INTRORÖST: Hej, du lyssnar på EBA-podden, en podcast om bistånd.

NÖ: Välkomna till EBA-podden. Jag heter Númi Östlund, och den här podcasten ges ut av Expertgruppen för biståndsanalys. EBA. Det är en statlig kommitté som utvärderar och analyserar Sveriges internationella bistånd. Den här podden är lite av ett specialavsnitt då det är en ljudinspelning av ett välbesökt seminarium som nyligen arrangerades i EBA:s och forskarnätverket SweDev:s regi. Samtalet som spelades in på kulturhuset i Stockholm den 14 februari 2023 handlar om erfarenheter från styrningen av det svenska biståndet utifrån en ny bok skriven av statsvetaren Göran Sundström. I boken analyserar Sundström genomförandet av den resultatagenda som lanserades av alliansregeringen Reinfeldt och det ansvariga statsrådet Gunilla Karlsson. Det är en bok som kommer med en nästan otrolig tajming när vi på nytt har ett moderat statsråd med ansvar för Sveriges internationella bistånd, ett statsråd som har aviserat att regeringen kommer att lansera, ja, inte en resultatagenda, men väl en reformagenda för biståndet. I sin bok beskriver Göran Sundström resultatagendans genomförande åren 2006 till 2013, och hur det karakteriserades av vad han kallar ett brutet förvaltningskontrakt där det viktiga samspelet mellan politik och förvaltning slutade att fungera. Seminariets samtal fokuserade just på det här, styrningen och relationen mellan regeringen, Utrikesdepartementet och Sida. I samtalet ni ska få höra berättar Göran Sundström om slutsatserna i sin bok, och sen följer en diskussion där den före detta moderata biståndsministern Gunilla Karlsson ger sitt perspektiv på det som hände, och på behovet av transparens och ansvarsutkrävande i biståndet. Med i samtalet är också Martin H. Johansson, huvudsekreterare i huvudmannaskapsutredningen som tidigare granskat den nuvarande styrningen av Sida för Statskontorets räkning. Samtalet leds av Anders Mellbourn som bland annat varit chef på Utrikespolitiska institutet och chefredaktör på Dagens Nyheter, och vi kommer in här precis när Anders börjar presentera deltagarna. Trevlig lyssning.

AM: Ska vi då släppa fram inledarna eller huvuddeltagarna i panelen. Göran Sundström som har skrivit den här boken kan gå och ställa sig borta vid sin PC med en gång.

GS: Tack, tack.

AM: Och kommer att dra boken i ett antal bilder. Han har lite längre tid på sig, men det finns tidspoliser här på första raden som ska hålla nere honom, utöver mig själv. Sen har vi då Gunilla Karlsson som ju var statsråd under den period som skildras i den här boken, 2006 till 2013 var du stadsråd. Det var en annars åttaårig regeringsperiod för regeringen Reinfeldt. Du var den första moderata biståndsministern. Det har varit ett område som tidigare Moderaterna inte hade skött i borgliga koalitioner, som ju hade funnits två stycken tidigare. Det är kanske någonting också som man ska tänka på i det här. Gunilla var alltså statsråd och hade en förändringsagenda, och det är den vi ska diskutera, inte dess innehåll utan möjligheten att driva den i ett komplicerat förvaltningssystem och politiskt system. Och Gunilla har sen efter det här en erfarenhet från FN-systemet som kanske också ger andra erfarenheter av relationer med tjänstemän som vi kan tala om efteråt, men inte vid seminariet. Och du är mycket välkommen att ta den mittersta platsen där. Annars tror jag vi övriga ska försöka prata sittande. Och sen har vi Martin Johansson som nu är huvudsekreterare i en statlig utredning, statskontorist, där du håller på med styrfrågor mycket, och 2020 gjorde du en utredning av läget i dag vad gäller styrning tillsammans med ekonomistyrningsverket av Sida. Och jag hoppas att du kort kommer in på det, och där kan man också göra intressanta tror jag paralleller med den situation som var under den period som den här boken skildrar. Därmed kan väl vi börja? Varsågod Göran.

