörda myndigheters uppgifter och deras inbördes ansvarsförhållanden bör tydligt framgå av det inledande regeringsbeslutet. I normalfallet bör som jag ser det följande ansvars- och uppgiftsfördelning gälla för utarbetandet av landöversikt och resultatredovisning:

a. Landöversiktens makroavsnitt bör utarbetas av den berörda utlandsmyndigheten. Regeringens uppdrag bör även kunna utformas som ett ansvar för utlandsmyndigheten att alltid ha en aktuell landöversikt tillgänglig. I vissa fall, som jag redovisat ovan, bör även ett annat organ t.ex. SIDA, kunna ges denna uppgift. Detta organ bör då nära samarbeta med den berörda utlandsmyndigheten.

b. Landöversiktens mesoavsnitt bör utarbetas av de myndigheter som har ett sektor- eller ämnesansvar inom ramen för utvecklingssamarbete med landet.

c. Resultatredovisningarna bör utarbetas av den berörda utlandsmyndigheten, i nära samarbete med berörda sektor- och ämnesansvariga inom biståndsmyndigheterna.

Arbetet med de första landstrategierna har nyligen inletts. Ingen landstrategi har heller ännu fastställts av regeringen. Detta gör det svårt att dra bestämda slutsatser om hur ansvarsfördelningen mellan de berörda organen fungerat och om de utarbetade dokumentens kvalitet.

De landöversikter och resultatredovisningar som hittills presenterats inom ramen för landstrategiarbetet ger dock endast begränsad information. Främst beror detta på att resultatredovisningarna på projekt- och insatsnivå fortfarande är relativt outvecklade, vilket f.n. är naturligt. Avsaknaden av analyser av tillståndet inom olika sektorer i de enskilda länderna försvårar ytterligare möjligheterna att dra slutsatser, grundade på bedömningar av relevans- och effektivitetskriterier, om enskilda projekts och insatsers framtida utformning.

6.4.4 Intressentmöte och regeringsöverläggningar med mottagarlandet

Det tredje steget i landstrategiprocessen är enligt propositionen ett s.k. intressentmöte med företrädare för folkrörelser, enskilda organisationer, näringslivet m.fl. Ansvaret för mötet och dess uppföljning bör åvila UD/U.

Landstrategiprocessens fjärde steg skall bestå av överläggningar på regeringsnivå med det aktuella mottagarlandet. Överläggningarna bör enligt propositionen inte längre

avslutas med ett undertecknande av ett avtal utan genom upprättandet av ett "Memorandum of understanding".

Jag har tolkat syftena med intressentmötet och högnivåöverläggningarna som en test av "hållbarheten" i landöversiktens och resultatredovisningens slutsatesr i kvalitativt och politiskt hänseende. Jag har i övrigt inga synpunkter på intressentmötets och överläggningarnas innehåll och uppläggning.

6.4.5 Regeringens fastställande av landstrategin

Landstrategiprocessens femte och avslutande steg skall utgöras av regeringens beslut om att fastställa strategin. Beslutet bör få formen av ett uppdrag till berörda myndigheter om att strategin skall utgöra utgångspunkten för deras beredning och genomförande av insatser i landet samt att insatserna skall bedrivas inom de sektorer och med den inriktning som strategin anger. Vidare bör av beslutet framgå vilka ekonomiska ramar, på sektornivå och för de kommande åren, myndigheterna har att röra sig inom.

Regeringens årliga ställningstagande till vilka ekonomiska resurser myndigheterna kan disponera för genomförandet av insatser inom ramen för den gällande landstrategin redovisas i regleringsbrevet. Av detta bör också framgå vilka krav regeringen ställer på återrapportering i myndigheternas årsredovisning.

Regeringens beslut om en landstrategi bör således innebära ett uppdrag till berörda myndigheter att bereda, genomföra och följa upp insatser etc. När beslutet fattats ligger ansvaret för landstrategins genomförande på myndigheterna och regeringen bör i normalfallet inte återta sin delegation förrän arbetet med nästa strategi inleds.

Detta bör innebära att kraven på särskilda regeringsbeslut om enskilda insatser försvinner och att redovisning m.m. sker inom ramen för den ordinarie resultatdialogen mellan regering och myndighet (årsredovisning, regleringsbrev etc.).

Regeringen bör, enligt propositionen (s. 12), också på lämpligt sätt hålla riksdagen löpande underrättad om landstrategiarbetets resultat och de överväganden som gjorts inom ramen för detta. I vilken form detta bäst bör ske bör diskuteras med riksdagens företrädare.

6.5 Regeringens och myndigheternas olika roller

Min slutsats

Regeringens, biståndsmyndigheternas och ambassdernas olika roller och uppgifter i utvecklingssamarbetet bör preciseras. Detta bör komma till uttryck i en särskild förordning som bör innehålla en samlad reglering av landstrategiprocessen samt former för beslut, genomförande, uppföljning m.m. av olika typer av biståndsinsatser.

Mina överväganden

6.5.1 Regeringen och regeringskansliet

Regeringens ledning av landstrategiarbetet bör enligt propositionen tydligt komma till uttryck i hela den process som leder fram till en fastställd landstrategi. Detta bör särskilt markeras i arbetets inledning och genom att regeringen slutligen fastställer landstrategin.

I likhet med stora delar av det övriga regeringskansliet är de nuvarande förutsättningarna för UD/U att tillämpa

resultatstyrningens principer inte de bästa. Hittills har endast begränsade insatser gjorts i syfte att höja avdelningens kompetens i detta hänseende. Detta gör bl.a. att UD/U:s faktiska möjligheter att genomföra landstrategiprocessen med dess tydliga krav på analys och strategiskt tänkande i dag är kraftigt begränsade.

Detta ställer krav på insatser i två olika tidsperspektiv.

På lång sikt bör UD/U inriktas på bli regeringens främsta beredningsorgan för dess biståndspolitiska ställningstaganden. Avdelningen måste för att klara denna uppgift utvecklas både organisatoriskt och kompetensmässigt så att den kan fungera som en aktiv beställare, mottagare och analytiker i förhållande till utlands- och biståndsmyndigheterna samt andra externa organ.

På kort sikt bör UD/U aktivt engagera sig i ett antal utvecklingsfrågor av metod- och policykaraktär. Gemensamt för dessa är att de är centrala i en långsiktig tillämpning av resultatstyrningen. Dessa frågor gäller:

- Strategiska frågor om utvecklingssamarbetets långsiktiga innehåll, formulering av kopplingar mellan de biståndspolitiska målen och resultatstyrningens effektivitetskriterier samt därmed sammanhängande anslagsfrågor.

- Sambanden mellan och användningen av de olika styrmedlen i regeringens arbete (budgetproposition, landstrategier, myndigheternas årsredovisningar, regleringsbrev och särskilda beslut).

- En närmare precisering av den i detta betänkande föreslagna ansvarsfördelningen mellan de olika organ som bör medverka i landstrategiarbetet, innehållet i de olika dokumenten, behovet av kopplingar mellan mikro-, meso- och makronivåerna samt bedömningar av vilka krav arbetet ställer ifråga om resurser och kompetens inom olika organ.

- Inriktningen av arbetet med avdelningens interna effektivitet (ekonomiadministrativa rutiner, tidmätning, ärendehanteringssystem, mallar etc.).

Jag anser att roll- och uppgiftsfördelningen mellan regeringen, biståndsmyndigheterna och utlandsmyndigheterna (ambassaderna) bör ges en tydlig formell reglering. Detta gäller bl.a. landstrategiarbetets olika steg samt i beredning, genomförande och uppföljning av olika former av biståndsinsatser. Dessa frågor bör därför regleras i en särskild förordning.

Denna nya förordning bör även innefatta delar av dagens regleringsbrev och förordningen (1984:1132) om krediter för vissa utvecklingsändamål (u-krediter). En tydlig och metodologiskt lämplig förebild till en ny förordning finns i förordningen (1987:405) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. För att markera förordningarnas likartade roller kan min föreslagna förordning t.ex. kallas förordningen om den biståndspolitiska verksamheten.

Mitt förslag påminner således om det förslag som förs fram i betänkandet (SOU 1993:1) Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. Där föreslås (s. 200) en handläggningsordning eller regelsamling för biståndet, vilken borde fastställas av regeringen och innefatta formerna för beslut, styrning och uppföljning i förhållandet mellan regeringen och myndigheterna.

I kapitel 8 redovisar jag mitt förslag till organisation för detta utvecklingsarbete. Det är viktigt att delar av arbetet bedrivs i nära samarbete med biståndsmyndigheter och utlandsmyndigheter och att det kunnande som finns där verkligen utnyttjas.

6.5.2 Utlandsmyndigheterna

Arbetet med att integrera utlandsmyndigheterna (ambassaderna) och de f.n. i SIDA:s organisation ingående biståndskontoren pågår och beräknas vara avslutat vid slutet av år 1994. Fullt genomförd kommer integrationen, enligt propositionen om styrnings- och samarbetsformer i biståndet, att innebära en bättre samordning av de svenska relationerna med de aktuella länderna samt möjligheter till ett effektivare resursutnyttjande i biståndet.

Det är angeläget att de "nya" utlandsmyndigheterna tilldelas roller och uppgifter som understödjer och tydliggör integrationens syften. Samtidigt bör heller inte det mer symboliska värdet, att Konungariket Sveriges samtliga relationer handhas av en officiell företrädare på hög nivå, underskattas ur mottagarlandets perspektiv.

Integrationen markerar även en samlad syn på svenskt utvecklingssamarbete med det aktuella landet. Det är inte längre blott en del av samarbetet som har permanenta företrädare i landet. Den nya myndigheten skall tillgodose hela utvecklingssamarbetets behov av närvaro.

Av effektivitetsskäl och i linje med resultatstyrningens höga krav på verksamhetsinformation bör utlandsmyndigheternas ansvar och befogenheter vidgas och preciseras.

Ansvaret hos de svenska myndigheterna för genomförandet av utvecklingssamarbetet som det kommer till uttryck i insatser och projekt bör regelmässigt åvila den berörda utlandsmyndigheten. Detta innebär i många fall en förändring i förhållande till dagens ansvarsförhållanden. I utlandsmyndighetens uppgift bör ligga att träffa avtal med berörda institutioner, organisationer etc. i mottagarlandet och med konsulter etc. samt att löpande följa och rapportera om insatsernas genomförande. Dessa uppgifter hänger nära

samman med de uppgifter jag i det föregående föreslagit för utlandsmyndigheternas del i landstrategiarbetet.

I det löpande arbetet bör utlandsmyndigheten rapportera och presentera resultatredovisningar och annat material för UD och "hemmamyndigheterna" inom ramen för landstrategiarbetet. På liknande sätt bör utlandsmyndigheterna löpande rapportera till berörda biståndsmyndigheter om utvecklingen inom olika sektorer.

De formella förutsättningarna för en delegering av ansvaret för olika insatsers genomförande finns såvitt jag kan bedöma redan i dag genom förordningen (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen (IFUR). IFUR reglerar utlandsmyndigheternas uppgifter, organisation m.m. och i dess 7 § behandlas det internationella utvecklingssamarbetet. Paragrafen lyder i sin helhet:

> "Beskickningar i länder med vilka Sverige har bilateralt utvecklingssamarbete skall på begäran av Styrelsen för internationell utveckling (SIDA), Beredningen för internationellt tekniskt-ekonomiskt samarbete (BITS), Styrelsen för internationellt näringslivsbistånd (SWEDECORP) och Styrelsen för u-landsforskning (SAREC) vidta åtgärder som följer av avtal mellan Sverige och utvecklingslandet ifråga eller som i övrigt faller inom dessa myndigheters behörighetsområden. Beskickningarna skall på begäran tillhandahålla sådan information som behövs för dessa myndigheters verksamhet."

När paragrafen infördes i IFUR (den 1 juli 1992) upphävdes motsvarande formuleringar i biståndsmyndigheternas instruktioner.

I nu gällande förordningar med instruktioner för SIDA och SAREC finns även en likalydande formulering om myndigheternas möjligheter att delegera beslut till en utlandsmyndighet:

> "SIDA/SAREC får överlämna åt en utlandsmyndighet att på SIDA:s/SAREC:s vägnar avgöra ärenden som är sådana att de inte behöver prövas av SIDA:s/ SAREC:s styrelse eller generaldirektör."

I regleringsbrevet för budgetåret 1993/94 ges samtliga biståndsmyndigheter rätt att uppdra åt berörd utlandsmyndighet att på myndighetens vägnar ingå avtal med annan stat eller internationell organisation om insats eller bidrag. Denna rätt, liksom formuleringarna ovan i SIDA:s och SAREC:s instruktioner, är att betrakta som en direkt avspegling av IFUR 7 §.

Även frågor av detta slag bör regleras i den förordning om den biståndspolitiska verksamheten som jag tidigare föreslagit.

Vid dagens utlandsmyndigheter (ambassader och biståndskontor) finns i viss utsträckning redan ansvaret för dessa uppgifter och kompetensen att utföra dem. Jag återkommer i kapitel 7 med min bedömning av vilka krav de nya uppgifterna kommer att ställa på kompetens etc.

6.5.3 Biståndsmyndigheterna

Frågor om utvecklingssamarbetets närmare organisation på förvaltningsmyndighetsnivå behandlar jag senare (kapitel 7). I det följande skall jag behandla de allmänna förändringar av biståndsmyndigheternas roller som jag anser nödvändiga.

Utgångspunkten för min bedömning av biståndsmyndigheternas roll är att regeringen så långt det är möjligt tillämpar det utrymme som redan i dag finns att till dessa delegera styrningen av den löpande verksamheten och dess ekonomiska innehåll. Delegeringen bör bygga på en klar policy och

gälla oavsett vilken myndighet det gäller. Delegering bör ske successivt i takt med att system för återkommande resultatredovisning införs.

Med utgångspunkt från den av regeringen fastställda landstrategin bör ansvaret för den fortsatta beredningen av insatser etc. delegeras till biståndsmyndigheterna. Dessa bör i sin tur delegera ansvaret för insatsernas närmare utformning och deras genomförande till utlandsmyndigheterna. När landstrategin fastställts bör således inte något ytterligare beslut fattas av regeringen eller krav ställas på underställning av beslut eller ges andra riktlinjer av ad hoc-karaktär. De enda riktlinjer som regeringen lämnar till myndigheterna bör vara de som ges i beslut om fastställande av landstrategi samt i eventuella riktlinjer för verksamheten inom vissa sektorer/ämnesområden.

Historiskt har SIDA, den äldsta och i dag resursmässigt helt dominerande biståndsmyndigheten, ett mycket väl utvecklat kunnande på makronivån, såväl eget som genom samarbete med olika forskningsinstitutioner. Myndighetens interna styrprocess är i hög grad "projekt"orienterad vilket innebär att det också på denna nivå finns ett stort kunnande, även om det hittills funnits stora svagheter när det gällt att redovisa resultaten.

Resultatstyrningsmodellen kräver emellertid kunskap även på nivån mellan dessa. Den förutsätter ett konkret kunnande om vilka faktorer som påverkar utvecklingen av den sektor/det ämnesområde inom vilken/t man är verksam och den förutsätter också att man har utvecklat riktlinjer för tillämpningen av sektorpolitiken. Riktlinjerna måste vara så tydliga att de kan fungera som "raster" vid bedömning av vilka insatser som skall genomföras och hur de bör utformas.

För biståndsmyndigheterna, och UD/U, är detta ett område som på kort sikt kräver ett omfattande utvecklingsarbete

för att den tänkta styrmodellen skall fungera. Exempelvis gäller detta ämnesområden som demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter. Inom framför allt dessa områden är det nödvändigt att även UD/U, i samarbete med biståndsmyndigheterna, engagerar sig i arbetet med att utveckla och konkretisera riktlinjerna.

För SIDA innebär införandet av landstrategier att myndighetens interna arbete förändras så att kraven på sektorkunnande ökar på bekostnad av landkunnandet. Det kunnande som är förknippat med dessa roller är bara delvis kopplat till förhållandena i enskilda u-länder. Det är snarare så att kunnandet är minst lika beroende av t.ex. den tekniska, vetenskapliga och samhälleliga utvecklingen på svensk hemmaplan.

Dessa frågor, liksom den närliggande frågan om vad som är SIDA:s "kärnkunskap", behandlades nyligen av SIDA:s interna organisationsöversyn (juni 1993). Enligt denna är ämneskunskap inte längre det dominerande kravet på en sektorhandläggare. Ämneskunskapen kan hämtas utanför myndigheten. Istället framhålls SIDA-handläggarens förmåga att sätta in insatser i ett större sammanhang, att förstå institutionella krav, att kunna bedöma statens respektive marknadens roll osv. Samtidigt måste myndigheten, enligt utredningen, kunna uppmärksamma och ta till sig kunskaper som ligger i verksamhetens "frontlinje".

Förskjutningen i riktning mot en tydligare sektor- och ämnesexpertroll för myndigheterna kommer också till uttryck i att sektoranalyser och -strategier ges en tydlig roll i landstrategiarbetet. För att klara den nya rollen måste myndigheterna utveckla sina interna styr- och uppföljningssystem på mesonivån. Dessa system för sektoranalyser bör innehålla definitioner och kriterier som möjliggör analys av den aktuella sektorns utvecklingsförutsättningar och vilka krav detta ställer utformningen av biståndsinsatserna. Vidare bör existerande policydokument

på sektornivå utvecklas till en nivå där de kan fungera direkt styrande för formulering av insatserna inom sektorn.