GS: Ja. Tack för det. Då ska jag trycka fram den där. Ja, först och främst vill jag tacka EBA och SweDev för att jag blivit inbjuden att kunna presentera den här boken. Det är ett långt arbete, har tagit tio och att skriva den här boken kan jag säga, med betydande stöd av två kollegor, Bengt Jacobsson, som inte är här, och Janet Vähämäki som sitter här nere. Boken behandlar en av statsvetenskapens mest klassiska frågor, nämligen relationen mellan politik och förvaltning. Jag har under en ganska lång tid ställt och studerat den ganska raka frågan om: ”Vad gör en politisk ledning som vill åstadkomma förändring på ett politikområde? Hur styr den?” Det har varit min fråga under ganska lång tid under jag har studerat olika politikområden tillsammans med kollegor. Och den här boken är ett led i det arbetet, det är ett fall, och det är ett fall av den här styrningen som vi tittar på, och som inom förvaltningsforskningen nu har fått en litteratur som kallas för metastyrning, alltså lite nya styrformer i en allt mer komplex värld. Så ambitionen med den här boken är grunden att utveckla då den här teorin då, metastyrning. Så det jag tänker göra här nu snabbt, det är att presentera den här styrmodellen och sen säga lite grann om några resultat från studien i den här. Jag kan inte berätta om allt förstås, det är ju en ganska omfattande bok. Men när vi studerar styrning av politikområdet så menar vi på att det är ganska fruktbart att analytiskt dela in styrning i två faser. I den ena fasen så vill politiker åstadkomma större förändringar, det vi brukar kalla för reformer då. Man går in och vill göra en stor förändring, vi kallar det här för makrostyrning. Och det här gör man ju bara ibland för det är väldigt resurskrävande, både politiskt och resursmässigt, men då tänker politiker väldigt mycket kring styrning som organisation. Och tittar man på vad de gör då så framträder det lite olika styrformer som är väldigt viktiga för politiker. En första och kanske självklart styrform är att man inrättar en massa förvaltningar på det här politikområdet som ska ta hand om det här problemet som man har uppmärksammat, det kan vara myndigheter av olika slag. Och sen så positionerar man de här myndigheterna. För det första så positionerar man myndigheten mot sig själv, eller förvaltningen, man lägger den alltså på ett visst avstånd från regeringen. Här finns det begrepp som hands off och hands on som pratar för sig själva, man kan alltså organisera nära eller långt ifrån, men så positionerar man också de här förvaltningarna horisontellt mot andra organisationer som också håller på med det här samhällsproblemet som man då är inrättad för att hantera. Det kan vara andra förvaltningar, men också privata organisationer som organiseras in eller ihop med myndigheten på olika sätt. Så slutligen så berättar man i reformberättelser om varför man gör den här stora reformen, i propositioner typiskt sett då, men också i tal, i intervjuer och pressmeddelanden och annat, alltså varför man inrättar en ny, eller omorganiserar om ett politikområde, och varför man positionerar myndigheter på olika sätt och så. Gör man det här på ett bra sätt, den här reformeringen, man sätter en scen helt enkelt där olika aktörer sen har att spela, jag skulle säga att det är den viktigaste styrningen som politiker håller på med när man sätter denna scen, gör man det på ett bra sätt då kommer man inte behöva intervenera lika mycket som om man skulle organisera det på ett dåligt sätt. Men man kommer alltid att behöva intervenera löpande när man väl har satt en sån här scen eftersom politik är händelsestyrd och de reformer som man då vill genomföra är typiskt sett väldigt vaga och behöver preciseras under resans gång, oftast i samarbete med förvaltningen. Och då har vi studerat lite andra … då den här löpande styrningen har vi kommit fram till lite andra styrformer, för det som kännetecknar den här löpande styrningen, det är att frågor tenderar att poppa upp snabbt, de är ofta på en detaljerad nivå, och de är många för en politisk ledning. Men då finns det styrmekanismer som gör att besluten som fattas hamnar väldigt nära den politiska ledningens visioner och mål trots att förvaltningen inte alltid pratar med den politiska ledningen om den specifika frågan, och viktigast då är svensk förvaltnings stora anticeperingsförmåga. Alltså, förvaltningen i Sverige har väldigt god kapacitet att sätta sig in i hur en politiker över dem själva skulle ha beslutat i frågan om de hade suttit på samma plats som förvaltningen, och så agerar man så. Det är det som är anticeperingsförmågan, och det får man för att det är väldigt nära kontakter, och ofta har man utbyte med politisk ledning och så. Sverige är ganska litet. Ibland klarar man inte av det, men då är det ganska lätt att få samtal med politiska ledningar, man kallar till ett samtal och diskuterar hur man kan gå vidare i frågan. Ibland vill man hissa frågor, då lämnar man ju över frågan till politikerna för beslut. Politiker kan ju också lyfta frågor själva från förvaltningen, och slutligen finns det vi kallar för modifieringen, och det inträder då när trots de här anticeperingsförmågorna och samtal så händer det då att förvaltningar kanske agerar i en riktning som politikerna inte riktigt tycker om, och då kan man ta i lite mer och då skruvar man på den där initiala organiseringen. Man kanske byter ut en chef, man kanske skriver om uppdraget, man kanske ger lite tydligare mål, eller man kan dra in pengar. Allt sånt här. Man organiserar alltså inte om, utan man modifierar den där ursprungliga. Så det här är liksom metastyrningens huvudkomponenter, kan man säga, och det som vi säger också när vi har kommit fram med den här modellen det är att den här är ju förstås kontextberoende. Även fast man kan hitta de här styrformerna i många länder och på många politikområden så är den kontextberoende, och för svensk del, eller för alla länders del ska jag säga, så är det vi kallar för förvaltningskontraktet väldigt viktigt för att förstå. Förvaltningskontraktet kan definieras på det här sättet: ”Det är en uppsättning historiskt framvuxna normer om hur det politiska beter sig mot förvaltningen och hur förvaltningen ska bete sig mot politikerna för att den här relationen ska präglas av tillit och förtroende.” Och i Sverige har vi, fick vi läsa på DN debatt i dag, ni som har hunnit med det, väldigt hög grad av förtroende, och det är väldigt viktigt det här förtroendet och den här tilliten. Det gör alltså att svenska regeringar kan lita på att förvaltningar anstränger sig att antecipera, de kan lita på att frågor hissas när det behövs, de kan lite på att förvaltningar kallar dem till samtal när så behövs, och så. Ja, så att en del av den här boken handlar också om att gifta samman då den här modellen om metastyrning med litteraturen om förvaltningskontrakt. För det vill jag veta mer om, det är ju hur de där normerna där ser ut lite mer precist. Det är ett ganska abstrakt begrepp, och vad är det då för normer man måste leva upp till för att få det där förtroendet? Och det leder oss in på fallet då. Resultatagendan, vet de flesta här inne, att det handlade ju om att svenskt bistånd skulle redovisas på ett bättre sätt kan man säga, men det som utmärker det här fallet ur ett styrningsperspektiv och metastyrningsperspektiv, är att det väldigt snabbt uppstod ganska omfattande konflikter mellan politik och förvaltning, det gör att det passar väldigt bra som fall, för att normer är ju per definition obeslutade och osynliga, icke-nedtecknade, därför svåra att se när de fungerar. Normer upptäcker man när de bryts, och därför valdes det här fallet just för att komma åt förvaltningskontraktet och analysera det som hände utifrån det. Så kan man väl säga är ingången på det här. Och resultatet då? Ja, det finns flera resultat, men naturligtvis handlar det väldigt mycket om förvaltningskontraket, och då kan man säga att jag har då tagit hjälp av, eller utgått från en avhandling som har skrivits här vid Stockholms universitet, skriven av Cajsa Niemann, som då har lanserat en idé om hur det här förvaltningskontraktet ser ut lite mer precist. Och hon lyfte då fram att för politikernas del så måste man leva upp till tre grundnormer för att behålla förvaltningens förtroende. Den första handlar om att man måste respektera förvaltningens expertis, och den handlar då om att politikerna förväntas involvera förvaltningen i arbetet med att utforma det närmare innehållet i de här ganska vaga visionerna som man ofta har, som resultaten kan ha varit från början, och som Tillitsreformen var från början, och som Nollvisionen var från början. Det är ju liksom inget innehåll från början utan man kommer fram, efterhand, till vad det där kan vara, och man vill bli involverad inte bara för att man allmänt ogillar att ställas åt sidan, utan för att man anser att man tillför reformarbetet nödvändig expertis samtidigt som förvaltningens förståelse för den här reformen ökar då när man blir involverad, och det underlättar ju genomförandet. Och i fallet med resultatagendan så uppfattade förvaltningen att arbetet med reformen kom att ledas alldeles för centralt, och alldeles för slutet, och att dess expertis och mångåriga erfarenhet inte kom till användning när reformen skulle få sitt innehåll. Den andra normen som man måste leva upp till enligt förvaltningskontraktet är att politikerna måste agera realistiskt och finnas till hands för förvaltningen. Det handlar ju om att skapa goda kommunikationskanaler mellan politiker och förvaltning. Och där det finns utrymme att löpande diskutera beslut och åtgärder som efterhand vidtas för att realisera då den här reformen, och där det också finns beredskap att i öppna samtal justera de här besluten och åtgärderna allt eftersom erfarenhet vinns om hur det fungerar i praktiken. Och den här kunskapen finns ju oftast i hög grad på förvaltningsnivå, och i det här fallet som jag har studerat då så upplevde förvaltningen inte riktigt att det var på det sättet, utan man menade att locket lades på när förvaltningen fördes fram argument om varför olika beslut och åtgärder var problematiska. Det saknades konstruktiva och sakliga samtal om hur den här visionen om resultatagendan kunde realiseras på bästa sätt där erfarenheter togs till vara, i stället upplevde förvaltningen att ledningen försökte driva igenom reformen efter egna idéer och genom en ganska sträng och hierarkisk ordning. Den tredje normen som Cajsa Niemann då lyfte fram är att politiker aldrig får skylla ifrån sig på förvaltningen, den handlar alltså om att politikerna förutsätts ta ansvar utåt för verksamheten. Man får inte hänga ut sin egen förvaltning, utan man ska försvara den, annars får man svårt att vinna dess lojalitet. Och här kan man väl säga att förvaltningen i det här fallet tyckte att det här inte fungerade, Biståndsförvaltningen menade att den under årtionden hade arbetet hårt med frågan om resultatanalyser och hur de kan göras på bästa sätt och hur resultatredovisningar kan göras så att man låg i framkant till och med när det gäller metoder och resultatanalyser i komplexa miljöer. Men redan från första stund så gjorde den politiska ledningen uttalanden som förvaltningen tolkade som att den utpekades som ansvarig för ett kravlöst bistånd som hade slängts ut i bottenlösa hål utan resultattänk och så. Så att här får man väl säga att förvaltningen uppfattade det som att förvaltningskontraktet bröts på alla tre punkter. Förvaltningen då, levde de upp till förvaltningskontraktet? Ja, här pekar Cajsa ut två normer som är väldigt grundläggande. För det första måste förvaltningen genomföra politikernas reformambitioner på ett lyhört och professionellt sätt. Man förväntas då tydligt visa att man är lojal mot regeringens politik och att man kommer göra sitt yttersta för att genomföra den här reformen, även om den är otydlig och kanske uppfattas som svår och full av motstridigheter och så. I fallet med resultatagendan uppfattade den politiska ledningen förvaltningen som avog, ovillig till den här reformen, att den redan från första stund bestämt sig för att de reformambitionerna var orealistiska och ogenomförbara. Och det fick politikerna att fundera om förvaltningen alls begrep sin underordnade roll gentemot regeringen. Den andra normen handlar om att tjänstemännen på förvaltningen måste förse politikerna med realistiska och genomarbetade underlag, alltså inte bara att genomföra reformen utan också hjälpa till att utforma de här reformerna som oftast är vaga och inte alls färdigpackade från början. Man ska komma upp med förslag om hur den kan genomföras på bästa sätt. Och här uppfattade den politiska ledningen sig som exkluderad från förvaltningen expertis och erfarenhet från början, att man var utdömd från början på förhand, vilket gjorde att den här politiska ledningen var tvungen att hämta kunskapen på annat håll. Så att historien här visar att båda parter egentligen uppfattade att kontraktet bröts, och därför dessa konflikter. Slutligen då så försöker jag förstås koppla samman det här med att förstå den här utvecklingen från ett styrningsperspektiv, och då kort sagt går min analys ungefär på följande sätt, att det blev en mix. Regeringen styrde med en mix med makroorienterad styrning och mikroorienterad styrning, och den här mixen var på sånt sätt att det blev väldigt svårt att upprätthålla förvaltningskontraktet. Kort sagt kan man säga att politiken väldigt tidigt gick ut med en reformberättelse som var makroorienterad. Man talade om en stor förändring, den största biståndspolitiska reformen någonsin, om en synvända och så, den typen av ord, men det här var då en reformberättelse som var väldigt svårsmält för förvaltningen, av de skäl som jag nyss anförde, och givet också då att kommunikationskanalerna var stängda från båda håll så talade det väldigt mycket för att man skulle göra en fullskalig makrostyrning, alltså, att organisera om de här politikområdet så att den kunde ta hand om den här reformberättelsen. Och det insåg nog också ministern, men ministern fick inte omorganisera det här politikområdet även fast hon ville, och det gjorde att regeringen blev tvungen att jobba med mikrostyrning mot en makroorienterad berättelse, och det där gick inte utan det gjorde bara att avståndet ökade ännu mer. För de viktigaste mikrostyrningsmekanismerna var utslagna, med anticepering, samtal, hissningsförmåga och sånt. Så en av slutsatserna som jag har är att … eller man kan gå olika vägar och prata om olika vägar man kunde ha gått för att behålla förvaltningskontraktet intakt, men en var då helt enkelt att organisera om hela politikområdet. En annan är ju att man hade från politisk ledning inte stormat fram så fort och hårt med sin reformberättelse, utan låtit den växa fram i samarbete med förvaltningen, men då förstås med risken att den hade blivit en uttunnad och svagare reform. Ja, en huvudslutsats i denna? Styrning bör ta sin utgångspunkt i förvaltningskontraktet och värna dess olika delar, i alla fall om politik och förvaltning ska kunna arbeta tillsammans för en effektivare reform, och i det här fallet var det ju bistånd.