Parallellt måste bistånds- och utlandsmyndigheterna prioritera arbetet med att formulera mätbara mål och konkreta resultatmått för samtliga insatser och projekt. I dagsläget uppgår antalet sådana till drygt 3.000 inom det bilaterala utvecklingssamarbetet. Det är således ett långsiktigt arbete som lika fullt måste genomföras om styrningskedjan, från enskild insats till Sveriges bilaterla utvecklingssamarbete i sin helhet, skall kunna upprätthållas. Inga aggregerande redovisningssystem kan "hållas levande" om de inte försörjs med information från alla delar av verksamheten.

6.6 Biståndsmyndigheternas ledningsformer

Min slutsats

En avveckling av biståndsmyndigheternas styrelseinstitutioner är fullt möjlig om kraven på politisk insyn i utvecklingssamarbetet även fortsättningsvis beaktas.

Om biståndsmyndigheterna omvandlas till s.k. enrådighetsverk bör regeringen inrätta och utse ledamöter i två särskilda beslutsorgan knutna till berörda myndigheter. En sådan särskild beslutsform bör införas ifråga om u-krediter och stöd till svensk u-landsforskning.

Mina överväganden

6.6.1 Inledning

I regeringens direktiv för mitt arbete framhålls att biståndsmyndigheternas ledningsformer är en viktig komponent i frågan om styrningen av biståndet. Till grund för

nuvarande ledningsformer ligger dels de generella ledningsprinciper som finns inom statsförvaltningen, dels de behov av kunskap, deltagande etc. som specifikt finns inom biståndet.

Kommittén om förvaltningsmyndigheternas ledningsformer har i betänkandet (SOU 1993:58) Effektivare ledning i statliga myndigheter, nyligen prövat den principiella frågan om styrelser i statliga myndigheter. Detta har skett bl.a. mot bakgrund av att såväl styrelse som verkschef utses av regeringen samt att möjligheterna för regeringen att utkräva ansvar bör klarläggas.

Jag skall enligt regeringens direktiv beakta denna kommittés principiella förslag i mina överväganden och förslag om biståndsmyndigheternas styrelsers uppgifter, sammansättning etc.

Statskontoret har i dessa frågor biträtt mig med kartläggningar, intervjuer m.m.

6.6.2 Nu gällande generella principer

Motiven för de statliga förvaltningsmyndigheternas nuvarande ledningsformer belystes under 1980-talet av två utredningar, Förvaltningsutredningen (SOU 1983:39) och Verksledningskommittén (SOU 1985:40), vilka föregick statsmakternas beslut år 1987.

Nu gällande generella principer för ledningen av de statliga förvaltningsmyndigheterna fastställdes av riksdagen 1987 genom det s.k. verksledningsbeslutet (prop. 1986/87:99, bet. 1986/87:29, rskr. 1986/87:226).

Beslutet innebär att det i myndigheterna normalt skall finnas en styrelse vid sidan av myndighetschefen. Styrelsen skall vara sammansatt huvudsakligen av personer som

inte är anställda i myndigheten. Ansvarsfördelningen innebär att myndighetschefen är ansvarig inför regeringen för myndighetens verksamhet. Styrelsens uppgift är att öva insyn i verksamheten och att besluta i vissa särskilt angivna frågor som framgår av verksförordningen (1987:1100) och av respektive myndighets instruktion.

Med ändring av verksledningsbeslutet beslöt riksdagen år 1992 (prop. 1991/92:123, bet. 1991/92:KU36, rskr. 1991/92:305) att intresserepresentationen skulle slopas i vissa statliga myndigheters styrelser, främst inom arbetsmarknadsområdet. I propositionen anfördes att det var avgörande för en effektiv och väl fungerande förvaltning att den styrs utan hänsyn till organsiationers eller andra gruppers särintressen. Intresserepresentationen borde få komma till uttryck på annat sätt, t.ex. genom att rådgivande organ eller referensgrupper knyts till myndigheten, något som också ansågs vara värdefullt för andra typer av myndigheter.

6.6.3 Förslagen från Kommittén om förvaltningsmyndigheternas ledningsformer

Den utredning som senast behandlat frågorna om de statliga myndigheternas styrelser m.m., Kommittén om förvaltningsmyndigheternas ledningsformer, redovisade i juni 1993 sina förslag i betänkandet (SOU 1993:58) Effektivare ledning i statliga myndigheter. Betänkandet remissbehandlades under hösten 1993.

Kommittén föreslår i betänkandet bl.a. följande:

- Enrådighetsverk bör vara huvudmodell för ledning av de centrala förvaltningsmyndigheterna.

- Myndigheterna bör själva få besluta om inrättande och sammansättning av rådgivande organ. Det gäller rådgiv-

ningsorgan för allmänt stöd till myndighetschefen och expertorgan för särskilda frågor.

- Regeringen bör för den enskilda myndigheten pröva, om det finns särskilda skäl som motiverar att myndigheten leds av en styrelse.

- I en myndighet med styrelse bör denna ha ett totalt ansvar för verksamheten.

- Myndighetens chef bör vara självskriven ledamot i styrelsen och i allmänhet också vara styrelsens ordförande.

- Styrelseledamöterna bör utses mot bakgrund av styrelsens roll för ledningen av myndigheten. De bör bli väl informerade om sitt uppdrag. Suppleanter bör inte utses.

Som skäl för en allmän avveckling av styrelser i statliga förvaltningsmyndigheter framhåller kommittén följande. Genom ökad delegering av befogenheter till myndigheterna har anslagsframställningen knutits hårdare till verksamheten och årsredovisningen givits en stor betydelse i regeringens mål- och resultatstyrning av myndigheternas verksamhet. Styrelsens ansvar blir därmed oklart. Oklarhet om ansvaret för årsredovisningen medför också oklarhet om ansvaret för åtgärderna efter revision. Även vissa andra skäl såsom den ökade internationaliseringen och förändrad verksamhetsinriktning hos myndigheterna talar, enligt kommittén, mot styrelseformen.

Kommittén anför att avgörande för om en myndighet skall ha en styrelse bör vara att styrelseformen anses vara effektiv för myndigheten. Avgörande bör också vara att regeringen finner det ändamålsenligt att lägga ansvaret för ledningen av myndigheten på ett kollektivt organ, som en styrelse, i stället för på en enrådig myndighetschef. Kommittén pekar på ett par motiv för att överväga styrelseformen, nämligen om myndigheten har ett stort finan-

siellt ansvar, omfattande garantiåtaganden för staten eller andra insatser som kan innebära betydande framtida förpliktelser. Styrelsens ledamöter bör utses mot bakgrunden av styrelsens roll att leda verksamheten.

Av biståndsmyndigheterna är det endast SIDA som på anmodan har yttrat sig över kommitténs betänkande. SIDA delar inte kommitténs bedömning och avstyrker dess huvudförslag med enrådighetsverk. Enligt SIDA underskattar kommittén den speciella form av insyn och förankring som ges genom systemet med lekmannastyrelser. Detta gäller inte minst SIDA, vars verksamhet bedrivs utanför landets gränser. SIDA anser att styrelsen bör behållas med den nuvarande blandade rollen av att vara beslutsfattande och rådgivande. SIDA framhåller att de rådgivande organ verkschefen själv skulle kunna inrätta inte kan ersätta en av regeringen utsedd styrelse.

SIDA ansluter sig till kommitténs förslag, i det fall styrelser inrättas, om parlamentarisk representation i styrelsen, vilket medför både insyn och viss förankring av verksamheten.

6.6.4 Biståndsmyndigheternas styrelser i dag

I respektive biståndsmyndighets instruktion anges vilka typer av ärenden som skall behandlas av myndighetens styrelse. Följande uppgifter ligger i dag på styrelserna:

BITS

1. Verksamhetens inriktning och omfattning i olika samarbetsländer.
2. Enstaka insatser i länder som inte tidigare fått stöd från BITS.
3. Större u-krediter.
4. Viktigare frågor om BITS organisation och arbetsformer.
5. Avtal med internationella finasieringsinstitutioner och andra internationella organisationer.

SAREC

1. Forskningsärenden.
2. Mandat för och sammansättning av de vetenskapliga referensgrupperna för SAREC:s stöd till svensk u-landsforskning.

SWEDECORP

1. Verksamhetens inriktning och omfattning samt större insatser i enskilda samarbetsländer.
2. Riktlinjer för samverkan mellan myndigheten och Swedfund International AB.
3. Viktigare frågor om SWEDECORP:s organisation och arbetsformer.
4. Underlag som regeringen behöver för att ta ställning till omfattningen och inriktningen av verksamhetens olika delar.

SIDA

I myndighetens instruktion anges inte några särskilda frågor för styrelsen utöver vad som framgår av verksförordningens 13 §.

Biståndsmyndigheternas styrelser kan i dag sägas ha fyra huvudsakliga roller.

Den första innebär en beslutande roll. Styrelsen skall fatta beslut i vissa frågor som preciserats i myndighetens instruktion respektive angivits i verksförordningen (1987:1100). Enligt verksförordningens 11 § skall styrelsen pröva om myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och i överensstämmelse med verksamhetens syfte. I 12 § sägs att styrelsen skall biträda myndighetens chef och föreslå denne de åtgärder styrelsen finner motiverade. Vidare skall styrelsen enligt 13 § fatta beslut dels om myndighetens anslagsframställning och årsredovisning, dels i anledning av Riksrevisionsverkets revisionsberättelser och revisionsrapporter, dels om sådana föreskrifter som riktar sig till enskilda, kommuner eller landstingskommuner.

Den andra rollen är rådgivande genom att styrelsen skall utgöra ett kvalificerat rådgivande organ åt verkschefen. Initiativ till rådgivning kan komma från såväl styrelseledamöter som verkschefen.

Den tredje rollen är av kontrollerande och granskande karaktär. Styrelsen skall pröva om myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och att detta sker i överenskommelse med de syften som uppställts för verksamheten.

Den fjärde rollen är den informativa. Den innebär att myndigheten för ut information till styrelsen som denna behöver eller kan komma att behöva inför sina överläggningar och ställningstaganden eller som på annat sätt är väsentlig för styrelseledamöterna.

Styrelserna håller som regel sex till åtta sammanträden per år och hur deras uppgifter fördelar sig på de olika rollerna enligt ovan kan utläsas ur styrelsernas protokoll.

Tabell 6.2. Ärenden behandlade av biståndsmyndigheternas styrelser under perioden den 1 juli 1991 - den 31 oktober 1993, fördelade på ärendenas art.

	Beslut	Rådgivande	Kontrollerande	Information	Summa antal (%)
BITS	42 %	22 %	4 %	32 %	149 (100 %)
SIDA	7 %	44 %	6 %	43 %	90 (100 %)
SWEDECORP	58 %	16 %	1 %	26 %	90 (100 %)
SAREC	72 %	4 %	2 %	22 %	166 (100 %)
Samtliga	48 %	19 %	3 %	30 %	495 (100 %)
S:a antal ärenden	239	94	15	147	

Redovisningen ger vid handen att nära hälften av det samlade antalet ärenden som har behandlats av biståndsmyndigheternas styrelser under perioden har varit av beslutande art. Över 70 procent av styrelseärendena hos SAREC är beslutsärenden, medan dessa utgör en mycket begränsad del av de ärenden som kommer upp på SIDA:s styrelsebord. I SIDA:s styrelsearbete intar i stället ärenden av rådgivande karaktär en dominerande ställning. Till ärendegruppen rådgivning har här också förts diskussioner som vid tillfället inte utmynnat i beslut.

Inom samtliga biståndsmyndigheter är informationen till styrelsen ett viktigt inslag och utgör minst en fjärdedel av respektive styrelses ärendemängd. Den informativa rollen innebär bl.a. att styrelseledamöter fungerar som informatörer utåt, dvs. verkar som myndighetens "ambassadörer" snarare än att ledamöterna är mottagare av information för sina ställningstaganden.

6.6.5 Styrelsernas sammansättning

Varje biståndsmyndighet har i dag en styrelse utsedd av regeringen. I samtliga styrelser ingår myndighetschefen - generaldirektören. Ordförande i SIDA:s styrelse är verkschefen, i övriga myndigheters styrelse har ordföranden hämtats utanför organisationen.

I samtliga fyra styrelser ingår partiföreträdare. Dessa är i de flesta fall riksdagsledamöter. I styrelserna för BITS, SAREC och SWEDECORP ingår också företrädare för regeringskansliet. I var och en av dessa myndigheters styrelse ingår en representant för UD:s avdelning för internationellt utvecklingssamarbete (UD/U).

Styrelsernas sammansättning redovisas översiktligt i följande figur.

Tabell 6.3. Ledamöter i biståndsmyndigheternas styrelser samt fördelningen mellan riksdagsledamöter/partiföreträdare, tjänstemän i regeringskansliet och övriga.

	Totalt antal	Riksdag/ partier	Regerings-kansliet (UD/U)	Övriga
BITS	11	2 (fp, s)	4 (1)	4
SAREC	12	3 (c,fp,s) inkl ordf.	1 (1)	8
SIDA	12	5 (c, fp, kds, s, m)	-	6
SWDECORP	9	2 (s, m)	2 (1)	4

6.6.6 Styrelser i biståndsmyndigheterna?

Redan inledningsvis vill jag framhålla att jag anser att de skäl som framförts av Kommittén om förvaltningsmyndigheternas ledningsformer för en allmän övergång till enrådighetsverk även är tillämpliga på biståndsförvaltningen.

Styrelsefrågan avseende biståndsmyndigheterna har senast berörts i betänkandet (SOU 1993:1) Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. Utredningen kommenterar frågorna om styrelsernas ansvar och uppgifter samt om regeringskansliets representation respektive parlamentarisk representation i biståndsmyndigheternas styrelser. Utredningen ansluter sig därvid till den tidigare Biståndsorganisationsutredningens synpunkter och föreslår att antalet representanter för regeringskansliet i BITS styrelse minskas.

Mot bakgrund av riksdagens s.k. verksledningsbeslut år 1987, förslagen i betänkandet (SOU 1993:58) Effektivare ledning i statliga myndigheter, en genomgång av styrelseprotokoll samt intervjuer med styrelseordföranden och

verkschefer vid biståndsmyndigheterna som genomförts i min utredning redovisar jag i det följande konsekvenserna för ledningsorganisationen på myndighetsnivå inom biståndsförvaltningen, om regeringen väljer styrelse respektive enrådighetsverk som huvudmodell för statliga förvaltningsmyndigheter.

Jag bedömer det som angeläget att, oavsett om styrelsemodellen eller enrådighetsmodellen väljs, fortsatt slå vakt om biståndsfrågornas förankring i riksdagen och hos politiska partier i syfte att dels vidmakthålla det biståndspolitiska intresset och kunskapen om biståndet i det svenska samhället, dels tillförsäkra den politiska representationens insyn i biståndsförvaltningen. I det senare fallet handlar det mera om att föra ut information från myndigheterna till riksdagen än att föra in information till myndigheterna. Riksdagsledamöternas uppgift är också att å andra sidan tillföra myndigheterna allsidighet till biståndsfrågornas beredning.

Förankringen hos intresseorganisationerna är lika väsentlig för att från dessa bl.a. tillföra myndigheten erfarenheter från det praktiska biståndsarbetet.

Frågan om behovet av departementstjänstemän som ledamöter i biståndsmyndigheternas styrelser har aktualiserats i olika sammanhang. Det har ibland framförts att det av rent principiella skäl kan vara tveksamt att ansvarigt departement är företrätt i en biståndsmyndighets styrelse med dess vittgående beslutsbefogenheter. I vilken egenskap sitter regeringskansliets företrädare i styrelsen? Är det som representant för regeringen eller för det ansvariga fackdepartementet? Knappast för någondera parten. Eller är tjänstemannen ledamot i styrelsen genom sin personliga kapacitet? De frågor som ställs här pekar mot eventuella jävsfrågor som bör uppmärksammas vid förordnande av styrelseledamöter. Det har hävdats att det naturligtvis kan vara praktiskt att vid styrelsens sammanträden ha omedel-

bar tillgång till en departementstjänstemans inlägg. Denne blir en värdefull informationsbrygga mellan styrelsen och departementet. Sammantaget gör detta att frågan om styrelseledamöter från regeringskansliet bör övervägas noga.

En fungerande resultatstyrning av biståndsmyndigheternas verksamheter kräver enligt min mening såväl tydliga styrsignaler från regeringens sida vad gäller verksamhetens innehåll som klara ansvars- och styrformer. Detta gör att styrelserna, med nuvarande uppgifter och sammansättning, kommer att få en oklar mellanställning i styrkedjan riksdag - regering - myndighet.

Frågorna om behoven av olika formerna av extern medverkan i biståndsmyndigheternas ledning bör därför som jag ser det i första hand ställas med utgångspunkt från vilka bedömningar som behöver göras i besluten rörande utvecklingssamarbetets olika sakfrågor. Att myndigheterna behöver kommunicera med sin omvärld är en självklarhet. Att särskild kompetens och utanförstående bedömningar ofta behöver tillföras likaså. Detta är dock något annat än att låta utanförstående delta i myndighetens beslut. Finns det frågor i vilka det ligger ett betydande egenvärde i en direkt extern medverkan i beslutet, t.ex. starka legitimitets- eller delaktighetsskäl, bör en särskild beslutsordning/-form i dessa frågor införas.

Biståndspolitikens särskilda behov av förankring i det svenska samhället är en fråga av betydligt större vikt än att läggas på en enskild biståndsmyndighet. Det är en angelägenhet för regeringen att finna former för hur solidariteten med och det direkta svenska deltagandet i u-ländernas utveckling kan utvecklas. Frågan inbegriper betydligt mer än styrelser i de statliga organ som svarar för biståndspolitikens genomförande.

Enrådighetsmodellens konsekvenser "översatta" till dagens biståndsmyndigheters ledningsorganisation är inte särskilt

genomgripande. De ärenden vari samtliga styrelser nu beslutar, dvs. anslagsframställning, årsredovisning och åtgärder med anledning av revision, förutsätts ingå i respektive verkschefs beslutsbefogenheter. Detta gäller även de insatsärenden som styrelserna i dag beslutar om. I vissa ärendetyper, för vilka jag redogör särskilt i det följande, bör dock en särskilt beslutsordning/-form införas.

Principen med enrådighetsverk öppnar också möjligheterna att inrätta organ av rådgivande karaktär. Sådana bör knytas till verkschefen. Avsikten med rådgivande organ är dels att medverka till att förankra biståndet hos och sprida information till politiska partier, riksdagen och intresseorganisationer inom biståndssfären, dels vara forum för kvalificerade överläggningar och rådgivning avseende biståndfrågor inom myndighetens ansvarsområde.

Jag anser att ett sådant råd bör knytas till SIDA. Regeringen bör utse rådets ledamöter, bland vilka bör ingå företrädare för riksdagspartierna och olika intresseorganisationer inom biståndssfären. Det bör i sammanhanget övervägas om rådet även bör ges uppgifter inom det multilaterala utvecklingssamarbetet.

6.6.7 Krav på särskild hantering av vissa biståndsfrågor

Behandlingen i detta avsnitt bygger på min i föregående avsnitt redovisade generella bedömning att ingenting talar emot att biståndsmyndigheterna i framtiden leds av enrådiga verkschefer i det fall regeringen skulle lägga fast detta som en huvudprincip för förvaltningsmyndigheternas ledning.

U-krediter

Jag har konstaterat att u-kreditfrågorna utgör ett betydande inslag i BITS styrelsearbete, cirka 40 % av styrelsens ärenden gäller u-krediter. Ofta är dessa ärenden mycket stora och komplexa till sin natur. Flera parter och aktörer (svenska företag, företag och myndigheter i mottagarlandet, andra biståndsorgan och finansieringsinstitutioner m.fl) är ofta involverade. Den tid som åtgår för berednings- och förhandlingsarbete uppgår inte sällan till cirka ett år.

Även en tid efter det beslut har fattats kan vissa justeringar i avtalet behöva göras. Huvuddelen av u-krediterna uppgår till mellan 20 och 200 miljoner kronor. I några få fall förekommer u-krediter överstigande 500 miljoner kronor. Sådana krediter underställs ofta av olika skäl regeringen för beslut.

U-kreditärendena utgör beloppsmässigt knappt hälften, cirka 40 %, av BITS verksamhet. När det gäller antal beslut utgör de endast en liten del av verksamheten, 10-20 ärenden per år jämfört med 200-300 ärenden per år för vardera tekniskt samarbete och östeuropasamarbete. I dag beslutar generaldirektören om u-krediter upp till ett belopp av ca. 75 miljoner kronor i ett enskilt ärende. Beslut om u-krediter över denna beloppsgräns fattas av styrelsen, som också avgör principiellt viktiga frågor. Vissa beslut underställs, som sagts, regeringen för prövning.

I ett enrådighetsverk blir myndighetens chef den högsta beslutande nivån. I fråga om BITS nuvarande verksamhet skulle detta innebära att generaldirektören ansvarar för besluten i samtliga ärenden. Med hänsyn till att ärenden rörande större u-krediter kan innebära långsiktiga kreditåtaganden för svenska staten och uppgå till betydande

belopp - kredit på något hundratal miljoner kronor - finns det skäl att knyta ett särskilt organ till myndigheten för beslut i sådana ärenden. En motsvarande ordning bör också gälla för de s.k. villkorslån som SWEDECORP i dag svarar för.

Mot denna bakgrund bör enrådighetsmodellen beträffande u-krediter och s.k. villkorslån kompletteras med ett särskilt kollektivt sammansatt organ för beslut i större sådana ärenden.

Ett särskilt beslutsorgan med utomstående ledamöter, som kan bidra med nödvändig sakkunskap och erfarenhet inom området, bör därför knytas till den för dessa stödformer ansvariga myndigheten. Mandatet för detta organ, som kan benämnas U-kreditdelegationen, bör fastställas av regeringen i myndighetens instruktion eller genom annat beslut. Delegationens ledamöter, fem till sju till antalet, bör tillsättas av regeringen. Verkschefen bör vara delegationens ordförande.

U-landsforskning

Regeringens uppdrag till SAREC innebär att myndigheten vänder sig till såväl u-länder som internationella och svenska forskningsinstitutioner. SAREC kan härvid sägas ha två olika roller, en inriktad på internationellt utvecklingssamarbete och en som finansiär av svensk u-landsforskning. I den sistnämnda rollen är myndigheten mest att jämställa med ett svenskt forskningsråd med uppgift att fördela medel till forskningsinstitutioner och särskilda forskningsprojekt.

Kommittén om förvaltningsmyndigheternas ledningsformer anför i sitt betänkande (SOU 1993:58), att särskilda skäl för att ha en styrelse kan anses föreligga för bl.a. myndigheter som beviljar bidrag till olika forsknings- eller

utvecklingsinsatser och då med huvuduppgift att besluta i enskilda ärenden. Kommittén framhåller att ett alternativ kan vara att myndigheten har ett beslutande organ i form av särskild nämnd eller delegation. Om kommitténs syn appliceras på de nuvarande stöden till svensk u-landsforskning innebär detta att den ansvariga myndigheten antingen bör ha en styrelse eller ett särskilt kollektivt organ som fattar beslut i dessa ärenden.

Om enrådighet införs bör det inom myndigheten finnas en forskningsstödsnämnd med ansvar för beredning och beslut om det svenska forskningsprogrammet, dvs. de biståndsfinansierade stöden till svenska forskare och forskningsprojekt. Nämndens uppdrag, sammansättning och mandattid bör avgöras av regeringen. Nämnden bör till sig kunna knyta olika grupper, vars uppgifter bör överensstämma med de som SAREC:s nuvarande vetenskapliga referensgrupper har.

Med enrådighetsmodellen blir verkschefen högsta beslutande nivå. Som stöd bör verkschefen ha ett rådgivande organ med uppgift att ge råd i kvalificerade forskningspolitiska frågor. En viktig uppgift för organet bör vara att medverka i utarbetandet av sektor-, ämnes- och disciplinövergripande bedömningar och perspektiv avseende forskningens och den högre utbildningens roll i utvecklingssamarbetet och betydelse för u-ländernas utveckling.

6.7 Anslagsstruktur

Min slutsats

Biståndspolitikens inriktning och innehåll bör på ett tydligt sätt komma till uttryck i anslagsstrukturen. Riksdagens och regeringens styrning bör komma till tydliga uttryck i anslagens benämningar, indelningen i anslagsposter, mål- och ändamålsbestämningar samt de villkor som kopplas till dispositionen av anslagen.

Mina överväganden

6.7.1 Sakanslag och förvaltningsanslag

Riksdagens och regeringens styrning av myndigheterna bör, som jag utvecklat i tidigare avsnitt, innebära att fokus inriktas på den genomförda verksamhetens resultat. För att få genomslag måste regeringens styrning innebära en tydlig koppling mellan verksamhetens mål, faktiska och förväntade resultat samt tilldelning av resurser. Anslagsstrukturen bör ge ett samlat uttryck för kraven på effektivitet och för möjligheterna att tydliggöra biståndspolitikens inriktning.

Biståndssektorns anslagsstruktur under den senaste tjugoårsperioden präglas av uppdelningarna i bilateralt och multilateralt utvecklingssamarbete samt i kostnader för sakverksamhet och myndigheternas förvaltning. Anslagsstrukturen är ett av de tydligaste uttrycken för den budgetstyrning som präglat biståndet.

Min uppfattning är att de resurser som ställs till förfogande för utvecklingssamarbete måste ses i ett gemensamt sammanhang. Möjligheterna att använda medlen mer effektivt är direkt beroende av möjligheterna till analys av verksamhetens innehåll. Betraktat på detta sätt utgör alla resurser som anvisats för att bereda och genomföra riksdagens uppdrag verksamhetsmedel, oavsett om de rubricerats som sak- eller förvaltningsanslag. Detta synsätt bör därför få anslagsmässiga konsekvenser.

Statsförvaltningens tillämpning av resultatstyrning bygger på önskemål om en mer effektiv verksamhet och krav på ett effektivt utnyttjande av tilldelade resurser. Detta är också en bärande tanke i regeringens direktiv för mitt utredningsarbete. Mina överväganden ovan om styrningen av biståndets inriktning är ägnade att bidra till en ökad

effektivitet. Effektiviteten kan enligt min mening också förbättras genom att förändra formerna för hur resurser tilldelas biståndsförvaltningen. Den delegering av ansvar till myndigheterna som ligger implicit i resultatstyrningsmodellen bör därför även innebära att den nuvarande anslagsmässiga uppdelningen i verksamhets- och förvaltningsmedel på sikt upphör.

Grundläggande förutsättning här, liksom inom andra delar av det nya styrsystemet, är att såväl regeringskansliet som myndigheterna utvecklar sin verksamhetsredovisning. Denna måste möjliggöra uppföljning av effektiviteten i verksamhetens alla olika delar, inklusive vilka resurser som använts för utvecklingssamarbetets förvaltning i olika organisatoriska led.

Detta kan också innebära att en avsevärt större tydlighet uppnås ifråga om konsultanvändningen. I dag är biståndsförvaltningens utnyttjande av konsulter totalt sett mycket omfattande och finansieras i det närmaste uteslutande med sakanslagsmedel. Den absoluta huvuddelen av konsulterna anlitas för insatser i olika led av insatsernas genomförande, men konsulter utför även uppgifter som ligger nära myndigheternas kärnverksamhet.

6.7.2 Anslag för bilateralt respektive multilateralt utvecklingssamarbete

En större flexibilitet i användningen av tilldelade medel bör också innehålla anslagstekniska lösningar som gör uppdelningen i bilateralt och multilateralt bistånd mindre skarp.

Såväl det bilaterala som det multilaterla utvecklingssamarbetet innehåller betydande inslag av stöd till insatser på sektor- eller ämnesnivå. Delar av stöden till FN-organen är för en utanförstående betraktare till synes i

första hand sektor- och ämnesinsatser (t.ex. flyktingstöd genom UNHCR, familjeplanering genom IPPF och miljöinsatser genom ett flertal olika organ). Inom de bilaterala anslagen finns också motsvarande ändamål. Katastrofbiståndet, vilket jag senare kommer att behandla, är också en sådan biståndsform.

Sett ur främst riksdagens, men till stor del även ur regeringens, styrningsperspektiv måste en verksamhets- och anslagsuppdelning primärt grundad på vilken kanal biståndsresurserna förmedlas många gånger förefalla konstlad. Jag har tidigare i detta kapitel framhållit behoven av att stärka de sektor- och ämnesanknutna uppgifterna i främst biståndsmyndigheternas verksamhet. Även om mitt fokus härvid i första hand har legat på det bilaterala utvecklingssamarbetet är kopplingarna till det multilaterala området uppenbara.

Jag anser därför att såväl formerna för policyarbetet som de anslagsmässiga konsekvenserna av en styrning vilken i ökad utsträckning utgår från sektoriella och ämnesmässiga bedömningar, bör analyseras ytterligare. Inriktningen bör vara att tydliggöra kopplingarna både på policynivån och anslagstekniskt mellan bilaterala och multilaterala insatser.

Detta en av de frågor som lämpligen bör kunna behandlas av det utvecklingsarbete som jag tidigare föreslagit bör påbörjas vid UD/U.

7 BISTÅNDSFÖRVALTNINGENS FRAMTIDA ORGANISATION

7.1 Allmänna krav på 1990-talets biståndsförvaltning

Min slutsats

Biståndsförvaltningens främsta uppgift bör vara att på ett effektivt sätt verkställa regeringens biståndspolitik. Förvaltningens myndighetsstruktur bör återspegla den organisation som mest ändamålsenligt kan utföra det uppdrag regeringen fått av riksdagen.

Den främsta uppgiften för Utrikesdepartementets avdelning för internationellt utvecklingssamarbete (UD/U) bör vara att utöva regeringens "koncernstyrning" av biståndsförvaltningen. Denna styrning bör innehålla ett betydande mått av delegerat verksamhets- och ekonomiansvar för biståndsmyndigheter och utlandsmyndigheter.

Biståndsförvaltningens myndighetsstruktur bör tydligt återspegla de sektoriella och ämnesinriktade perspektiven i biståndspolitiken och beakta de skilda relationer mellan biståndets intressenter (svenska biståndsmyndigheter, mottagarlandets organ och genomförandeansvariga) som föreligger i olika sektorer. Detta innebär att strukturen löpande måste kunna anpassas till de krav sakfrågornas behandling kräver.

Mina överväganden

Biståndspolitiken har som jag redovisat i kapitel 3 genomgått avsevärda förändringar under senare år. Dessa präglar självfallet förutsättningarna för biståndsförvaltningens verksamhet. Under de närmaste åren kommer kraven på för-

valtningen att förstärkas ytterligare, bl.a. till följd av ett eventuellt kommande svenskt EG/EU-medlemskap.

Biståndsförvaltningens nuvarande myndighetsstruktur, vilken jag översiktligt redovisat i kapitel 5, har dock enligt min mening inte förändrats i motsvarande utsträckning. Det kan möjligen anföras att förvaltningens hittillsvarande struktur medger en löpande anpassning till nya situationer och problem. Min bedömning är dock att detta inte är tillräckligt. En allmänt hög förändringsberedskap är bara ett kriterium som bör vägleda uppbyggandet av en effektiv förvaltning.

Inriktningen av regeringens generella förvaltningspolitik, vars utveckling och former jag redogjort för i kapitel 4, är en annan faktor som påverkar biståndsförvaltningen. Införandet av resultatstyrning i den statliga verksamheten har tydliggjort och förstärkt kraven på effektivitet även inom biståndet.

Ett ytterligare viktigt led i statsförvaltningens allmänna förändringsarbete är att myndigheterna genom avreglering och delegering av ansvar och befogenheter fått avsevärt ökade möjligheter att själva styra den närmare utformningen och genomförandet av verksamheten. De möjligheter och krafter som ligger i detta bör nu även komma till uttryck i biståndsförvaltningens organisation och verksamhet.

Jag skulle avslutningsvis vilja lägga till tre faktorer som jag anser bör vara av betydelse för övervägandena om biståndsförvaltningens framtida myndighetsstruktur.

Den första gäller de långsiktiga förutsättningarna för dagens fyra minsta biståndsorgan (BITS, SAREC, SWEDECORP och Swedfund International AB). Deras såväl absoluta som relativa litenhet gör dem sårbara inte minst i komptenshänseende. Allra främst kanske detta gäller SAREC som i

mycket stor utsträckning är beroende av litet antal mycket väl utbildade och erfarna forskningssekreterare.

Den andra gäller effekterna av ett eventuellt svenskt medlemskap i EG/EU. Förutom att medlemskapet i sig kommer att innebära krav på vissa omprövningar vad gäller det svenska utvecklingssamarbetets allmänna inriktning och, som följd av detta, även vissa omprioriteringar av biståndsresurser, kommer det även att ställa krav på en betydande administrativ kraftsamling, främst inom UD/U.

Flera utredningar har under senare år framhållit vikten av att Sverige kan "tala med en tunga" i det europeiska samarbetet. Detta ställer nya krav på samverkansformerna mellan departement och myndigheter. Det är uppenbart att en enklare biståndsförvaltning än dagens skulle bidra till att Sverige bättre kan göra sin röst hörd i det europeiska biståndspolitiska samarbetet.

För det tredje vill jag understryka mottagarländernas villkor och förutsättningar. Den s.k. mottagarkapaciteten ligger i många av de fattigaste länderna nära sitt tak. I det långa loppet måste därför biståndsgivarna och de internationella finansieringsinstitutionerna ytterligare samordna sina insatser. Införandet av en enklare svensk myndighetsstruktur på biståndsområdet bör vara ett uttryck för strävandena i denna riktning.

7.2 Behovet av organisatorisk differentiering i biståndsförvaltningen

Min slutsats

Det utvecklingssamarbete som de svenska biståndsmyndigheterna i dag svarar för kan vad gäller verksamhetens inriktning och former sägas bestå av två olika delar: Ett långsiktigt och fattigdomsinriktat utvecklingssamarbete

med de allra fattigaste u-länderna och ett annat, betydligt mycket mer geografiskt spritt, med inriktning på insatser inom näringslivs- och infrastrukturområdena.

Dessa två olika verksamhetsformer bör utgöra den organisationsgrundande indelningen på biståndsförvaltningens myndighetsnivå.

Mina överväganden

Det finns flera omständigheter som talar för en långt gående verksamhetsmässig och organisatorisk integration av utvecklingssamarbetet på näringslivs- och infrastrukturområdena. En har att göra med de särskilda förhållanden som kännetecknar insatser inom dessa områden i förhållande till insatser inom det fattigdomsinriktade utvecklingssamarbetet. Särskilt gäller detta relationerna mellan de tre huvudintressenterna i biståndstriaden, dvs. den svenska biståndsmyndigheten, mottagarlandet och den genomförandeansvariga.

I långsiktigt fattigdomsinriktat utvecklingssamarbete ligger tyngdpunkten på att stödja sociala innovationer. Därmed ställs krav på ett kreativt samspel mellan den svenska biståndsmyndigheten (och i ökande utsträckning utlandsmyndigheterna) och mottagarlandet. Det är i detta bistånd relativt svårt att definiera samarbetets mål och att utifrån detta göra precisa beskrivningar av de tjänster eller varor som genomföraren har att leverera. Den svenska biståndsmyndigheten tvingas i detta samarbete bli en mer aktiv part, ta mer ansvar för slutresultatet än vad som behöver ske i det mer "hårda" näringslivs- och infrastruktursamarbetet. De tjänster etc. som där skall utföras låter sig lättare upphandlas av en tredje part (dvs. en entrepenör eller en genomförandekonsult) enligt relativt tydliga kriterier.