AM: Tack.

GS: 18.30, jag är chockad.

AM: Tack så mycket Göran.

AM: Och en första kommentar till det här ska vi då få från Gunilla. Vill du ta den sittande, eller känner du att du behöver magstöd och stå där borta, oavsett om du har bilder eller inte? Annars är det ju trevlig om vi sitter, men jag har full respekt om du känner att du behöver stå upp. Men Gunilla Karlsson, politikerbilden av det som hände och skildrad med Görans terminologi och angreppsätt på frågan? Varsågod.

GK: Tack Anders, och tack alla som är här, jag tycker det är, ja, rätt så enkelt faktiskt att tacka ja till EBA och Mats Hårsmar som jag länge jobbade med tillsamman på UD för att få diskutera just styrning och genomslag för politiken. Och det är så häftigt att göra det efter covid, att äntligen få ses tillsammans och dricka kaffe, men också vara på det här fantastiska huset där det ofta spelas teater. Och skillnaden lite med politiken och teatern är ju ofta att scenen är satt, de som spelar har tränat i förväg och har tydliga repliker som vet vad de ska göra, men varje föreställning blir unik beroende på publiken, beroende på stämningslägen och just också att olika händelser inträffar även under en kort pjäs. Lite så tyckte jag att det var när jag fick det här fantastiska ansvaret att som för första gången för en moderat biståndsminister ta vid där en gång Alf Svensson hade slutat alldeles för tidigt med att reformera det svenska biståndet utifrån en delvis annan politisk inriktning. Och jag är ju väl medveten om att vi i Sverige i förvaltningsmodeller jobbar i en väldigt, väldigt unik modell, och att biståndet jobbar ju väldigt globalt. Det här kan också ha betydelse att faktiskt diskutera, vi har ju våra svenska krusbär och våra fantastiska skådespelare, men vi möts ju många gånger och utvärderas globalt, och det här var någonting som för mig var väldigt viktigt att börja: ”Vem är jag och vilket ansvar har jag för policyutveckling, och hur ska jag kunna ställas till svars för vad jag levererar?” Och jag tog min utgångspunkt i de människor som jag hade fått förtroende för, de svenska skattebetalarna, som vi lite, ja, illustrativt ville visa på att de jobbar 24 minuter i veckan för svenskt bistånd, och de vill också vara engagerade och veta: ”Vad leder det här till?” De har en avsaknad, skulle jag säga, av en direktrelation till de människor som lever i fattigdom och förtryck, och som inte ens har kanske resurser att utkräva ansvar. Jag ville stärka det kontraktet, för jag tyckte efter ett antal år både i Europaparlamentet där jag jobbade med utrikes- och säkerhetsfrågor, men också en del utvecklingspolitik, och fyra år i riksdagen där vi tog emot en del rapporter, att det här var någonting som jag hade ett alldeles särskilt ansvar och också sökte inspiration ifrån. Jag tyckte också att det här politikområdet förtjänade samma respekt inom hela den statliga förvaltningen som alla andra utgiftsområden, det handlar om pengar och det handlar om hur man använder givna resurser, och hur man kan återrapportera på dem. Det här är ju en av statens allra största utgiftsposter, om vi tar bort transfereringarna, och jag tyckte att det var viktigt att samtliga aktörer och spelare faktiskt kunde värdera det på det sättet som jag tyckte det förtjänade. Därför behövde vi mer insyn, mer transparens, och också sätta resultatet i centrum för att ha någonting som alla kunde relatera till. Men också för att man ska kunna lära sig, kunna välja bort, och också det som är så viktigt, att kunna kommunicera resultaten, så när man sen helt plötsligt inte längre har de här resurserna inser vad det kommer betyda. Och det var då den resultatagendan som vi satte, och jag var ju väl medveten om att det här är svårt, för att vi har en geografisk … det här är inte Sverige, det här handlar om faktiskt en ambition att göra någonting gott i nästan hela världen. Vi försökte fokusera det här, och än i dag så kan jag inte biståndets alla leveransled trots att jag har fortsatt de tio senaste åren att jobba i globala institutioner med bland annat good governance och styrning. Leveransleden är väldigt många gånger svåra att utröna, och att också göra rätta avgränsningar. Det var ett oerhört komplext politikområde, men jag tyckte det var viktigt att hela liksom tänka på mottagarnas perspektiv i det här kontraktet: ”Vad är de berättigade till? Hur kan de utkräva ansvar och vara delaktiga?” Och skattebetalarna: ”Var går pengarna? Vad leder de till för resultat?” Det blev min rätt så enkla pjäs, om ni så vill. Det som jag tyckte var besvärligt, och blev tilltagande problematiskt, det var ju att ju mer jag frågade desto svårare var det på något sätt att få svar, och jag tycker inte att jag ställde direkt svåra frågor, utan: ”Kan vi få fram en resultatram som gör att det blir lite lättare att försöka härleda det här?” Och nu pratar jag utifrån policyperspektivet och hur jag upplevde det, jag har inga avhandlingskompisar med mig här på det sättet, utan hur jag som policymaker, och det var det som Mats bjöd in mig till. Men jag tyckte att det var väldigt mycket, och då kanske jag var slarvig ibland och sa att det var prat, men det var väldigt mycket i de föredragningarna som fanns att vi planerade, vi administrerade och vi betalar ut. Och jag saknade någonting i det här, nämligen resultaten: ”Vad hade vi bestämt? Nåddes resultaten? För vem, och hur gjorde vi och vad har vi lärt?” Vi inrättade då 2009 något som vi kallade för Öppna biståndet, och det var ett sätt att använda kommunikation för att visa att vi också menade allvar med att öppna upp. Och jag ska inte prata för mycket i dag om Openaid, men jag vet i dag att många tycker att det var en bestående insats, men den var väldigt ifrågasatt, inte minst internt. Jag jobbade på Utrikesdepartementet som ju naturligtvis och på goda grunder har något av vad en del slarvigt skulle säga, och absolut inkorrekt, men lite hemlighetskultur, och helt plötslig skulle saker och ting vara transparenta. UD är ju inte riggat för att sköta utbetalningar eller för att jobba med styrning, utan det är en helt annan kompetens, men UD var mitt hemdepartement och jag jobbade ju naturligtvis väldigt nära med hela den politiska ledningen på UD, men också med tjänstemännen, och därför gjorde ju det här att vi hade en del problem där jag ibland uppfattade att jag kanske blev missförstånd för att jag blev inspirerad av en omvärld som i tilltagande grad, inte bara utifrån Accraagendan, utan också ifrån Busan och andra, talade mer och mer om resultat, och jag ville liksom kunna bidra i den internationella diskussionen. Jag hade också väldigt många kloka personer till mitt förfogande, men mitt ansvar var ju att fråga efter vad de här miljarderna gav för resultat, och jag ville själv styra mot att det skulle vara både begripligt, att det skulle kunna vara avgränsade resultat, och jag ville självklart ta del av förvaltningen och myndighetens bedömningar för att vi skulle kunna nå de här resultaten. Så här i efterhand är jag ju naturligtvis självkritisk, det var fantastiskt intressant att läsa den här boken där händelseutvecklingen är väldigt bra beskriven. Och jag kan ju bara konstatera att det tog mer tid än vad jag kunde bedöma att utveckla de här systemen som kan ge rätt information i rätt tid. Jag uppfattade också ibland att min agenda kanske gav upphov till att man gjorde vantolkningar, som att: ”Jag ville åka runt och leverera spisar i världen.” Men det var det ju inte. Jag sökte de här begripliga och tydliga svaren, och framför allt: ”Vad är de konkreta leveranserna i slutändan?” Och det var det som drev mig väldigt mycket. Jag vill också säga att det är ett väldigt mycket delat ansvar. Jag insåg nästan direkt att halva ansvaret ligger på biståndsförvaltningen och regeringen för att det här ska kunna bli en genomförbar politik, och att man ska få fram det man vill, och framför allt också att om styrningen är alldeles för detaljerad eller abstrakt, om styrdokumenten och att-satserna är för många så missar man ju väldigt mycket av styrfunktionerna. Och så blev det nog också. Det försvårar ju inte bara inriktningen av biståndet utan också hur man genomför och hur man också sen kan återrapportera. Och för det här så hade jag ju också stöd. Det framgår lite grann i boken, Sundström, som att det här var mitt eget påhitt, men jag vill understryka att vi hade mycket från OECD, internationellt, globalt, men naturligtvis också från Statskontoret, som beskrev att det fanns en betydande fragmentering, att det fanns brister och en del oklara mål. Vi tog hjälp av ekonomistyrningsverket, och vi vet också hur RiR fortfarande arbetar med den här frågan om resultat och styrning. Och inte minst EBA kom ju förra året med en rapport om utvärderingar av Sidas resultatuppföljning och jobbar nu på nya resultatrapporter som jag med glädje ska ta del av. Så jag menar att problemen var väl kända, men jag skulle vilja hävda: ”De är fortfarande inte lösta.” Min självkritik som jag lovade att säga här i dag, det är ju att många sa att: ”Det här är för svårt och det är för stort.” Jag kanske skulle gjort annorlunda i någon del, men att avstå från att göra något åt det här kontraktet och det glappet som jag upplevde, det hade varit att svika mitt politiska ansvar. För mig var det här en demokratifråga, det handlade om att regeringen och de enskilda statsråden äger politikagendan, för det är de som också kan ställas till ansvar, och det var det som jag fann min stora egna uppgift att genomföra och det var därför jag också gjorde saker och ting lite grann på mitt sätt. Tack.