Dessutom finns inom de i det "hårda" biståndet berörda branscherna ofta en betydande konsensus om de normer som skall ligga till grund för värdering av projekt, modeller för beräkning av lönsamhet, nyckeltal för att jämföra olika leverantörers prestationer etc. Genom detta kan ett näringslivsinriktat biståndsorgan lägga mer av genomförandeansvaret på mottagarlandet och den upphandlade leverantören. Kraven på genomföraren kan enklare preciseras. Ansvaret blir tydligare. Det gå att bestämma om genomföraren/leverantören uppfyllt sina åtaganden. Ett biståndsorgan inriktat mot sektorer med dessa egenskaper kan i stora delar tillämpa arbetsformer som är vanliga i andra offentliga sammanhang.

Den svenska biståndsmyndigheten och mottagarlandet får i det "hårda" utvecklingssamarbetet tydligare roller som finansiär eller köpare, där viktiga kriterier blir låga kostnader för en preciserbar produkt eller tjänst. Det blir i dessa former av insatser viktigt att medverka till att en resurseffektiviserande konkurrens etableras, en konkurrens som gynnar både det svenska biståndet och mottagarlandet. Konkurrensen underlättas inte minst av att insatser och projekt kan beskrivas i former som gör jämförelser mellan alternativa genomförare/leverantörer meningsfulla.

I det fattigdomsinriktade utvecklingssamarbetet (inriktat mot insatser inom t.ex. områdena lantbruk, utbildning, hälsovård och offentlig förvaltning) är de långsiktiga relationerna, byggda på ömsesidigt förtroende mellan svensk biståndsmyndighet, mottagarland och genomförare väsentligare än en kostnadspressande konkurrens. Målen för samarbetet är mer dynamiska och målbestämningsprocessen förutsätter en löpande dialog mellan parterna. Dessa skillnader är så viktiga att de motiverar en organisatorisk separering av de båda biståndsslagen.

7.3 Handläggning av näringslivs- och infrastrukturbistånd

Min slutsats

Inriktningen av och formerna för stöd till u-ländernas utveckling inom näringslivs- och infrastrukturområdena är den biståndspolitiska fråga som har utretts allra mest intensivt under senare år. Lika fullt råder i dag oklarheter i ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan de fyra berörda biståndsorganen (SIDA, BITS, SWEDECORP och Swedfund International AB).

Handläggningen av näringslivs- och infrastrukturbiståndet skulle bli mer effektiv om den samordnades på myndighetsnivån.

Mina överväganden

7.3.1 Tidigare utredningar och verksamhetens framväxt

Inriktningen av och formerna för näringslivs- och infrastrukturbiståndet har behandlats av ett flertal utredningar sedan andra delen av 1970-talet. Verksamheten har som följd av utredningarnas förslag vidgats till nya områden och en betydande volymmässig expansion har skett.

Den utredning som under senare år mest ingående behandlat dessa frågor är Biståndsorganisationsutredningen (BIU). I betänkandet (SOU 1990:17) Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd, behandlar utredningen även utförligt frågan om näringslivs- och infrastrukturbiståndets myndighetsstruktur. Vissa aspekter på biståndet inom infrastrukturområdet behandlas även i betänkandet (SOU 1993:1) Styrnings- och samarbetsformer i biståndet.

Flera remissinstanser, bl.a. företrädare för den svenska resursbasen, efterlyste i sina synpunkter på denna utredning en enklare struktur för det näringslivs- och infrastrukturinriktade biståndet. Dagens myndighetsstruktur uppfattades som svårförståelig.

Frågor om kreditinstrumentet i biståndet har senast behandlats av Kreditbiståndsutredningen i dess betänkande (SOU 1991:74) Krediter för utveckling och av den under hösten 1993 genomförda utredningen Biståndskrediter som komplement till gåvobistånd.

Biståndsinsatserna på infrastrukturområdet bygger på att u-länderna behöver en utbyggd fysisk infrastruktur för sin utveckling. Dessa insatser gavs därför tidigt en viktig roll i biståndspolitiken. Även Världsbankens verksamhet inriktades tidigt i hög grad på sådana insatser.

Infrastrukturinsatserna är ofta stora och mycket kapitalkrävande. Ansvaret och ägandet är ofta statligt, ofta i form av monopol, även om en viss privatisering kan skönjas även i u-länderna. Nära kopplat till uppbyggandet av den fysiska infrastrukturen är insatser till stöd för den därmed sammanhängande institutionella kompetensuppbyggnaden. Stöd till denna sker ofta i form av s.k. tekniskt samarbete, som t.ex. kan avse managementutveckling och annan personalutveckling. Infrastrukturinsatserna planeras och genomförs ofta inom ramen för mottagarlandets allmänna utvecklingsplan.

Utvecklingssamarbetet på näringslivsområdet är av senare datum än det på infrastrukturområdet. Som etablerad del i den svenska biståndspolitiken kan det sägas ha funnits sedan år 1978 då Fonden för industriellt samarbete med u-länderna (Swedfund) inrättades. Verksamheten har sedan dess förändrats i flera avseenden.

Det privata företagandet och marknadsekonomin har allt mer framhållits som viktiga drivkrafter för u-länderna. Detta har gjort att insatserna i en ökande utsträckning riktats från stöd till utveckling av enskilda företag i riktning mot insatser till stöd för marknadens funktionssätt och de allmänna förutsättningarna för privat företagande. I detta ligger en ökad uppmärksamhet på behovet av fungerande strukturer för en långsiktigt fungerande verksamhet, t.ex. utarbetande av nationella strategier för industriell utveckling och lagstiftning inom närings- och arbetslivsområdena samt stöd till uppbyggande av bankväsende och finansieringsinstitutioner.

De svenska insatsernas utveckling inom näringslivs- och infrastrukturområdena har också en annan bakgrund. "Breddat bistånd" infördes som begrepp i slutet av 1970-talet för att i första hand beteckna insatser utanför programlandskretsen. Med tiden kom det också att innebära biståndsinsatser finansierade utanför landprogrammens ramar. I detta låg även att samarbetet i stor utsträckning byggde på att andra än regeringar och myndigheter utgjorde den viktigaste länken i mottagarlandet.

Redan tidigt (vid slutet av 1970-talet) skiljdes ansvaret för det breddade biståndet ut från SIDA och lades på BITS. När så u-krediterna kom att bli ett allt viktigare biståndspolitiskt instrument lades ansvaret även för dessa på BITS. Därmed renodlades SIDA:s finansieringsroll till att endast avse gåvobistånd.

7.3.2 Biståndsmyndigheternas nuvarande uppgifter

Fyra biståndsorgan (SIDA, BITS, SWEDECORP och Swedfund International AB) svarar i dag för de svenska insatserna inom näringslivs- och infrastrukturområdena. Jag har i avsnitt 5.3.2 översiktligt redovisat de olika organens uppgifter, resurser m.m.

SIDA:s verksamhet inom dessa områden avser huvudsakligen insatser avseende mottagarländernas infrastruktur, främst inom följande delområden: Vägar, hamnar, järnvägar, post, telekommunikationer, energi, landsbygdens vattenförsörjning samt socialt bostadsbyggande. Under budgetåret 1992/93 pågick 62 större insatser och SIDA:s utbetalningar uppgick till 888 miljoner kronor. Drygt två tredjedelar (69 %) av utbetalningarna avsåg insatser i Afrika.

BITS svarar genom u-kreditverksamheten för finansiering av investeringar i u-ländernas infrastruktur. Insatserna inom telekommunikations- och energisektorerna är sett till volymen de största (61 % resp. 30 % av kreditgivningen under budgetåret 1992/93). Genom det tekniska samarbetet förmedlar och finansierar BITS kontakter mellan företag och institutioner i Sverige och i mottagarländerna. Dessa insatser, liksom verksamheten med internationella kurser, uppvisar en jämnare sektorfördelning.

Sammanlagt har sedan år 1981 fyra miljarder kronor av biståndsmedel anvisats för u-kreditverksamheten och den sammanlagda utlåningen genom systemet uppgår f.n. till 12 miljarder kronor. Detta har enligt BITS beräkningar möjliggjort kontrakt med svenska företag för totalt 18 miljarder kronor.

SWEDECORP svarar genom sin s.k. främjandeverksamhet för insatser till stöd för det enskilda företagandet i u-länder. Syftet är att bidra till gynnsamma förutsättningar för företagande och investeringar genom kunskapsöverföring till näringslivet och dess organisationer i mottagarländerna. Under föregående budgetår pågick ca. 170 sådana insatser i 15 u-länder.

SWEDECORP skall även främja mottagarländernas handel. Detta sker genom olika importfrämjande verksamheter på den svenska marknaden. SWEDECORP samarbetar med Swedfund

International AB vad gäller riskkapitalinvesteringar i mottagarländerna.

7.3.3 Vad utmärker dagens bistånd på näringslivs- och infrastrukturområdena?

De fyra berörda biståndsorganens verksamhet likaväl som genomförandet av näringslivs- och infrastrukturinsatser innehåller ett flertal gemensamma nämnare.

Till de viktigaste härvidlag hör den nära kopplingen till den svenska resursbasen, främst i form av svenska företag, i genomförandet av de olika insatserna. Generellt sett kan sägas att resursbasen är betydligt mer aktiv och har en mer central roll på detta område än inom andra delar av det bilaterala utvecklingssamarbetet. Biståndsorganens beställar- och finansieringsroller blir inom dessa områden därför särskilt framträdande.

De svenska företagens intressen i denna verksamhet kan belysas genom de beräkningar BITS gjort av u-krediternas sysselsättningseffekter. Enligt en BITS-enkät år 1992 resulterade en total kreditvolym på ca. 4,6 miljarder kronor, motsvarande 1,7 miljarder kronor i biståndsmedel, i en direkt och indirekt sysselsättning hos svenska företag och deras underleverantörer motsvarande 15.800 årsarbetare.

Även i relationen till mottagarländerna finns likheter. Näringslivsinsatserna är i stor utsträckning inriktade mot utveckling av former och betingelser för enskilt företagande i en marknadsekonomi. Detta infattar olika insatser till stöd för den privata sektorns utveckling, t.ex. uppbyggande av finansiella institutioner, branschorgan och utbyggnad av infrastruktur. Insatserna på infrastrukturområdet, t.ex. vad gäller telekommunikationer och vägar, har också en vidare roll i samhällsutvecklingen.

En effekt av det breddade samarbetet har blivit att biståndsorganens uppdrag från regeringen med tiden blivit delvis överlappande. Två eller flera organ är i dag ofta aktiva i ett och samma mottagarland, i vissa fall svarar t.o.m. två olika organ för insatser inom samma sektor i ett och samma land. Detta är i längden en ohållbar situation, såväl ur effektivitets- som mottgarsynpunkt.

Det tekniska samarbete som i dag utförs av BITS och SWEDECORP är i sina former mycket likartade. Efter separeringen av Swedfund International AB från SWEDECORP år 1993 består den kvarvarande främjandeverksamheten av insatser som är mycket lika det tekniska samarbete som BITS i dag är engagerat i.

I de berörda biståndsorganens beredningsarbete intar det inledande analysarbetet, främst i ekonomiskt hänseende, en mycket central roll. Uttrycket "det går att räkna på projekten" används ofta av berörda tjänstemän och är ett uttryck för att lönsamhets- och bärkraftsberäkningar, såväl på företagsekonomisk som samhällseknomisk nivå, är en viktig del i myndigheternas arbete på området. Detta gör att insatser inom dessa sektorer skiljer sig från dem inom andra sektorer där man utgår från mer kvalitativa kriterier. Under senare år har även analyser av miljöeffekter tillkommit för de insatser där detta är relevant. För att beteckna myndigheternas roll under insatsernas genomförande används ofta begreppet "strategisk kontrollant".

Infrastrukturkompetensen finns i dag fördelad på flera håll, främst inom SIDA. BITS skulle vinna på att enklare få tillgång till denna och därmed bli mindre beroende av externa konsulter för sin beredning.

7.3.4 En ny grund för myndighetsstrukturen på näringslivs- och infrastrukturområdena

Biståndsorganisationsutredningen (BIU) redovisade i sitt betänkande (SOU 1990:17, s. 158-166) tre alternativa organisationsformer för utvecklingssamarbetet på näringslivs- och infrastrukturområdena. Alternativen bygger på en analys som utgår från tre olika nivåer i utvecklingssamarbetet. Nivåerna kan sägas såväl motsvara olika typer av insatser som vara en återspegling av biståndsorganens dåvarande huvudsakliga arbetsformer, där

- nivå 1 består av insatser till stöd för anläggning, drift och underhåll av infrastruktur respektive företag,
- nivå 2 innebär stöd till uppbyggnad av institutionella strukturer i form av t.ex. utbildnings-, forsknings- och branschorgan, samt
- nivå 3 avser insatser till stöd för en nationell policy- och strategiutveckling inom de aktuella områdena.

Jag finner att BIU:s analys i denna del är klargörande och att den kan tjäna som utgångspunkt även för mina överväganden. Jag kan dock inte dela BIU:s överväganden om hur den aktuella verksamheten bäst borde organiseras står sig i dagens situation.

Vad som sedan år 1990 tillkommit är, som jag tidigare har redovisat, införandet av ett nytt styrinstrument för hela det bilaterala utvecklingssamarbetet (landstrategier) samt en från riksdag och regering klart uttalad vilja att i ökad utsträckning styra verksamheten med utgångspunkt från uppnådda resultat (resultatstyrning). Regeringens förslag i årets budgetproposition om införande av s.k. biståndskrediter är ytterligare en faktor.

Därför anser jag att samtliga ovan angivna uppgifter, såväl inom näringslivs- som infrastrukturområdena, kan och

bör handläggas av ett och samma organ. Detta skulle avsevärt underlätta relationerna till den svenska resursbasen och organets egen kompetensförsörjning.

Det bilaterala utvecklingssamarbetet inom näringslivs- och infrastrukturområdena bör liksom ifråga om det övriga utvecklingssamarbetet i huvudsak styras genom landstrategier. I landstrategierna bör regeringen lägga fast insatsernas allmänna inriktning och ange en ekonomisk ram för deras genomförande. Om näringslivs- och infrastrukturbiståndets nuvarande mottagarlandsinriktning kommer att ligga fast innebär detta att strategier kommer att behöva utarbetas för en större krets av länder än för de nuvarande s.k. programländerna. Eller så bör Sveriges insatser inom dessa områden koncentreras till de länder där Sverige av andra skäl väljer att ha ett samarbete grundat på landstrategier.

För sitt behov av närvaro i mottagarländerna bör det nya organet utnyttja berörda utlandsmyndigheter. Detta gäller såväl för inhämtande av allmän och sektoranknuten information som för redovisning av hur enskilda insatser etc. fortlöper.

Det nya organets verksamhetsmässiga bredd bör också återspeglas i de former för utvecklingssamarbete det kan utnyttja. Det ter sig orimligt att, som förhållandet är i dag, att ett visst projekt skall hanteras, bedömas och finansieras olika beroende på om det bereds av en viss svensk förvaltningsmyndighet eller en annan. Projektet och omständigheterna måste vara avgörande för det svenska engagemanget, inte arbetsfördelningen inom den svenska statsförvaltningen. En organisatorisk integration skulle leda till en mer rationell ordning.

Ett eventuellt införande av biståndskrediter som ett nytt instrument i infrastrukturbiståndet gör att skillnaderna mellan u-kredit- och gåvofinansierat bistånd blir mindre.

Jag anser att det nya organet bör disponera samtliga de biståndspolitiska instrument som motsvarande organ utnyttjar i dag, dvs. u-krediter, gåvor, tekniskt och institutionellt samarbete samt, enligt regeringens förslag i årets budgetproposition, även s.k. biståndskrediter.

Det nya organet bör byggas upp med de resurser m.m. som i dag finns vid BITS, SWEDECORP och SIDA:s infrastrukturbyrå.

Frågor om det nya organets uppgifter, resurser osv. bör behandlas av en av regeringen tillsatt organisationskommitté. I dess uppdrag bör vidare ingå att formulera organets verksamhetsidé, verksamhetsindelning och dimensionering för olika verksamhetsdelar.

Såväl BITS och SWEDECORP som Swedfund International AB har byggt upp en viss Östeuropakompetens, i samtliga fall dock mycket små med de begränsningar som ligger i detta. Samordningsfördelarna är uppenbara om denna kapacitet inordnas i samma organisation.

Det nya organets uppgifter i samarbetet med Central- och Östeuropa bör övervägas särskilt mot bakgrund av bl.a. förslagen i betänkandet (Ds 1993:79) Inriktning och samordning av Sveriges samarbete med Central- och Östeuropa.

7.4 Handläggning av långsiktigt fattigdomsinriktat bistånd

Min slutsats

Det långsiktiga fattigdomsinriktade utvecklingssamarbetet utmärks av, förutom det uttryckliga kravet på långsiktighet, inriktningen på vissa väl definierade sektorer och den geografiska koncentrationen till de s.k. programländerna. Verksamheterna utmärks dessutom av att de främst är inriktade på den offentliga sektorns uppgifter i mottagarländerna.

I dag är SIDA och SAREC de biståndsmyndigheter som främst svarar för detta arbete. Enligt min mening kan dessa verksamheters särskilda karaktär ytterligare framhållas och utvecklas genom en organisatorisk samordning mellan SIDA och SAREC.

Mina överväganden

Ansvaret för beredning och genomförande av det långsiktiga fattigdomsinriktade biståndet ligger i dag framför allt på SIDA. Även betydande delar av SAREC:s verksamhet har en liknande inriktning.

Utmärkande drag i SIDA:s och SAREC:s arbete är självfallet i första hand de långsiktiga åtaganden insatserna ofta innebär, inriktningen på vissa särskilt specifiserade sektorer och den geografiska koncentrationen, främst till de s.k. programländerna. Långsiktighet i förening med inriktningen på i huvudsak grundläggande funktioner i u-landssamhället gör att insatsernas effekter endast kan bedömas indirekt.

I förhållande till mottagarlandet utmärks verksamheten av behovet av nära koppling till de planer och ansträngningar som ligger till grund för insatser inom olika sektorer. Därför är också ett nära samarbete med andra givare och finansiärer viktigt. De sektorer som omfattas av samarbetet ingår nästan undantagslöst i mottagarlandets offentliga sektor.

SIDA:s nuvarande verksamhetsvolym är totalt ca. 20 gånger större än SAREC:s. Sett till de stöd myndigheterna förmedlar till insatser avseende kunskapsutveckling, forksning och högre utbildning är dock myndigheterna relativt jämnstora.

De båda myndigheterna har under senare år kommit att närma sig varandra allt mer. I vissa fall ger myndigheterna stöd till samma forskningsinstitution e.dyl. Tydliga beröringspunkter finns också mellan stöden till mottagarländernas forskningsinstitutioner (SAREC) och universitetens högre utbildning (SIDA). Dessa frågor behandlades även år 1992 av en för myndigheterna gemensam utredning (Att äga, utveckla och förvalta kunskap - Bistånd till universitet i u-länder).

Även i frågan om stöd till forskning respektive stöd till tillämpning av forskningsresultat av betydelse för u-länderna finns ett tydligt gränsland mellan SAREC och SIDA. Den nuvarande verksamhetsuppdelningen mellan de båda myndigheterna är i princip den att såväl SAREC som SIDA kan stödja forskning inriktad på u-ländernas problem, men att endast SIDA kan ge stöd till u-ländernas egen tillämpning av forskningsresultaten. Detta upplevs av SAREC som en hämmande faktor för verksamhetens långsiktiga utveckling.

Båda myndigheterna inriktar allt mer av sin verksamhet på ett processinriktat kapacitetsbyggande i mottagarländerna. Till grund för detta ligger en i stor utsträckning gemensam referensram och syn på u-ländernas problem. Genomförandet av insatser med denna inriktning sker i stor utsträckning genom medverkan av motsvarande svenska institutioner, organisationer etc. Detta arbetssätt är numer väl etablerat inom SAREC och inom stora delar av SIDA.

Såväl vad gäller beredningsprocessen som den geografiska inriktningen uppvisar SAREC betydande likheter med SIDA. En orsak till detta är att SAREC fram till år 1979 var en del i SIDA:s organisation. I administrativt hänseende har myndigheterna fortfarande ett omfattande samarbete. SIDA svarar t.ex. genom biståndskontoren för huvuddelen av SAREC:s behov av löpande fältrepresentation. SAREC är också det enda biståndsorgan med undantag för SIDA som f.n. har ett eget regionkontor (Harare).

En organisatorisk samordning av SIDA och SAREC skulle innebära avsevärda synergieffekter. Båda myndigheterna bedriver en verksamhet där långsiktighet, kapacitetsbyggande och en bred syn på utvecklingsfrågorna kommer till tydliga uttryck. Inom båda myndigheterna har ett arbete med sektor- och ämnesvisa policies börjat utvecklas. En fortsatt utveckling av sådana policies är en viktig grund för att långsiktigt utveckla myndigheternas kompetens inom olika sektorer och ämnesområden. En organisatorisk samordning av de två myndigheterna skulle ytterligare kunna förstärka och tydliggöra detta.

SIDA såväl som SAREC har ett brett internationellt kontaktnät inom respektive verksamhetsområde. Ur mottagarländernas perspektiv är det också en fördel om näraliggande eller överlappande insatser hanteras av ett och samma organ.

7.5 Handläggning av katastrofbistånd

Min slutsats

Såväl katastrofbiståndets volym som antalet insatser har ökat kraftigt under senare år. Den stora politiska uppmärksamheten och kraven på skyndsamhet i insatserna präglar beredningen av vissa katastrofärenden. Oklarheter råder delvis i förhållandet mellan Utrikesdepartementet och SIDA.

Mina överväganden

SIDA disponerar huvuddelen av medlen för katastrofinsatser (knappt 1,2 miljarder kronor budgetåret 1993/94). För beredningen gäller samma regler som de övriga ändamål för vilka SIDA disponerar medel. Särskilda regeringsbeslut erfordras således för insatser överstigande 15 miljoner kr.

Under budgetåret 1992/93 fattades 220 beslut om katastrofinsatser. I 10 % av insatserna fattades beslutet av regeringen. Utbetalningarna uppgick till 1,4 miljarder kronor. Av medlen kanaliserades vardera drygt 40 % genom svenska enskilda organisationer respektive olika internationella organisationer (framför allt FN-organ). 12 % utbetalades direkt till regeringen eller myndigheter i mottagarlandet. Stöd till insatser i Afrika samt i Central- och Östeuropa svarade för huvuddelen av beloppet (45 % respektive 25 %). Utöver det ovan angivna beloppet utnyttjade SIDA 170 miljoner kronor av landramsmedel för katastrofändamål (i bl.a. Angola och Mocambique).

Utrikesdepartementet disponerar även vissa medel för vissa katastrofinsatser under tredje huvudtitelns anslag Bidrag till internationella biståndsprogram (C 1). För dessa medel gäller att de är öronmärkta för insatser inom FN-systemets ram. De ändamål som angivits i innevarande budgetårs regleringsbrev avser livsmedel, stöd till flyktingar och civila insatser i samband med FN-aktioner för fred och återuppbyggnad.

I en inom UD genomförd utredning (Lars-Olof Edström, maj 1992) redovisas ett antal problem i handläggnings- och beredningsgången inom katastrofbiståndet. Utredningens förslag, vilka i första hand riktade sig till regeringen, har endast delvis genomförts. Den redovisade problembilden överensstämmer därför i stort med de redovisningar jag har fått från de berörda organen. Dessa går i korthet ut på

- att ansvarsfördelningen mellan departement (UD/U) och myndighet (SIDA) inte alltid tillämpas i den faktiska beredningen,
- att kompetensen att hantera frågorna generellt sett är otillräcklig, särskilt ifråga om FN-organen och insatser i nya områden, framför allt Östeuropa, samt
- att SIDA:s ärendeberedning tar för lång tid.

De redovisade problemen framstår för mig som ett tydligt uttryck för det i grunden allmänt oklara förhållandet mellan UD/U och i första hand SIDA. På katastrofområdet tydliggörs problemen ytterligare genom att särskilt vissa insatser ges en stor uppmärksamhet i massmedia och de närmast regelmässiga kraven från samtliga berörda på stor skyndsamhet i beredningen.

En viktig orsak till oklarheterna i förhållandet mellan departement och myndighet på katastrofområdet är de s.k. 15-miljonerkronorsbesluten, dvs. det generella kravet på att samtliga SIDA-insatser överstigande 15 miljoner kronor skall godkännas av regeringen. De nackdelar en sådan beslutsordning medför är särskilt tydliga i en verksamhet som katastrofbiståndet.

Därför bör en justering göras i nuvarande ansvars- och uppgiftsfördelning mellan departement och myndighet på katastrofområdet. Denna bör utgå från regeringens särskilda intressen av att styra i vissa typer av ärenden samtidigt som ett effektivt utnyttjande av myndighetens särskilda kompetens tillgodoses.

Inriktningen och arten av regeringens framtida beslutsfattande vad gäller katastrofinsatser bör självfallet vara så klar som möjligt. En grund för en tydligare ansvars- och uppgiftsfördelning mellan regeringen och myndigheten finns redan i dag vad gäller de av UD disponerade medlen för vissa FN-insatser.

SIDA representerar som myndighet en mycket stor och samlad u-landserfarenhet. Dessa har myndigheten skaffat sig inte minst genom långvarigt samarbete med myndigheter och organisationer i ett antal u-länder (särskilt då i de s.k. programländerna). Myndigheten har likaledes genom samarbete med och fördelning av resurser till ett stort antal svenska enskilda organisationer även med dessa byggt upp

ett brett kontaktnät. Även ifråga om vissa specialistfunktioner besitter SIDA en hög kompetens. Det gäller exempelvis upphandlings- och avtalsfrågor. I dessa tre avseenden besitter SIDA resurser av stor betydelse även i handläggningen av katastrofärenden. Det finns således betydande synergieffekter förknippade med att SIDA även fortsättningsvis har ett ansvar för beredning av och beslut om en betydande del av det svenska katastrofbiståndet.

Av detta drar jag följande slutsatser.

SIDA är det mest lämpade organet att svara för beredning av ärenden om katastrofinsatser i u-länder där SIDA sedan tidigare är engagerat i långsiktigt utvecklingssamarbete inom ramen för en av regeringen fastställd landstrategi. Även de katastrofinsatser som initierats av svenska enskilda organisationer bör beredas av SIDA. Dels är kopplingarna till organisationernas övriga biståndsverksamhet ofta starka, dels rör det sig om relativt små insatser (medianvärdet budgetåret 1992/93 var 1,25 miljoner kronor). Jag förutsätter att inga beloppsgränser anges för SIDA:s beslut.

Regeringen bör besluta om övriga katastrofinsatser. De insatser som framför allt kan komma att bli aktuella är sådana där regeringen redan i dag fattar beslut och har en allmänt viktig roll, nämligen ifråga om större insatser inom FN-systemets ram. Vidare bör regeringen fatta beslut med anledning av begäran om stöd som kommer direkt från ett land som inte är ett "strategiland" (vilket översatt till dagens verksamhet skulle motsvaras av insatser i f.d. Jugoslavien och f.d. Sovjetunionen).

UD/U bör svara för beredningen av dessa regeringsärenden. Den nuvarande formen av löpande kontakt mellan UD/U och SIDA är väl ägnad att praktiskt avgöra den löpande fördelningen av ärenden.

I anslagshänseende innebär detta att den av UD disponerade anslagsposten för FN:s aktioner för fred och återuppbyggnad (under det s.k. C 1-anslaget) tillförs vissa medel från den anslagspost som SIDA i dag disponerar för katastrofinsatser (under C 2-anslaget). Som följd av den förändrade uppgiftsfördelningen bör ändamålsbestämningen för UD:s anslagspost ändras så att den även kan avse vissa bilaterala katastrofinsatser.

En ytterligare fråga som bör kräva uppmärksamhet och insatser från UD:s sida gäller den svenska resursbasens utveckling. Inte minst Statens räddningsverk, men även försvarets organisation Swedrelief, har visat sig ha goda förutsättningar att bidra i olika katastrofinsatser. Möjligheterna att utnyttja dessa resurser bör därför förbättras ytterligare.

Eftersom de berörda organen har totalförsvarsuppgifter krävs regeringens medgivande i de fall personal eller materiel skall användas för katastrofinsatser i u-länder. Detta gör det lämpligt att UD, i samarbete med Försvarsdepartementet, svarar för att utveckla denna del av den svenska resursbasen.

7.6 Regeringskansliets handläggning av frågor om internationellt utvecklingssamarbete

Min slutsats

Införandet av resultatstyrning i biståndspolitiken har hittills givits ett mycket begränsat organisatoriskt genomslag i regeringskansliet. Verksamheten präglas fortfarande i stor utsträckning av den årliga budgetprövningen på anslagsnivå och beredning av beslut om enskilda biståndsinsatser.

Organisatoriska förändringar i förening med särskilda utvecklingsinsatser bör genomföras vid Utrikesdepartementets avdelning för internationellt utvecklingssamarbete (UD/U).

Mina överväganden

De allmänna utgångspunkter för regeringskansliets roll i det bilaterala utvecklingssamarbetet som jag redovisat bygger på ett samordnande ansvar för landstrategiprocessen. Denna skall i sin tur ligga till grund för en betydande delegering av ansvar och befogeheter till biståndsmyndigheter och utlandsmyndigheter.

Dagens förutsättningar för UD/U att fylla denna roll är dock dåliga. Avdelningen lider främst av de generella svagheter för tillämpning av resultatstyrningen som råder i stora delar av regeringskansliet. UD/U:s möjligheter till och resurser för analys och strategiskt tänkande behöver som jag tidigare nämnt förbättras.

Dagens beredning- och beslutskedja för regeringens styrning av utvecklingssamarbetet förefaller heller inte hänga ihop. Samtidigt som budgetpropositionen ger uttryck för vissa tydliga politiska prioriteringar, är det svårt att se hur dessa återspeglas i kedjans följande länkar i form av verksamhetsinriktning och resursfördelning mellan biståndsförvaltningens olika verksamhetsområden.

UD/U:s organisation berörs också på ett annat sätt av införandet av resultatstyrning. Nuvarande organisation bygger på åtskillnad mellan å ena sidan verksamhetsanalys och å andra sidan finansiell styrning. Uppgifterna i verksamhetsanalysdelen ligger i dag på de två "sakenheterna" U1 och U2 (multilateralt respektive bilateralt utveck-

lingssamarbete), medan "stabsenheten" U3 bl.a. svarar för budget-, planerings- och vissa allmänna analysfrågor.

Tillämpning av resultatstyrning innebär att verksamheten, och instrumenten för att genomföra den, måste betraktas integrerat. Möjligheterna för UD/U att praktiskt kunna utöva styrningen skulle underlättas om de gavs ett organisatoriskt genomslag. Detta kan enklast ske genom att U3 integreras i de båda andra enheterna. Med hänsyn till att landstrategiarbetet kommer att ställa krav på avsevärda insatser under de närmaste åren är det främst U2 som bör tillföras "U3-kompetens".

Som jag behandlat i föregående avsnitt (7.4) anser jag att UD/U bör svara för beredningen av vissa ärenden om svenska katastrofinsatser. En viss organisation för detta finns redan i dag, men den kan för att klara de nya uppgifterna behöva ges en viss förstärkning.

En avsevärd kraftsamling kommer att behöva göras inom UD/U i det fall Sverige blir medlem i EG/EU. Erfarenheterna från nuvarande EG/EU-länder är att ett aktivt medlemskap på det biståndspolitiska området kräver betydande beredningsresurser från den styrande nivån inom de nationella biståndsförvaltningarna. En tänkbar organisationsform för detta är sannolikt en särskild EG/EU-funktion inom UD/U.

De fortsatta överväganden om regeringskansliets organisation och resurser för beredning av frågor om det internationella utvecklingssamarbetet bör ställas i relation till UD/U:s framtida ställning i förhållande till UD:s organisation i stort. En fråga hävidlag gäller ett eventuellt införande av ett s.k. desk-system. Ett sådant innebär en organisatorisk förstärkning av den s.k. landlinjen. Såvitt jag kan bedöma, skulle detta även betyda att landstrategiarbetet skulle kunna ges en mer naturlig organisatorisk hemvist.

7.7 Verksamheten vid vissa övriga myndigheter

Jag har inledningsvis definierat begreppet biståndsförvaltningen som samlande benämning på de organ som har ett samordnande och/eller operativt ansvar för det svenska u-landsbiståndet. Även vissa andra myndigheters verksamheter finansieras helt eller delvis med medel från biståndsramen. Jag har noterat att vissa förändringar pågår eller nyligen har initierats beträffande dessa myndigheters verksamheter och organisationsformer.

7.7.1 Nordiska afrikainstitutet

Nordiska afrikainstitutet är en svensk statlig myndighet med vissa för de nordiska länderna gemensamma uppgifter vad gäller forskning och dokumentation om afrikanska förhållanden. Institutets verksamhet präglas enligt föregående års budgetproposition (prop. 1992/93:100 bil. 4, s. 187) av en praktisk "nordism" som är angelägen att värna. I propositionen gör det föredragande statsrådet även bedömningen att det efter en period av expansion nu är lämpligt att under några år konsolidera verksamheten.

Verksamheten finansieras till omkring hälften med anslag. Övriga nordiska länders bidrag och intäkter från uppdrag m.m. svarar för den andra halvan av institutets intäkter. Verksamhetens nordiska prägel har gjort att institutets ledningsformer fått en tämligen unik utformning. Genom ett program- och forskningsråd knutet till styrelsen ges övriga nordiska länder möjlighet till insyn och inflytande.

Nordiska afrikainstitutet fick den 7 oktober 1993 regeringens uppdrag att göra en översyn av institutets organisationsform. En utgångspunkt för översynen skall vara att stärka de övriga nordiska ländernas ställning i verksamheten. Uppdraget skall redovisas senast den 30 september

1994. Regeringens kommande ställningstagande till översynen kan naturligen förutses innefatta även institutets finansierings- och ledningsformer.

Jag har mot denna bakgrund inte funnit anledning till ytterligare överväganden beträffande Nordiska afrikainstitutet.

7.7.2 Styrelsen för u-landsutbildning i Sandö (Sandö U-centrum)

Jag har i samband med mitt uppdrag tagit del av bl.a. vissa förslag som redovisats av Sandö U-centrum om den framtida verksamheten. I mitt uppdrag har dock inte explicit ingått att närmare överväga Sandö U-centrums verksamhet. Detta till trots vill jag utifrån den del i mitt uppdrag som avser biståndsförvaltningens kompetensbehov redovisa några reflektioner rörande Sandö U-centrum.

Sandö U-centrum är en etablerad utbildningsinstitution inom biståndsområdet. Verksamheten består f.n. av följande fyra grenar

- terminskurs inriktad på allmän u-landskunskap,
- utbildning för volontärer från enskilda organisationer,
- kortkurser i u-landsfrågor, samt
- (grundläggande intensiv-)utbildning i vissa språk.