AM: Tack, Gunilla. Och då ber jag Martin ge en kommentar lite utifrån en bredare erfarenhet av flera förvaltningsområden, och den här resultattraditionen för svensk förvaltning i stort under de här åren inte minst.

MJ: Tack så mycket. Jag vill börja med att säga att det är en intressant bok, och ett intressant fall som jag tror att vi kan lära oss mycket av, både i det specifika fallet i det specifika området, men även generellt förvaltningspolitiskt helt enkelt. Men en sak som slog min när jag läste boken är att man utgår från att det fanns ett förvaltningskontrakt på plats från första början. När jag läser boken tycker jag att man kan ifrågasätta om det faktiskt fanns där från början, det var åtminstone svagt från början. Tidigare regeringar har pekat på att Sida var en svårstyrd myndighet. Jag tolkar det som att Gunilla genom sin erfarenhet i riksdagen inte var direkt imponerad utav tidigare resultatredovisningar, att man fick svar på de frågor som man hade helt enkelt, och inte kunde säga det man ville kunna säga om resultat och effekter utav insatta medel helt enkelt. Man kan därmed fråga, tycker jag, och dessutom då det som vi pratade om inledningsvis, att det var en moderat minister för första gången. Moderaterna hade tidigare uttryckt en viss skepsis mot hur biståndet bedrevs, och med vilka resultat och såna saker, så det kan ha funnits en misstro redan från början från förvaltningens sida, man kan då med ställa sig frågan där om den här ömsesidiga tilliten och förutsättningarna för dialog som måste finnas för att det ska fungera att göra en stor reform på ett område, fanns på plats helt enkelt. Jag knyter då an till det som Göran skriver om i sista kapitlet, om alternativa handlingsvägar och vad man kunde liksom gjort annorlunda, men givet förutsättningarna så läser jag boken, och tittar på agerandet, som att givet de möjligheter man hade, de medel man hade att tillgå så gjorde man så gott man kunde. Man fick ta till mikrostyrningen eftersom den här större reformen var borta från spelplanen helt enkelt, men jag tycker också, och det här viktigt att ta med, att det som Göran beskriver i boken är ju tidsandan som var, och vilka perspektiv och styrtekniker som var starka inom Regeringskansliet vid den här tiden. Det här är ju resultatstyrningens liksom högtid skulle jag säga, det var väldigt mycket fokus på internstyrning och kontroll, väldigt mycket fokus på att saker och ting skulle vara spårbara. Visst, det satt en styrutredning som tittade på det här och kritiserade på det här, proppen som agerade på den informationen kom långt senare, 2009, och vi vet att idéerna som lades fram i proppen och i styrutredningen inte fick genomslag förrän långt senare, kanske runt 2013, 2014 generellt i förvaltning helt enkelt. Så det där är viktigt att ha med sig, skulle jag säga. Jag tycker också, och det här tycker jag är intressantast kanske utifrån mitt perspektiv då som kommer ifrån en mer förvaltningsövergripande bakgrund, det är att den här problematiken och styrningen, den går att känna igen från andra områden. Även om Göran skriver att: ”Det här är inte ett normalfall.” Nej, det är inte ett normalfall, men det finns andra case som är liknande, och det man kan fundera över då är ju om det finns några gemensamma nämnare. Det som slår mig är att det jag har sett genom mina egna erfarenheter inom Statskontoret, det är ju att det är områden med stora budgetar, det är områden där det krävs flera led för att styrningen ska få effekt hela vägen ut, den liksom går igenom många led helt enkelt, det är områden där det är ganska lätt att formulera ambitiösa övergripande mål, men där det är avsevärt mycket svårare att formulera precisa och uppföljningsbara mål helt enkelt. Och det här på något sätt tycks driva de här områdena till att eftersträva det ännu, ännu mer. Vi kan se från andra områden där man precis som här, som jag förstår det, beskriver de att man mer på den enskilda medarbetarnivån ska kunna liksom koppla vilka mål, vilka resultat som ska kunna uppnås, den här liksom spårbarheten som vi vet av erfarenhet är liksom omöjlig att uppnå helt enkelt. Ja, men också det här då att de här områdena är svåra att utvärdera. De är svåra att belägga de kausala sambanden, och de är oerhört svåra att faktiskt säga vad ett enskilt bidrag, alltså ekonomist bidrag, har lett till. Någonstans så tänker jag Gunilla så här, att: ”Kan vi acceptera att det inte går att nå dit?” Är det där någonstans man behöver landa? Att liksom acceptera de begränsningar som finns inom vissa politikområden, där jag skulle säga att som jag tolkar det och min erfarenhet när jag tittar på det här, är att biståndsområdet är ett sådant där man får liksom nöja sig på en lite högre abstraktionsnivå, man får nöja sig med lite andra förutsättningar om vad som går att säga. Jag slutar där nu, men det är mina tankar efter att ha läst boken.