Ett kännemärke för Sandö U-centrums utbildningar är kombinationen av allmän u-landskunskap och språk. Kurserna är av grundutbildningskaraktär och vänder sig främst till deltagare utanför biståndsförvaltningen. Det senare förhållandet har i olika sammanhang tagits upp av Sandö U-centrum. Man har bl.a. i sin senaste fördjupade anslagsframställning (år 1990) föreslagit att ansvaret för genomförandet av vissa av SIDA:s nuvarande utbildningar borde överföras till Sandö U-centrum.

Flera studier har visat att Sandö U-centrum har ekonomiska problem. Samtidigt kan konstateras att den kompetens som finns där kan spela en viktig roll i utvecklingen av den svenska resursbasen. Både utbildnings- och biståndspolitiska skäl talar för detta. Min slutsats blir därför att Sandö U-centrum bör knytas närmare den övriga biståndsförvaltningen. Den konkurrensutsatta språkutbildningen, med sina lönsamhetsproblem, kan då avvecklas. Detta torde f.ö. vara i linje med att staten inte skall bedriva verksamhet som marknaden fullt ut kan tillgodose.

Sandö U-centrums lokalisering är regionalpolitiskt betingad. Detta är en försvårande, men knappast avgörande, omständighet för verksamhetens framtid. Anläggningen är modern och ändamålsenlig för uppgiften. I förening med relativt låga driftskostnader bör det därför finnas goda förutsättningar att där bedriva kostnadseffektiv utbildning.

En omorientering av Sandö U-centrums verksamhet till att tillgodose biståndsförvaltningens behov av utbildning och kompetensutveckling, framför allt vad gäller den svenska resursbasen, talar för att verksamheten bör integreras i ett av de två organ som jag föreslår bör utgöra myndighetsnivån i den framtida biståndsförvaltningen.

7.8 Biståndsförvaltningens kompetensbehov

Min slutsats

Förändringar av biståndsförvaltningens roller och uppgifter ställer krav på ny kompetens och en ökad professionalitet. Särskilt gäller detta på sektor- och ämnesnivå där såväl såväl förvaltningens kunskap som dess analysförmåga bör utvecklas.

Dessa behov kan i större utsträckning än i dag tillgodoses genom ett närmare utbyte, kompetensmässigt och personellt, mellan förvaltningen och den svenska resursbasen.

Mina överväganden

7.8.1 Allmänna utgångspunkter för biståndsförvaltningens kompetensförsörjning

I direktiven för mitt arbete sägs att utbildning och kompetensutveckling är av stor betydelse för en fortsatt hög kvalitet i biståndet. Mot denna bakgrund bör jag analysera behoven av långsiktig kompetensförsörjning och kompetensutveckling inom biståndsadministrationen och föreslå lämpliga former för finansieringen av densamma.

Utgångspunkterna för mina överväganden i denna del är följande:

- Utrikesdepartementet (särskilt UD/U) svarar under regeringen för ledningen av biståndsprocessen; bilateralt (genom landstrategier) och multilateralt (genom svensk representation i internationella organisationer).
- Biståndsyndigheternas verksamhetsuppdrag inriktas på kunnande, bevakning och policyutveckling i ett sektor- och ämnesperspektiv.
- Biståndsmyndigheterna bör regelmässigt delegera uppgifterna att svara för genomförande och uppföljning av insatser och projekt till utlandsmyndigheterna (efter att dessa integrerats med SIDA:s nuvarande biståndskontor).
- Det specifika landkunnandet bör sökas där det från fall till fall är bäst.

Långsiktigt organisatoriskt lärande är särskilt angeläget inom en verksamhet som det internationella utvecklingssamarbetet. Dagens svenska biståndsförvaltning representerar

en avsevärd mängd erfarenhet och kunskap, samlad genom trettio års verksamhet.

Samtidigt måste biståndsförvaltningen, i likhet med flera andra sektorer inom den statliga förvaltningen, under det närmaste årtiondet genomgå en generationsväxling på många viktiga poster (p.g.a. den s.k. "40-talist-puckeln" vilken är särskilt tydlig i SIDA och SWEDECORP). Under samma tid skall den hantera ett i flera avseenden annorlunda och mer komplext utvecklingssamarbete än tidigare.

Nya aspekter och dimensioner i mottagarländernas utveckling får en allt större betydelse. Exempel på detta är kopplingarna mellan demokratiska samhällsformer och en fungerande marknadsekonomi och en socialt acceptabel ekonomisk utveckling samt behoven av hänsyn till en god miljö och hushållning med naturens resurser samt allt mer ökande behov av komplexa insatser i svåra katastrofsituationer.

Eftersom kraven på insatser från förvaltningens sida hela tiden förefaller att öka måste också "spärrarna" bli tydligare. Det gäller att också se begränsningarna av de egna insatserna och att väga kraven på resursinsatser mot vilka effekter som kan erhållas. Sammantaget bör detta bidra till en ökad koncentration av biståndsinsatserna.

7.8.2 Särskilda behov inom Utrikesdepartementet

För UD/U:s del gäller att avdelningen i likhet med stora delar av det övriga regeringskansliet i dag i stor utsträckning saknar de kompetensmässiga förutsättningarna att tillämpa resultatstyrningens principer.

Ifråga om landkunnandet, som för UD/U:s del särskilt är nödvändigt inom ramen för landstrategiarbetets analysdel, bör avdelningen främst utveckla sin förmåga att göra relevanta strategiska bedömningar av enskilda länder.

Kompetensen bland UD/U:s personal styrs av att huvuddelen av cheferna och handläggarna ingår i den s.k. diplomatkarriären. Detta leder för avdelningens del till att personalomsättningen på det stora flertalet nyckelbefattningar under en två- till treårsperiod är i det närmaste 100 %-ig.

Dessutom påverkas organisationen genom själva vetskapen och kunskapen om att anställda hela tiden försvinner, inte sällan redan efter bara två år på plats. Både den enskilde tjänstemannen och dennes omgivning påverkas kompetensmässigt och psykologiskt av detta cykliska förlopp. UD/U är därför i stort behov av en i förhållande till detta motverkande och stabiliserande organisatorisk funktion med analystisk kompetens på resultatstyrningsområdet.

7.8.3 Särskilda behov inom biståndsmyndigheterna

Dagens chefer och handläggare vid biståndsmyndigheterna har en genomgående mycket god utbildningsbakgrund och merparten har någon form av akademisk examen. SAREC:s forskningssekreterare är i utbildningshänseende något av biståndsförvaltningens "elit" och flertalet av dem har disputerat.

Den betoning som jag tidigare lagt vid biståndsmyndigheternas förstärkta sektor-/ämnesansvar gör att behoven av specialist- och ämneskompetens ökar. Dessa former av kompetens är nära kopplade till myndigheternas respektive uppgifter.

Biståndsförvaltningens organisation bygger till stor del på specialisering. Särskilt SIDA:s personalpolitik, som bl.a. tar sig uttryck i en omfattande intern personalrörlighet, befrämjar samtidigt i första hand generalistkunnandet vilket yttrar sig i krav på den enskilde hand-

läggarens förmåga att "hantera systemet", att "kunna u-länder" och att "kunna göra bistånd" är särskilt framträdande.

Införandet av resultatstyrning gör att myndigheterna ställs inför nya uppgifter vad avser verksamhetsredovisning och ekonomiadministration. Biståndsmyndigheterna har redan påbörjat arbetet med att bygga upp kompetens inom dessa områden. Jag delar myndigheternas bedömning att dessa insatser bör prioriteras.

Inom SIDA pågår en omfattande såväl intern rekrytering som rekrytering mellan SIDA-S och biståndskontoren. En alltför hög grad av intern rörlighet, kan försvåra möjligheterna att upprätthålla kontinuitet och att fördjupa den nödvändiga specialistkompetensen i verksamheten.

7.8.4 Särskilda behov inom utlandsmyndigheterna

Integrationen av de s.k. biståndsambassaderna och de f.n. i SIDA:s organisation ingående biståndskontoren är avsedd att leda till en kraftsamling av de svenska resurserna i de aktuella mottagarländerna. De "nya" utlandsmyndigheterna ger bättre möjligheter för UD/U att få tillgång till direkt information om utvecklings- och biståndsfrågor, såväl bilaterala som multilaterala.

Sist, men inte minst, har de "nya" utlandsmyndigheterna den fördelen av att vara verksamma på "fältet", med den överlägsna kunskapssituation detta skapar.

Vad jag ovan förordat beträffande uppgifts- och ansvarsfördelningen inom biståndsförvaltningen innebär att utlandsmyndigheterna bör svara för utvecklingssamarbetets behov av operativt landkunnande (för genomförandet av insatser och projekt) och insamling av faktaunderlag (för landöversiktsarbetet på makro- och mesonivå).

I sitt löpande arbete bör utlandsmyndigheterna initiera och se till att enskilda projekt och insatser genomförs på uppdrag av "hemmamyndigheterna" samt rapportera och presentera resultatredovisningar och annat material för dessa. Detta bör dels ske inom ramen för landstrategiarbetet, dels löpande. Detta förutsätter att utlandsmyndigheterna har kunskap och kan tillämpa resultatstyrning och annat analysarbete i sin verksamhet.

De krav detta ställer på utlandsmyndigheterna måste tillgodoses genom en betydande kompetensutvecklings- och utbildningsinsats. Kunskapsnivån i dag i de aktuella frågorna är på de flesta berörda biståndsambassader och -kontor lägre än vid "hemmamyndigheterna". Samtidigt är det viktigt att, på samma sätt som för dagens små biståndsmyndigheter, hålla i minnet att "litenheten är ett kompetensproblem".

Problemet kan sannolikt i längden endast mötas genom successiva riktade utvecklingsinsatser och att kompetens löpande (och möjligen i något långsammare takt än i dag) tillförs från främst biståndsförvaltningens övriga delar.

7.8.5 Nya vägar för biståndets kompetensförsörjning

En väg som avsevärt borde förbättra biståndsförvaltningens förutsättningar att lösa sina framtida uppgifter är att i ökad utsträckning dra nytta av den kompetens och de erfarenheter som finns på andra håll i statsförvaltningen och i det svenska samhället. Jag skall här utveckla denna tanke något.

Samtliga biståndsmyndigheter utnyttjar en mängd företag, institutioner, organisationer, myndigheter och enskilda personer i sin verksamhet. Ibland för att förstärka den egna organisationen, men oftare för att förstärka motta-

garlandets kapacitet i olika avseenden. Den svenska resursbasen måste i kompetenssammanhang betraktas som en helhet och ses i relation till den "fasta" resurs som biståndsförvaltningens anställda utgör.

Resursbasen utnyttjas för insatser i u-länderna inte uteslutande för att den är svensk, utan för att den bedöms kunna ge ett gott kvalitativt bidrag till mottagarlandet. För att långsiktigt klara denna uppgift måste biståndsförvaltningen ha förmåga att göra kvalificerade bedömningar av resursbasens kvalitet och resultatförmåga. Förmågan måste ständigt utvecklas och anpassas till förändrade förutsättningar för att bl.a. undvika ett allt för stort och långvarigt beroende av vissa konsulter.

Biståndsförvaltningen måste därför i sin beställar- och uppdragsgivarroll ha en god egen kompetens inom det sakområde resursbasen skall sättas in. En väg att tillgodose detta är att biståndsförvaltningens relation till den samlade svenska resursbasen fördjupas.

Detta kan principiellt komma till uttryck på två sätt. Det första innebär att biståndsförvaltningen involverar potentiella svenska aktörer i förberedande program m.m. och det andra att biståndsförvaltningens anställda själva aktivt deltar i verksamhet utanför den egna myndigheten.

I den första delen, alltså att vidga resursbasen, bör som jag nämnt Sandö U-centrum kunna spela en tydligare och mer aktiv roll.

Jag anser vidare att det i svenska myndigheter, företag, institutioner, organisationer m.m. finns betydligt fler potentiellt intresserade och för utvecklingssamarbetet intressanta personer än vad som utnyttjas i dag. Utvecklingssamarbetets effektivitet skulle på sikt öka om biståndsförvaltningen bättre och mer målmedvetet "odlade" denna potential.

Kvinnorna utgör i dag en majoritet av de anställda inom biståndsförvaltningen. Trots den starka kvinnliga representationen i personalen har inte detta fått motsvarande genomslag på chefsnivå. Biståndsmyndigheterna bör därför öka sina kompetensutvecklande insatser i syfte att förbättra den kvinnliga representationen bland myndigheternas chefer. Allra mest slående ur jämställdhetsperspektiv är dock den låga andelen kvinnor som anlitas som konsulter vid planering, genomförande och utvärdering av biståndsinsatser. Insatserna att "odla" den potentiella svenska resursbasen bör därför prioritera försök som kan antas öka andelen kvinnor även i dessa delar av det svenska utvecklingssamarbetet.

I den andra delen vill jag peka på två olika former som finns i dag. Den ena gäller för den del av UD/U:s anställda som ingår i UD:s s.k. diplomatkarriär. Den andra är den möjlighet en stor del av SAREC:s sektorchefer och forskningssekreterare har att, parallellt med SAREC-arbetet, kunna uppehålla en forskartjänst vid ett universitet. Denna möjlighet borde enligt min mening även kunna ges en motsvarande tillämpning inom andra delar av biståndsförvaltningen, t.ex. genom systematisk tjänstgöring i perioder inom olika myndigheter, företag och organisationer.

Kompetensen att samarbeta och arbeta genom andra aktörer i det internationella utvecklingssamarbetet måste utvecklas som en följd av en allt mer omfattande givarsamordning. Inte minst gäller detta inför ett eventuellt svenskt EG/EU-medlemskap. Detta kan ske genom att viss personal vid biståndsadministrationen ges möjlighet att för kortare eller längre perioder tjänstgöra vid de internationella organisationer som är naturliga samarbets- och samtalspartners för myndigheterna.

7.9 Frågor om dimensionering av biståndsförvaltningen

Min slutsats

Resurserna för biståndsförvaltningens arbete med att genomföra det svenska utvecklingssamarbetet bör styras med hänsyn till uppnådda resultat och kraven på effektivitet. Uppdelningen i sak- och förvaltningsanslag är inte längre ett ändamålsenligt sätt att främja biståndsförvaltningens inre effektivitet.

Mina överväganden

Jag har tidigare föreslagit att förbättrade former för styrning och uppföljning, i förening med en mer ändamålsenlig förvaltningsstruktur, är de frågor som regeringen i första hand bör uppmärksamma i ansträngningarna att effektivisera utvecklingssamarbetet. Härigenom kan svenska biståndsinsatser bättre inriktas på områden, ändamål etc. där "nyttan", dvs. förutsättningarna för hög måluppfyllelse och effektivitet, är som störst.

Vad som sannolikt skulle vara det viktigaste bidraget till mer betydande kostnadsbesparingar i biståndsförvaltningen är en ökad koncentration av det svenska utvecklingssamarbetet och en förbättrad samordning med andra biståndsgivare. Med koncentration avser jag här begränsning av både antalet mottagarländer, antalet samarbetssektorer och antalet insatser. Förbättrad samordning med andra givare är en på många håll insedd nödvändighet. EG/EU är ett uttryck för detta. Världsbankens insatser, framför allt i Afrika, är ett annat. Drivkrafterna i dessa typer av samarbeten bygger på kraven på ett tydligare genomslag för gjorda prioriteringar och att mottagarländernas behov av löpande kontakter med ett stort antal givare minskar.

Samtliga nu nämnda åtgärder är av biståndspolitisk snarare än förvaltningspolitisk natur och ligger därför utanför mitt uppdrag. Jag vill ändå peka på dem eftersom de är av grundläggande betydelse för biståndsförvaltningens inre effektivitet och dimensionering.

Dagens svenska internationella utvecklingssamarbete präglas av ett budgetstyrningstänkande. Inte minst gäller detta ifråga om myndigheternas förvaltningskostnader. Regeringens prövning av dessa, som den kommer till uttryck i regeringens budgetproposition (som är ett samlat uttryck för biståndspolitikens inriktning) och regleringsbreven (som preciserar styrningen av myndigheternas verksamhet), saknar i dag tydliga kopplingar till verksamhetsinnehållet.

Relationen mellan den svenska biståndsförvaltningens administrativa kostnader och kostnaderna för utvecklingssamarbetets innehåll är i storleksordningen ett till tjugo. Detta talar i sig för stor försiktighet i användningen av "blinda" ekonomiska besparingar riktade mot biståndsförvaltningen. Riskerna för minskad effektivitet är överhängande. Jag vill inte utesluta besparingar i förvaltningen (även relativt betydande sådana) men dessa kan enligt min mening bara genomföras i ett system där förvaltnings- och sakresurser behandlas integrerat. Resultatstyrningen ger en sådan möjlighet.

Det kan rent av vara så att minskade förvaltningskostnader - som i en avgränsad mening leder till en ökad inre effektivitet, dvs. att förvaltningskostnadernas andel av de utbetalade biståndsmedlen minskar - kan leda till en minskad yttre effektivitet, dvs. ett "sämre bistånd", genom att styrningen och uppföljningen blir bristfällig.

Tillämpningen av resultatstyrning förutsätter, som jag tidigare behandlat, avsevärt förbättrade former för verksamhets- och kostnadsredovisning. Denna är i idag i för-

valtningsdelen inriktad på kostnadsslag (löner, lokaler, resor etc.) och kostnadsställen (avdelningar, fältkontor etc.) och inte kopplad till innehållet i den verksamhet som genomförts.

Ytterligare insatser behöver därför göras för att utveckla myndigheternas planerings- och redovisningssystem. Som redskap för såväl intern styrning och uppföljning som för extern redovisning av verksamhetens resultat är de bristfälliga. Systemen måste byggas med utgångspunkt från verksamhetens krav och innehålla "levande" information från insats- och projektnivåerna.

Avsevärda förbättringar är i dessa avseenden att vänta, bl.a. som en följd av regeringens generella krav som de kommer rill uttryck i den nya förordningen (1993:134) om myndigheternas årsredovisning och anslagsframställning. Tydliga positiva steg i rätt riktning kan också ses i SIDA:s första årsrdovisning avseende budgetåret 1992/93, som upprättats i enlighet med de nya kraven.

Avsevärda ytterligare insatser behöver dock genomföras under de kommande åren, inte minst inom de olika biståndsorganen.

Ett utvecklings- och förändringsarbete med långsiktigt positiva effekter måste enligt min erfarenhet inriktas på att stärka organisationens egen förmåga att göra "de rätta" avvägningarna mellan olika uppgifter och att själv finna de mest effektiva vägarna att lösa dem. Insatser av detta slag är ett ansvar som huvudsakligen bör ligga på myndigheternas ledning. Dessa har också ett ansvar för att stödja framväxten av en intern "resultatkultur".

De är olika myndighetsinterna krafter som framför allt krävs i ett sådant arbete. Jag vill i detta inkludera myndighetsledningen, personer på nyckelbefattningar i linje- och stabsfunktioner, de fackliga organisationerna samt

"eldsjälar" i alla olika delar av organisationen. Det är när personer i dessa olika roller i gemensamma former börjar diskutera problem och handlingsvägar som ett målinriktat och framgångsrikt förändringsarbete kan ta form.

Yttre stöd kan i dessa sammanhang vara av stor betydelse, men såvitt jag kunnat bedöma finns inom den nuvarande biståndsförvaltningen inget forum eller etablerad form för ett sådant samarbete. En modell som jag bedömer som användbar i sammanhanget är s.k. bench-marking. Modellen bygger på en aktiv insats från de medverkande organisationernas/funktionernas egen sida i en systematisk jämförelse och analys av en motsvarande organisation/funktion, t.ex. inom ett annat lands biståndsförvaltning. Bench-marking-modellen skiljer sig alltså helt från mer traditionella komparativa studier genomförda av externa granskare. Bench-marking-arbetet bör lämpligen utvecklas och finna en lämplig form inom ramen för det genomförandearbe- te som bör inledas.

Ett sådant utvecklingsarbete ligger i linje med en av resultatstyrningens bärande idéer. Långt gående delegering av verksamhets- och ekonomiansvar skall leda till ett mer effektivt samlat resursutnyttjande. Nära avnämarna, klienterna eller mottagarna är förutsättningarna de bästa att avgöra hur insatserna bäst bör utformas. Närheten är också avgörande för den löpande verksamhetsuppföljningen.

8 MINA FÖRSLAG OCH DERAS GENOMFÖRANDE

8.1 Styrning

I detta avsnitt skall jag utveckla mina förslag i frågan om styrning av den svenska medverkan i det internationella utvecklingssamarbetet. Jag gör detta med utgångspunkt från de överväganden jag redovisat i kapitel 6. Jag vill dock än en gång påpeka att mina överväganden och förslag håller sig på en relativt övergripande nivå och att åtskilligt fortsatt utvecklingsarbete kommer att krävas innan ett fungerande resultatstyrningssystem kan sägas finnas i den svenska biståndspolitiken.

Grundläggande för styrningen av utvecklingssamarbetet är riksdagens uppdrag till regeringen. Detta tar sig uttryck i de av riksdagen fastlagda allmänna målen för biståndspolitiken och i de beslut som riksdagen årligen fattar med anledning av regeringens budgetproposition. I de senare ingår både ställningstaganden ifråga om utvecklingssamarbetets allmänna inriktning och beslut om anvisande av anslag för biståndsändamål.

Formerna för styrning av utvecklingssamarbetet är en nyckelfråga när det gäller att bedöma vilken organisation och vilka resurser som behövs för dess genomförande. I dag är det svenska utvecklingssamarbetets styrformer komplexa och i sig mycket resurskrävande. Ansvarsförhållandena mellan regering och myndigheter är i stor utsträckning oklara.

Det allmänna införandet av resultatstyrning i den statliga verksamheten innebär särskilt att kraven ökar på redovisning och analys av den genomförda verksamheten. Detta gäller i samtliga led i styrningskedjan riksdagen - regeringen - myndigheter - genomförandeorgan.

Jag anser att arbetet med att utveckla formerna för redovisning bör ges hög prioritet på samtliga nivåer inom biståndsförvaltningen under de kommande åren.

Utkontraktering av genomförandet av insatser är ett effektivt sätt att utnyttja den för varje insats mest lämpade resursen. Utkontraktering av genomförandet av offentliga uppgifter är ett viktigt inslag i regeringens allmänna förvaltningspolitik och även i linje med att i största möjliga utsträckning använda och utveckla en svensk resursbas i utvecklingssamarbetet. För att utkontrakteringen skall fungera på ett effektivt sätt bör den bygga på upphandling i konkurrens. Detta ställer höga kompetenskrav på uppdragsgivaren (framför allt myndigheterna, men i vissa fall också regeringen). Det är viktigt att framhålla att konkurrensen måste ligga i genomförandeledet, inte i förhållandet mellan olika biståndsorgan.

I det bilaterala utvecklingssamarbetet skall, enligt riksdagens tidigare beslut med anledning av propositionen om styrnings- och samarbetsfrågor i biståndet (prop. 1992/93:244, bet. 1992/93:UU26, rskr. 1992/93:342), av regeringen fastställda landstrategier utgöra det främsta styrinstrumentet. Detta gör att regeringens ansvar för inriktningen och omfattningen av samarbetet med enskilda u-länder tydliggörs och förstärks.

Sett ur ett effektivitetsperspektiv är landstrategierna särskilt betydelsefulla vad gäller de nödvändiga ansträngningarna att bidra till en ökad koncentration i det svenska utvecklingssamarbetet.

Jag har i kapitel 6 relativt ingående redovisat min syn på hur landstrategiprocessen i vissa avseenden ytterligare bör utvecklas. Särskilt angeläget är det att framhålla att ansvaret för processen ligger hos regeringen och att UD/U ansvarar för att arbetet tillförs nödvändigt underlagsmaterial och analyser. Det är också viktigt att markera

regeringens ledande roll i inledningen av ett enskilt landstrategiarbete. Därutöver vill jag särskilt framhålla vikten av de sektoriella- och ämnesmässiga aspekterna i strategiarbetet. För analyserna i dessa avseenden bör biståndsmyndigheterna ha det primära ansvaret.

Inom regeringskansliet bör, som hittills, Utrikesdepartementets avdelning för internationellt utvecklingssamarbete (UD/U) svara för beredning och det praktiska utövandet av regeringens styrning inom området. UD/U:s roll som ansvarig för biståndsförvaltningens "koncernstyrning" bör komma till uttryck.

Som ett inslag i denna styrning bör en biståndspolitisk förordning utarbetas och beslutas av regeringen. Förordningen bör innehålla de generella regler och riktlinjer som bör gälla för bl.a. utarbetande av landstrategier.

En avveckling av biståndsmyndigheternas styrelser är fullt möjlig. Mina överväganden i denna del bygger på de allmänna överväganden som tidigare gjorts av Kommitten om förvaltningsmyndigheternas ledningsformer (SOU 1993:58). Jag finner att kraven på politisk insyn i utvecklingssamarbetet kan tillgodoses genom inrättandet av ett råd knutet till SIDA. För två typer av ärenden, u-krediter och stöd till svensk u-landsforskning, bör särskilda beslutsorgan knutna till berörda myndigheter skapas.

Anslagsstrukturen bör ge en tydlig återspegling av biståndspolitikens inriktning och innehåll. Som för en stor del av övriga styrningsfrågor hänger möjligheterna härvidlag samman med kraven på förbättrad redovisning av verksamheten. Min bedömning är att när redovisningarnas kvalitet förbättrats bör det vara fullt möjligt att avskaffa dagens uppdelning i anslag för sak- respektive förvaltningsändamål. Jag föreslår en fortsatt analys i frågan om en tydligare anslagsmässig koppling mellan anslagen för multilaterala respektive bilaterala ändamål.

8.2 Organisation

Med utgångspunkt från de överväganden jag redovisat i kapitel 7 om biståndsförvaltningens organisation m.m. skall jag i detta avsnitt precisera mitt förslag i denna fråga.

Jag skulle vilja se mitt organisationsförslag som ett bidrag till utvecklingen av en ökad rolltydlighet och en förbättrad effektivitet i det svenska internationella utvecklingssamarbetet. Regeringens uppdrag till biståndsförvaltningen bör vara att denna skall genomföra insatser i enlighet med den svenska biståndspolitiken. Förvaltningen skall inom uppdraget självständigt kunna tillämpa ett brett spektrum av arbets- och stödformer anpassade till den enskilda insatsen.

Ansvaret för beredningen av insatser etc. i enlighet med riktlinjerna i en av regeringen fastställd landstrategi bör delegeras till biståndsmyndigheterna. Dessa bör i sin tur delegera ansvaret för insatsernas närmare utformning och deras genomförande till den berörda utlandsmyndigheten.

Genom att stärka utlandsmyndigheternas (ambassadernas) operativa ansvar och uppgifter i genomförandet av bilaterala utvecklingsinsatser, anser jag också att förhållandet till mottagarländerna förtydligas och ges ett markerat innehåll.

Jag föreslår att beredningen av utvecklingssamarbetet på "hemmaplan" sker i två olika organ.

Det ena organet bör vara en myndighet med ansvar för det långsiktiga fattigdomsinriktade utvecklingssamarbetet. Myndigheten bör lämpligen behålla den mycket väl kända och etablerade benämningen SIDA. Detta är även en markering av att detta "nya" SIDA huvudsakligen bör arbeta med samma

frågor och med samma inriktning som dagens SIDA. Även ansvaret för frågor om forskningssamarbete med u-länder och stöd till u-landsforskning, som i dag ligger på SAREC, bör ligga på det "nya" SIDA.

Det andra organet bör svara för utvecklingssamarbete med inriktning på insatser inom näringslivs- och infrastrukturområdena. Detta innebär att ett nytt biståndsorgan byggs upp. De resurser som bör utgöra organets kärna finns i dag hos BITS, SWEDECORP, Swedfund International AB och SIDA (huvuddelen av dess infrastrukturbyrå).

Det nya näringslivs- och infrastrukturorganet kan organiseras som en myndighet. Det skulle också möjligen kunna ges formen som ett av staten helägt aktiebolag. En fortsatt analys av denna fråga bör göras. För att beteckna organets särskilt framträdande roll som finansiär av insatser inom de angivna områdena föreslår jag att det benämns "Swedish Fund for International Development" (SFID).

Mitt förslag om en uppdelning i två organ på myndighetsnivån är dels uttryck för behoven av verksamhetsmässig och organisatorisk koncentration, dels ett uttryck för organens skilda behov av kopplingar till (främst den svenska) resursbasen och den kompetens organen därmed behöver besitta.

Det "nya" SIDA:s huvuduppgift bör vara att svara för det långsiktiga fattigdominriktade utvecklingssamarbetet. Detta bör dels inriktas på samarbete inom ett antal väl definierade sektorer och ämnesområden, dels ges en tydlig geografisk inriktning som överensstämmer med dagens s.k. programländer. Det primära styrinstrumentet vad gäller samarbetets inriktning bör vara de av regeringen fastställda landstrategierna. Inom de ramar strategierna anger bör myndigheten ha en stor frihet att utforma insatserna.

Utvecklingssamarbete med denna inriktning genomförs i dag av SIDA och SAREC. Forskningssamarbete med u-länder och stöd till internationella organisationer och institutioner med inriktning på för u-länderna relevant forskning utgör den absoluta huvuddelen av SAREC:s nuvarande verksamhet. Forskning och högre utbildning är av stor och obestridlig betydelse för u-ländernas långsiktiga utveckling. I syfte att fortsatt upprätthålla en hög kvalitet i beredningen av ärenden om u-landsforskning bör ett system med särskilda forskningsföredraganden införas i myndigheten. Med beaktande av dessa faktorer är en organisatorisk samordning av SIDA:s och SAREC:s verksamheter möjlig.

I det "nya" SIDA:s arbetsuppgifter bör även ligga att svara för beredning och beslut i de ärenden om katastrofinsatser som inte bör ligga inom regeringens ansvarsområde samt om bistånd genom folkrörelser och andra enskilda organisationer.

SIDA kan organiseras som ett enrådighetsverk. För beslut i ärenden om stöd till svensk u-landsforskning bör dock i så fall en särskild delegation knytas till myndigheten. Delegationens uppgifter bör regleras i förordningen med instruktion för myndigheten och ledamöterna bör förordnas av regeringen. SIDA:s generaldirektör bör vara delegationens ordförande. Till myndigheten bör vidare knytas ett rådgivande organ. Rådets uppgifter, sammansättning m.m. bör beslutas av regeringen.

För att genomföra dessa uppgifter bör SIDA ytterligare utveckla sin kompetens och sitt kunnande inom berörda sektorer och ämnesområden. För att tillgodose sitt långsiktiga behov av kompetensförsörjning bör myndigheten förstärka och bredda sitt förhållande till den svenska s.k. resursbasen.

Vad gäller SFID innebär mitt förslag att ett nytt organ bör bildas med ansvar för utvecklingssamarbete inom näringslivs- och infratsrukturområdena. I denna mening bör SFID svara för huvuddelen av de insatser som BITS, SWEDECORP och SIDA i dag svarar för inom dessa områden.

Av förvaltningsrättsliga skäl bör/kan inte den verksamhet Swedfund International AB bedriver innefattas i SFID i det fall detta organiseras som en myndighet. Organiseras däremot SFID som ett aktiebolag bör Swedund International AB:s nuvarande verksamhet ingå i detta.

I det fall SFID organiseras som en myndighet kan det organiseras som ett enrådighetsverk. För beslut i ärenden om u-krediter, biståndskrediter och s.k. villkorslån bör dock i så fall en särskild delegation knytas till myndigheten. Delegationens uppgifter bör regleras i förordningen med instruktion för myndigheten och ledamöterna bör förordnas av regeringen. SFID:s generaldirektör bör vara delegationens ordförande. Till myndigheten bör också knytas ett rådgivande organ. Vad gäller dess uppgifter, sammansättning m.m. bör generaldirektören själv besluta.

I det fall SFID organiseras som ett aktiebolag bör självfallet de i detta fall tillämpliga reglerna gälla. Detta betyder bl.a. att en styrelse utses av bolagsstämman och att denna förordnar verkställande direktör för bolaget.

De svenska utlandsmyndigheterna kommer, när intergrationen av ambassaderna och de f.n. i SIDA:s organisation ingående biståndskontoren är fullt genomförd vid slutet av år 1994, att utgöra en betydligt större och viktigare resurs för utvecklingssamarbetet än i dag. Detta, i förening med utlandsmyndigheternas fysiska närhet till de stödda insatserna och mottagarlandets regering, institutioner osv., gör de väl ägnade att svara för genomförande och uppföljning av det bilaterala utvecklingssamarbetet.

Genomförande- och uppföljningsansvaret bör därför regelmässigt delegeras från SIDA och SFID till berörd utlandsmyndighet. Formerna för detta, liksom uppläggningen av landstrategiarbetet och regeringens behov av generell reglering av myndigheternas hantering av vissa biståndsformer etc., bör regleras i en ny särskild biståndspolitisk förordning.

Myndigheterna, såväl SIDA och SFID som berörda utlandsmyndigheter, ges frihet att utforma sina egna arbetsformer och sin inre organisation. Ett betydande ansvar läggs därför på berörda myndighetschefer.

Det har, som jag inledningsvis redovisat, inte ingått i mitt uppdrag att analysera och lämna förslag om organisation av utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa.

Frågan har nyligen behandlats av en särskild utredning (Ds 1993:79) Inriktning och samordning av Sveriges samarbete med Central- och Östeuropa. Enligt utredningen (s. 60) är u-landsbiståndets nuvarande myndighetsstruktur inte lämpad för att hantera Central- och Östeuropasamarbetet. Utredningen menar dock att om en samlad myndighet för mer "egennyttiga" samarbetsformer inrättades, skulle argumenten vara starkare för att låta östsamarbetet ingå i denna myndighets uppgifter.

Mitt förslag om en ny samlad organisation för utvecklingssamarbetet med u-länderna inom näringslivs- och infrastrukturområdena gör att frågan om det nya organets roll i samarbetet med Central- och Östeuropa bör bli föremål för ytterligare prövning.

8.3 Vissa övriga frågor

Under mitt utredningsarbete har ett mindre antal särskilda frågor med anknytning till uppdraget uppkommit. Då min tid inte medgivit ingående utredning väljer jag att endast kortfattat redovisa dem.

Ansvaret för rekrytering av personal till internationella organisationer, företrädesvis inom FN-systemet, bör kunna samordnas och ges en tydlig organisatorisk hemvist. SIDA har i dag ett ansvar för rekrytering av s.k. biträdande experter, men motsvarande tydliga utpekande av ett organ med ansvar för rekrytering till högre tjänster saknas. Frågan är av vikt framför allt av två skäl. Dels anses Sverige vara underrepresenterat åtminstone på vissa nivåer inom de internationella organisationerna, dels kommer ett eventuellt EG/EU-medlemskap att öppna ett stort antal nya poster för svenskar.

Revision av biståndsinsatser genomförda med svensk statlig finansiering är ett område omgivet av flera principiella frågor. När det gäller svenska statliga myndigheter har Riksrevisionsverket (RRV) regeringens generella uppdrag att svara för revisionen. Statsbidrag till svenska organisationer, företag m.fl. är också regelmässigt förknippade med ett villkor om att bidragets användning kan granskas av RRV. När det annan verksamhet som finansierats med statliga medel, t.ex. i ett annat lands offentliga förvaltning eller inom en enskild organisation i ett annat land, är detta en avtalsfråga som inte självklart ger ett svenskt organ möjlighet till revision och granskning.