AM: Ska vi ta några omedelbara … kort igen Göran, efter de här första reaktionerna?

GS: Ja, men några. Tack. Jättebra kommentarer tycker jag. Ja, men en sak bara där Gunilla. Ja, men det kanske man kan få, den känslan av att det är ett eget påhitt, men det menar jag inte, utan jag skriver ju fram ganska tydligt det som du själv säger, att här kopplas ju hela resultatagendan upp mot en internationell diskussion, man kopplar samman Sida med ESV, man stärker ekonomiprofessionen kring det här området. Och alla de där, ESV, ekonomiprofession och internationella samfundet och så, är ju folk som också tycker att den här resultatagendan var en bra idé. Och som Martin säger så var det också resultatstyrningens högtid. Den kan vi diskutera ganska länge vad den var, men okej. Också bara en kommentar till Martin då, det här: ”Fanns det verkligen ett förvaltningskontrakt från början.” Nej, det tycker jag ju inte att det fanns, utan förvaltningskontraktet, det är ju en analys på den jag lägger på som finns framtaget då från andra politikområden, många politikområden där man kan spåra de här normerna. Och de här normerna finns ju i större eller mindre utsträckning, det är ju inte av eller på, och jag skriver ju också att redan från början så var det problematiskt, och därför var kanalerna stängda, samtalsvägarna var stängda och så. Så att nej, det menar jag inte att det var, utan det var väl kanske ett av problemen, att kontraktet var skakigt från början. Men det kunde jag kanske ha skrivit fram tydligare. Måste man backa också? Ja, alltså jag tycker så här, alltså det är som att man bara kan mäta resultat på ett sätt och det ska vara smartmål och det ska vara kvantitativa siffror och annat, utan det handlar väl mer om att lägga resurserna på den typ av granskningsmetod som är mest effektiv givet vilket politikområde man håller på med. Och då tycker jag då, ja, det är väl det du far efter där Martin, att här lämpar sig mer kvalitativa där man bedömer resultat snarare än mäter dem, och har dialoger kring de där sakerna. Så att det är absolut inte att alla politikområden måste alltid försöka ta reda vad man får ut av pengarna, och det har ju Sida eller någon annan biståndsförvaltning aldrig varit emot vad jag kan se när jag går igenom det historiska, som är ett ganska långt kapitel i boken.

AM: Något mer, Gunilla, i det här läget?

GK: Nej, men mer det här med begränsningar. Det var ju det också som vi diskuterade väldigt mycket för att just vara väldigt ödmjuka kring hur komplext utvecklingssamarbete är, men det var just också: ”Kan vi hitta?” Och där jobbade ju vi dagligdags. Vi, igen, den svenska myndighet … alltså, strukturen är att vi har väldigt små politiska staber som inte kan göra någonting själv mer än att formulera och följa upp, och vi jobbade ju dagligdags med både myndigheten och förvaltningen för att börja försöka få fram: ”Vad är det som kan avgränsas och kan illustreras? Är det annat som kanske inte kan avgränsas, och bara beskrivas?” Men att därmed på något sätt att allting är så diffust och så svårt och man bara ska jobba med bedömningar och rött, gult eller grönt, det går liksom inte att gå tillbaka till de som anslår budgetposterna för det här, för då kommer ingen ha något att försvara heller, och det är ju det vi har sett. Alltså, det är oerhört viktigt att vi kan göra det här lite mer begripligt för de som inte har förmånen att få hålla på med det här varenda dag, och det är det som jag tror liksom är utmaningen här. Och då kanske det fanns för mycket sakkompetens, jag vet inte, men på mig var det liksom: ”Jag ville absolut inte göra det här svårare än vad det är för det är tillräckligt svårt.” Men kunde vi begränsa? Kunde vi få fram något att kunna ha en berättelse om det svenska biståndet i en allt mer svår internationell värld? Och det var ju det vi försökte med, men inte riktigt kom fram till. Och jag tycker det var väldigt intressant också det du sa, det var dels det här med begränsningar, jag kan inte säga det bättre själv, men också: ”Fanns kontraktet från början eller inte?”, och vilka modeller vi jobbar i. För att det försätter någon form av alltså hur vi jobbar ihop och får saker och ting att funka, och jag tyckte att i min värld så funkade många saker väldigt bättre och det var ett oerhört gediget arbete, och det var också väldigt givande. Men det var ju också så att: ”Fanns kontraktet eller inte?” Men det var ju också kulturer som bröts, det var inte normer bara, det var ju också kulturer. Det var ju ett annat att se på saker och ting, och att det vi sa: ”Vi vill uppdatera det svenska biståndet.” Och jag tog ju väldigt mycket energi utifrån eftersom jag hade det här perspektivet med människor som lever i fattigdom, och undrade: ”Alla de här leden, vad betyder det för oss? Vad får det för konsekvenser?”, och så vidare. Och det var så lite resonemangen gick till så här när jag tittar på det i efterhand. Tack.

AM: Får jag fråga här? Det nämns i boken, och det var väl en intervju efter din tid som statsråd. Du har sagt att du ställde en fråga när du fick det här uppdraget, eller ombads att ta det här uppdraget av statsministern, att: ”Får jag börja om med Sida?” Det citeras på ett par ställen i boken, och det tror jag är en intervju med dig några år efter det att du hade haft det här. På ett sätt tycker jag när jag läser boken att det här är en ganska central fråga, att du fick ett nej till det här. Och det är klart det här kanske inte går att reda ut hur det var, men det skulle vara intressant om du ville säga någonting mer på vilket sätt du uppfattade att ändå uppdraget var mer begränsat utifrån en större vision: ”Börja om med Sida.” Och fanns det större visioner som tvingades in i den här på något sätt operationaliseringen av resultatagendan?

GK: Ja, först då hur det hela började, det stämmer för jag var ju själv där, att jag ställde frågan.

AM: Ja, du är ju vad jag förstår den enda källan till det här, så att i den meningen, och du har ju sagt det.