Inom ett viktigt biståndspolitiskt område saknar regeringen i dag helt formella styrmedel, samtidigt som även de informella styrmedlen är mycket begränsade. Detta gäller de resurser som avser "bistånd genom folkrörelser och andra enskilda organisationer" (s.k. NGO-bistånd). Resur-

serna på detta område har ökat betydligt under senare år och uppgår budgetåret 1993/94 till 875 miljoner kronor. SIDA svarar för fördelningen av medlen.

Sett mot bakgrund av införandet av resultatstyrning i den statliga verksamheten är NGO-biståndet närmast ett "svart hål". De formella möjligheterna för regeringen eller SIDA att styra inriktningen av organisationernas verksamhet är mycket begränsade. Detta gäller även möjligheterna att närmare analysera insatsernas resultat. NGO-biståndets förhållande till resultatstyrningen bör mot denna bakgrund bli föremål för ett särskilt analysarbete.

SIDA har i dag ett särskilt ansvar för information om svenskt internationellt utvecklingssamarbete och om förhållandena i u-länderna. Någon motsvarande uppgift åligger inte någon av de andra biståndsmyndigheterna. Mot bakgrund av mina förslag om en ny organisation på myndighetsnivån inom den statliga biståndsförvaltningen bör även ansvaret för samt inriktningen och omfattningen av bistånds- och u-landsinformationen övervägas.

Motsvarande fråga gäller även ansvaret för biståndsförvaltningens statistikförsörjning och ansvaret för redovisning av svenska biståndsinsatser till olika internationella organisationer. Även för denna uppgift ansvarar i dag SIDA.

8.4 Genomförande av förslagen

Det absoluta flertalet av mina förslag är av den arten att det bör ligga inom regeringens mandat att fatta nödvändiga beslut om deras genomförande. När det gäller förändringar av myndighetsstrukturen är det, med hänsyn till tidigare fattade riksdagsbeslut, nödvändigt med riksdagens godkännande.

Samtliga förändringar av biståndsförvaltningens organisation bör kunna vara beslutade och genomförda den 1 juli 1995. Detta bör inte utesluta att vissa förändringar, t.ex. vad gäller biståndsmyndigheternas styrelser, kan genomföras tidigare.

Jag föreslår att tre kommittéer/expertgrupper tillsätts för genomförandet av förändringarna och att dessa får följande huvudsakliga uppgifter:

- Integrationen av SIDA:s och SAREC:s nuvarande verksamheter och genomförandet av särskilda insatser för att utveckla den nya organisationens kompetens särskilt vad gäller sektor- och ämneskunnandet samt de krav de förändrade styrformerna ställer.

- Inrättandet och uppbyggandet av ett nytt organ för utvecklingssamarbete på näringslivs- och infrastrukturområdena.

- Utveckling av regeringskansliets organisation, styrformer och kompetens särskilt vad avser resultatstyrning och fördjupad analys av utvecklingssamarbetets effekter.

De tre gruppernas arbete bör inriktas på att till regeringen lägga fram förslag om organisation och resurser för den nya biståndsförvaltningens första verksamhetsår (dvs. enligt mitt förslag budgetåret 1995/96). Förslagen från grupperna i den senare delen bör redovisas senast i oktober 1994 för att förslagen skall kunna behandlas i 1995 års budgetproposition.

Grupperna bör vidare under tiden fram till den nya organisationens ikraftträdande även genomföra vissa kompetensutvecklande insatser, framför allt vad gäller resultatstyrning.

Det är angeläget att det i de tre gruppernas arbete ges möjligheter till ett brett deltagande från de berörda organisationerna och deras personal. Det är de anställdas kompetens och erfarenheter som är fundamentet för de nya organen. Generösa förutsättingar för de berörda att medverka i omställningsprocesser av detta slag är enligt all erfarenhet en strategisk framgångsfaktor.

Regeringen bör på lämpligt sätt, förslagvis genom en skrivelse, under våren 1994 informera riksdagen om inriktningen av det förändringsarbete som avses genomföras och vilka mål regeringen anser att arbetet bör ha.

Kommittédirektiv

Bilaga

Effektiviteten i biståndsadministrationen

Dir. 1993:87

Beslut vid regeringssammanträde 1993-06-24.

Statsrådet Svensson anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas med uppdrag att utarbeta förslag om hur den statliga administrationen av det internationella utvecklingssamarbetet kan rationaliseras och effektiviseras.

Bakgrund

Handläggning av ärenden om Sveriges internationella utvecklingssamarbete bedrivs dels inom Utrikesdepartementet (UD) och utrikesförvaltningen, dels inom fyra myndigheter; Styrelsen för internationell utveckling (SIDA), Styrelsen för u-landsforskning (SAREC), Beredningen för internationellt tekniskt-ekonomiskt samarbete (BITS) och Styrelsen för internationellt näringslivsbistånd (SWEDECORP). Dessa myndigheter, i dagligt tal de s.k. biståndsmyndigheterna, handlägger huvudsakligen frågor inom ramen för Sveriges bilaterala utvecklingssamarbete. Inom UD handläggs såväl frågor om den övergripande inriktningen av biståndet som frågor om det multilaterla utvecklingssamarbetet.

Medel från den statliga biståndsramen finansierar även bl.a. verksamheterna vid Styrelsen för u-landsutbildning i Sandö (Sandö U-centrum) och Nordiska afrikainstitutet.

De sammanlagda kostnaderna för administrationen av det internationella utvecklingssamarbetet vid alla dessa organ uppgår f.n. till ca 500 miljoner kronor eller ca 3,5 % av den statliga s.k. biståndsramen. Antalet statligt anställda med uppgifter inom biståndsområdet är ca 800 personer. Vid en internationell jämförelse är dessa siffror låga.

Av anslagstekniska skäl finansieras UD:s och utrikesförvaltningens samtliga administrativa kostnader över ett gemensamt anslag. Kostnaderna för

handläggning av ärenden om internationellt utvecklingssamarbete finansieras genom en s.k. avräkning från biståndsramen. Den princip som sedan åtskilliga år tillämpas för denna avräkning är att utvecklingssamarbetet skall bära samtliga sina egna kostnader.

Biståndsområdets nuvarande myndighetsstruktur och fördelning av arbetsuppgifter mellan departement och myndigheter har sin grund i den expansion av biståndets volym och den framväxt av nya biståndsformer som huvudsakligen skedde under 1970-talets andra del och 1980-talets första år.

Regeringens uppdrag till den utredning som senast arbetade med dessa frågor, Biståndsorganisationsutredningen, avsåg framför allt biståndet utanför de s.k. programländerna. I sitt betänkande Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd (SOU 1990:17), föreslog utredningen bl.a. att ett nytt organ för näringslivsbistånd skulle bildas. Den 1 juli 1991 övertog den nybildade myndigheten Styrelsen för internationellt näringslivsbistånd (SWEDECORP) de uppgifter som tidigare åvilat Importkontoret för u-landsprodukter (IMPOD), Fonden för industriellt samarbete med u-länderna (Swedfund) och huvuddelen av SIDA:s industribyrå.

Inom UD handläggs biståndsfrågorna vid avdelningen för internationellt utvecklingssamarbete (den s.k. u-avdelningen). I viss utsträckning berörs även övriga UD-avdelningar.

UD:s handläggning innefattar framför allt frågor om utvecklingssamarbetets inriktning och den övergripande styrningen av biståndsmyndigheternas verksamhet. När det gäller Sveriges förhållanden till internationella organisationer på utvecklingsområdet (FN-organen, Världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna) svarar UD för såväl departementala uppgifter som myndighetsliknande handläggning. Denna del av verksamheten har relativt nyligen behandlats av kommittén för översyn av svenskt multilateralt utvecklingssamarbete vilken redovisade sina överväganden i betänkandet Bistånd genom internationella organisationer (SOU 1991:48). Regeringens ställningstaganden med anledning av utredningens förslag redovisades i 1992 års budgetproposition (prop. 1991/92:100 bil. 4).

Frågor om regeringskansliets och UD:s roller och uppgifter i förhållande till biståndsmyndigheterna har endast relativt översiktligt berörts i de båda utredningarna (SOU 1990:17 och SOU 1991:48). Samma sak gäller den i januari 1993 avslutade utredningen om styrnings- och samarbetsformer inom biståndet (SOU 1993:1). Utredningen lämnade inga förslag om förändrad organisation etc., vilket inte heller ingick i dess uppdrag.

I min anmälan till årets budgetproposition (prop. 1992/93:100 bil. 4, s. 176) aviserade jag att en särskild utredare borde tillsättas med uppdrag att lämna förslag till besparingar inom biståndsadministrationen. Min utgångspunkt var att, med bl.a. den nyss nämnda utredningens analys som grund, på ett systematiskt sätt se över möjligheterna att med givna mål och ramar

rationalisera förvaltningen och göra ekonomiska besparingar. Denna översyn bör enligt min mening nu inledas.

Uppdraget

I ljuset av riksdagens nyligen beslutade besparingsåtgärder har jag sett det som nödvändigt att undersöka vilka rationaliseringar och besparingar som är möjliga att göra vad gäller regeringskansliets handläggning av biståndsärenden samt inom biståndsmyndigheternas förvaltningar.

Det är därför önskvärt att den i vintras avslutade utredningen om styrnings- och samarbetsformer inom biståndet kompletteras. Det bör utredas hur man med givna mål och ramar för biståndspolitiken kan rationalisera förvaltningen och göra ekonomiska besparingar.

Det kräver en genomgång av hur UD:s och myndigheternas verksamheter kan rationaliseras och effektiviseras så att kvaliteten i den operativa verksamheten höjs. Det kan innebära mer systematisk kompetensuppbyggnad, utkontraktering, omprövning av funktioner, förändrade organisationsformer etc.

Utredaren bör redovisa en bedömning av effekterna av sina förslag på verksamheten i mottagarländerna.

Riksdagen har nyligen behandlat propositionen (prop. 1992/93:244) om styrnings- och samarbetsformer i biståndet (bet. 1992/93:UU26, rskr. 1992/93:342). Propositionen, som huvudsakligen bygger på överväganden och förslag från kommittén rörande styrnings- och samarbetsformer i biståndet (SOU 1993:1), föreslår bl.a. att formerna för regeringens mål- och resultatorienterade styrning inom biståndet och av biståndsmyndigheterna utvecklas. Utgångspunkterna i regeringens proposition och det av riksdagen godkända utskottsbetänkandet (bet. 1992/93:UU26) skall enligt min mening vara vägledande även för den nu aktuella översynen.

Regeringens och UD:s roll i förhållande till biståndsmyndigheterna bör enligt propositionen präglas av en mål- och resultatorienterad styrning. Samarbetet med enskilda mottagarländer bör i ökad utsträckning präglas av helhetssyn på det svenska engagemanget i det enskilda landet.

Bland annat mot denna bakgrund föreslås i propositionen även att den i dag tudelade fältrepresentationen (beskickningar och SIDA:s biståndskontor) i mottagarländerna integreras. En sådan förändring skall även möjliggöra administrativa besparingar.

Handläggningen i regeringskansliet av ärenden om internationellt utvecklingssamarbete med u-länder i Afrika, Asien och Latinamerika bedrivs i det närmaste helt åtskilt från samarbetet med de nya demokratierna i Öst- och Centraleuropa. Formerna för Öst- och Centraleuropasamarbetets organisa-

tion i regeringskansliet och på myndighetsplanet behandlas av en särskild utredning.

Några aspekter bör beaktas särskilt av utredaren.

Biståndsmyndigheternas ledningsformer är en viktig komponent i frågan om styrningen av biståndet. Till grund för nuvarande ledningsformer ligger dels de generella ledningsprinciper som finns inom statsförvaltningen, dels de behov av kunskap, deltagande etc. som specifikt finns inom biståndet.

Nuvarande generella principer för ledning av de statliga myndigheterna bygger på riksdagens s.k. verksledningsbeslut från år 1987. I den nu pågående utredningen om förvaltningsmyndigheternas ledningsformer m.m. (dir. 1992:10) prövas dessa principer. Detta sker bl.a. mot bakgrund av att såväl styrelse som verkschef utses av regeringen samt att möjligheterna för regeringen att utkräva ansvar bör klargöras. Utredningens principiella förslag bör beaktas av utredaren i dennes överväganden och förslag om biståndsmyndigheternas styrelsers uppgifter, sammansättning etc.

Utbildning och kompetensutveckling är av stor betydelse för en fortsatt hög kvalitet i biståndet. För UD:s del är detta särskilt accentuerat mot bakgrund av departementets ansvar för den mål- och resultatorienterade styrningen i förhållande till berörda myndigheter. För att klara dessa uppgifter är det viktigt att UD besitter kvalificerad kompetens och att en ädamålsenlig intern struktur byggs upp och upprätthålls.

Vissa aspekter på utbildning och kompetensutveckling vid myndigheterna på biståndsområdet belystes för några år sedan på ett mycket intressant sätt av Riksrevisionsverket i revisionsrapporten Lär sig SIDA? (1988).

UD och biståndsmyndigheterna har ett ansvar för att såväl den egna personalen som den s.k. resursbasen (institutioner, konsulter m.fl. som medverkar i svenskfinansierade insatser) kontinuerligt utvecklar sin kompetens och sina kvalifikationer. Utredaren bör mot denna bakgrund analysera behoven av långsiktig kompetensförsörjning och kompetensutveckling inom biståndsadministrationen och föreslå lämpliga former för finansiering av denna.

Jag har i det föregående angett att en uppgift för utredaren bör vara att analysera och föreslå förändringar av ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan å ena sidan regeringskansliet och å andra sidan biståndsmyndigheterna. En särskild fråga i detta sammanhang gäller Sveriges förhållande till internationella organisationer, inte minst inom FN-systemet, Världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna. Utredaren bör i denna fråga lämna förslag om formerna för det samlade svenska engagemanget i och stödet till de internationella organisationerna i syfte att åstadkomma större samordning och enhetlighet.

Arbetets bedrivande

Utredningens arbete bör bedrivas skyndsamt och dess överväganden och förslag bör redovisas senast i december 1993. Det är min avsikt att förslagen skall kunna genomföras fr.o.m. budgetåret 1994/95.

Utredaren skall i sitt arbete i tillämpliga delar följa regeringens direktiv (dir. 1988:43) till kommittéer och särskilda utredare angående beaktande av EG-aspekter i utredningsverksamheten.

Utredaren bör analysera konsekvenserna av sina förslag ur ett jämställdhetsperspektiv.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om internationellt utvecklingssamarbete och mänskliga rättigheter

att tillkalla en särskild utredare – omfattad av kommittéförordningen (1976:119) – med uppdrag att utarbeta förslag om hur den statliga administrationen av det internationella utvecklingssamarbetet kan rationaliseras och effektiviseras,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta tredje huvudtitelns reservationsanslag C 3. Andra biståndsprogram, anslagsposten 8. Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Utrikesdepartementet)

Statens offentliga utredningar 1994

Kronologisk förteckning

1. Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken. Fi.
2. Kommunerna, Landstingen och Europa + Bilagedel. C.
3. Mäns föreställningar om kvinnor och chefskap. S.
4. Vapenlagen och EG. Ju.
5. Kriminalvård och psykiatri. Ju.
6. Sverige och Europa. En samhällsekonomisk konsekvensanalys. Fi.
7. EU, EES och miljön. M.
8. Historiskt vägval – Följderna för Sverige i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende av att bli, respektive inte bli medlem i Europeiska unionen. UD.
9. Förnyelse och kontinuitet – om konst och kultur i framtiden. Ku.
10. Anslutning till EU – Förslag till övergripande lagstiftning. UD.
11. Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969 + Bilagedel. SB.
12. Suveränitet och demokrati + bilagedel med expertuppsatser. UD.
13. JIK-metoden, m.m. Fi.
14. Konsumentpolitik i en ny tid. C.
15. På väg. K.
16. Skoterkörning på jordbruks- och skogs mark. Kartläggning och åtgärdsförslag. M.
17. Års- och koncernredovisning enligt EG-direktiv. Del I och II. Ju.
18. Kvalitet i kommunal verksamhet – nationell uppföljning och utvärdering. C.
19. Rena roller i biståndet – styrning och arbetsfördelning i en effektiv biståndsförvaltning. UD.

Statens offentliga utredningar 1994

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969 + Bilagedel. [11]

Justitiedepartementet

Vapenlagen och EG [4]
Kriminalvård och psykiatri. [5]
Års- och koncernredovisning enligt EG-direktiv. Del I och II. Ju. [17]

Utrikesdepartementet

Historiskt vägval – Följderna för Sverige i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende av att bli, respektive inte bli medlem i Europeiska unionen. [8]
Anslutning till EU – Förslag till övergripande lagstiftning. [10]
Suveränitet och demokrati + bilagedel med expertuppsatser. [12]
Rena roller i biståndet – styrning och arbetsfördelning i en effektiv biståndsförvaltning. [19]

Socialdepartementet

Mäns föreställningar om kvinnor och chefsskap. [3]

Kommunikationsdepartementet

På väg. [15]

Finansdepartementet

Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken. [1]
Sverige och Europa. En samhällsekonomisk konsekvensanalys. [6]
JIK-metoden, m.m. [13]

Kulturdepartementet

Förnyelse och kontinuitet – om konst och kultur i framtiden. [9]

Civildepartementet

Kommunerna, Landstingen och Europa. + Bilagedel. [2]
Konsumentpolitik i en ny tid. [14]
Kvalitet i kommunal verksamhet – nationell uppföljning och utvärdering. [18]

Miljö- och naturresursdepartementet

EU, EES och miljön. [7]
Skoterkörning på jordbruks- och skogs mark. Kartläggning och åtgärdsförslag. [16]