GK: Och samtidigt var det ju också så att det här var ju ingenting … Jag var ju ordförande i den alliansgrupp som förberedde 2006 års politik. Vi hade talat mycket om biståndet, biståndets innehåll och inriktning, vi hade naturligtvis inte gått in i detaljerna för detaljerna är väldigt svåra att känna till om man inte sitter på insidan. Och jag ställde frågan, alltså: ”Hur ska vi göra det här då?” Och då var det att: ”Det är inte frågan om några myndighetsförändringar, utan vi har vad vi har.” Och en annan sak som var väldigt viktigt på den tiden, det var ju lite med statsvetenskap och nudging, alltså då handlade det ju för mig om att: ”Hur kan vi uppnå det här?” Och jag försökte vara tydlig och rak i min kommunikation och säga vad jag förväntade mig. Jag tror att jag aldrig frågade efter resultat som inte går att uppnå eller att det inte går att mäta, så det var ju förvaltningen väldigt duktiga på att berätta, men däremot det andra hade jag lite svårt att få fram. Samtidigt så än i dag så kan jag inte förstå varför inte Sverige använder OECD:s sex principer kring hur man kan mäta och utvärdera för att också gå mot utfallet, och det handlar ju inte om den här detaljnivån och den detaljdebatt som det sen kom att bli, för det blev ju rätt så absurt. Och det var ju inte vi som satt på den politiska lilla, lilla staben som bad om detaljredovisning, utan det var ju omsättningen sen, delvis myndigheten, men hade man gjort det här lite enklare för sig och använt de här sex principerna på samma sätt och använt lite samma rapporteringsmodeller som jag nu jobbar med, där vi är rätt så avgränsade i problematiken där jag medger att jag jobbar med globala fonden och [hör inte: 0:48:28] vertikal. Men då kunde man väl använda de vertikala sakområdena för att just också visa lite mer på resultat. Och sen kan mycket annat bara få vara. Inte odefinierat, men där kan vi också tåla det för då har vi en struktur att kunna berätta om. Och som sagt var, jag tyckte inte att jag jobbade på något sätt emot i motvind eller började med ett helt blankt papper, vi hade ju också en hel del av de här diskussionerna 1991 till 1994 när Alf Svensson var ansvarig, så det är ju inte heller så att det här var ett historielöst områden för en borgerlig politiker.

AM: Snarare var det väl så att det traditionella biståndet, om jag får använda uttrycket, hade ett väldigt starkt stöd i delar av de borgerliga partierna. Jag menar att Folkpartiet och Kristdemokraterna var ju väldigt starkt engagerade i hela input-sense-tänkandet sedan 1960-talet.

GK: Ja, alltså jag menar kan man mäta internationell solidaritet i bara pengar? Det fanns väl ett väldigt starkt stråk även i mitt moderata parti. Jag var vice partiordförande vid den tiden, jag hade ägnat sju år i Europaparlamentet åt de här frågorna, det var ju inte så att inte det här var viktigt, det var ju tvärtom, det var ju görviktigt, som vi säger i Östergötland. Och det handlar om pengar och därför så var det ju ett sätt för mig att också angripa det. Och det är klart att också i Görans bok så framkommer det ju väldigt mycket hur Sida uppkom. Det var ju liksom inte så många borgerliga namn som är med i din första del av boken, och de framstår ju som rätt så hyvens killar, så att det är klart att det spelade väl in lite grann i den fråga jag hade. För jag insåg ju att det här kommer inte vara lätt för en redig bondtös från Östergötland som var revisorassistent, det var liksom lite uppförsbacke. Men man gjorde ju så gott man kunde.

AM: Kan Martin säga någonting om några andra … du tog ju in det här: ”Jämföra med andra områden.” Det här, och alltså min fråga var väl egentligen att biståndet hade varit ett konsensusområde med betydande liksom deltagande också från den borgerliga sidan, men den här idéen om när man ska komma in och göra en förändring, hur uppfattas förvaltningen? Men alltså den här bilden av att förvaltningen under många år utan politisk grundförändring, skaffar sig en förståelse för den politiken och också ett anseende där som man kan beskriva som den förvaltningskultur som Göran här sa tidigare. Kan du ta några andra exempel eller några reflektioner om biståndsområdet i det här perspektivet?

MJ: Nej, det som slår mig där är just kanske att det inte handlar mer om att det är präglat utav en lång tid utav tidigare politik, utan mer att olika områden och olika fält har sina professioner, sina sanningar, sin kultur, så att säga. Om det då kommer in utifrån någon som utmanar det då kommer det alldeles säkert att uppstå ett motstånd, så att säga, det vet vi ju ganska mycket om helt enkelt. Och jag menar det kommer väl alla regeringar som vill göra någon form utav liksom helomvändning inom ett område möta. Jag menar styrningen måste ju alltid utgå ifrån den kontext och den kultur som finns inom olika områden, alltså just det här med: ”Vad är sant?” Och om man då inte delar det, då har man en uppförsbacke och delvis är det väl det som man ser på det här området tänker jag. Men jag menar andra områden där vi har sett liknande, det är ju liksom att förtroendet redan från början, tilliten mellan den politiska nivån och förvaltningen, är skadad så att säga, där man liksom på något sätt … Göran skriver ju en del om det här att förvaltningen är bra på att tolka det politiken säger och skriver. Ja, det är den absolut, men det finns också en stor risk i det, för att den tolkar den utifrån sitt perspektiv, utifrån sina behov, och läser in det som liksom är till fördel för den egna saken, och då kan saker och ting gå fel helt enkelt. Vi har områden där, ja, de som jobbar inom förvaltningen betraktar det som att politiken har lovat någonting som man sedan inte har hållit. Det kan vara medel, det kan vara förstärkningar, det kan vara olika typer utav förändringar. Sånt är ju oerhört knepigt att hantera, och framför allt då, tänker jag, som i det här fallet som vi hamnade i, bara har att använda oss utav mikrostyrningen och då i ett regeringskansli som är väldigt bra på ekonomistyrning och den typen utav styrtekniker. Kanske inte så jätteduktig och så jättestark när det gäller andra sätt att styra och åstadkomma förändring, vilket är min bedömning, att man vid den här tiden var ännu mer än vad man är i dag. Vi har lärt oss ganska mycket över tid, och är nog bättre lämpade att ta oss an den här typen utav utmaningar och problem i dag tänker jag, men som sagt när vi gjorde vår analys utav styrningen av Sida 2020 så såg man ju fortfarande spår av den här typen utav styrning, väldigt detaljerad, sammanblandning utav roller så att säga. Det är svåra strukturer att förstå, liksom målstrukturer. Ja, helt enkelt. Ja, jag hoppas det var någon form av svar på frågan, ja, som var ganska svår.

AM: Ja, [hör inte: 0:54:19]. Men Gunilla, tycker du den här distinktionen … när jag läste boken, mikro- och makrostyrning, jag har väl sett den i något annat sammanhang också, att det kändes ganska bra. Min första känsla var: ”Ja, den nya regeringen ville makrostyra, valde bort det av skäl som inte riktigt utvecklas i boken, och så fick man ta mikrostyrning och en, så att säga, suboptimering av målformuleringen.” Nu ska jag försöka låta mer akademisk än vad jag är kanske, men det var min sammanfattning. Är det fullständigt galet att formulera sig så utöver den här möjligen jargongen i språkvalet?

GK: Som jag sa, jag tycker boken är bra så tillvrida hur den beskriver just hur vi försökte med då vad man kanske skulle säga, makrostyrningen. Och ibland så behövde vi gå in och jag bara tar ett litet, litet enkelt exempel på hur vi riggade. Det var ju inte med lätt hjärta man tvingas mikrostyra myndigheten för att ha personal på plats i Kabul och Bagdad, men alltså, det var ju lite så det fungerade, och när man då såg att det bara växte på Valhallavägen, och samtidigt så var vi i desperat behov för att kunna klara allt vad vi hade lovat genom att ha folk på plats, det är ju beslut man inte fattar med lätt hjärta. Så det är ju det här som jag också … och vi jobbade ju då: ”Finns det någon absolut sanning?” Vi jobbar ju med människor, och jag skulle också vilja säga, för det är många som är här i publiken i dag som vi har jobbat tillsammans med det här. Det är ju inte så att det finns en tjänsteman som är precis lika alla andra. Vi jobbar ju också med människor. Vi är ju inte så många heller, så jag tror också det här att det fanns absolut inte. När jag säger att det kanske fanns en historia och en kultur, så handlar ju inte det om att alla bar kultur eller vissa knappar på nålarna, så var det ju inte, utan det fanns också väldigt mycket förväntan på något nytt, det fanns liksom en entusiasm. Och det tycker jag också är viktigt att få fram i det här samtalet, att det fanns många som tog egna väldigt starka, bra initiativ för att försöka leda framåt, så att i vissa delar känner jag inte igen mig heller för vill ge röst åt den strävande tjänstemannen också som absolut förstod sin roll. Och sen har det nu kommit då en viss kontext, och det kan vi ju diskutera i detaljer, men jag tror det är viktigare att lyssna på publiken och liksom få lite andra inspel här, för det här är en scen, det är inget lätt politikområde, och jag har försökt hela tiden att vara väldigt ödmjuk inför det, och att då inte kräva för mycket. Men samtidigt ville jag mycket, så var det ju, och jag uppfattade också att jag hade det här ansvaret. Och det är kanske det vi också ska tratta ner det i till slut när man sitter i ett sånt här hus i den här tiden: ”Vem är det till slut som står till ansvar?” Ja, det är ju politikerna i slutändan. Sen har vi en fantastisk förvaltning att luta oss på, men i slutändan så sker ju ansvarsutkrävandet i den politiska processen, och det får vi inte glömma bort i ett sånt här samtal.

AM: Det finns ingen diskussion riktigt om budgetvolymer och styrning genom budgetvolymer i boken, och det beror väl på att Enprocentsmålet skulle ligga fast, och det var man överens om. Men där är min fråga, försvårar inte … om man vill göra en stor förändring och man samtidigt vet att budgetutrymmet kommer att vara oförändrat, eller sen visar det sig med icke-inflation och en viss tillväxt, även om vi hade dippar under den här tiden, så är det ju ett ökat resurstillflöde, och så vill man åstadkomma förändringar, och hur hinner man med? Alltså, är det möjligt att göra en stor förändring med en oförändrad budgetstyrning menar jag, alltså vad gäller volymen, inte regleringsbrevets formella innehåll? Göran först och sen Gunilla.

GS: Ja, men det är det ju. Ja, det kan vara en del av den stora reformen att man tar bort det där, det har vi ju sett nu till exempel, så det är ju inte heligt det heller. Och i det här fallet så var det ett ganska ingångsvärde att budgeten såg ut på det sättet, för det gav ammunition till betydelsen av att utvärdering… Det användes ju som ett argument för varför det är just så viktigt att utvärdera det här området är just för att de får väldigt mycket pengar med någon slags automatik, inte på basis av resultat, och då blir det ännu viktigare att visa att man är värd de där pengarna. Så att budgetstyrningen låg ju där som en viktig förklaringsfaktor till hela händelseutvecklingen. Jag vill bara kommentera, det är jätteintressant att höra. Jag heller med om det här, Gunilla säger då att hon såg framför sig en lite enklare sak än vad det blev, och det blev mycket mer teknifierat och ettrigt än vad som kanske var meningen, och det där skriver jag ju också om. Och det är nog en riktig beskrivning det här att väldigt mycket är det Sida som övertolkar, så att säga, den här reformberättelsen, den synpunkten finns ganska ofta. Då kan man ju säga som Martin, att det i någon mening är det en feltolkning då, de är alltså dåliga på att läsa av vinkeln, antecipera det, och det är ju precis det jag menar så att säga. Det som regeringen ville, det blev inte av för att kommunikationskanalerna är bristfälliga, de springer i väg och gör fel saker då. För att när man då som förvaltning är osäker på vad den här visionen egentligen betyder konkret, då ska det diskuteras löpande och ofta, men här skriver jag fram en ganska ängslig myndighet som vidtar saker utan kommunikation, och övertolkar och så. Och eftersom det är övertolkningar så tvingas då regeringen modifiera, mikrostyra. Precis så ser det ut utifrån liksom det här analytiska ramverket, och jag tycker att jag ändå skriver det på just det sättet. Och sen bara det här med sam… När vi har skrivit om den här modellen lite mer generellt då i en bok, då har vi faktiskt det här resonemanget, alltså att ju mer en inkommande regering och en förvaltning skiljer sig åt i kunskapssyn. Vi pratar ju inte om sanningar. Vi har någon historiker. Vi pratar giltighet snarare: ”Vad är giltigt för tillfället?”, för sanningar når vi ju aldrig. Men däremot finns det idéer om vad som är giltigt, och ju mer det där skiljer sig åt desto större anledning finns det att makrostyra då om man vill ha igenom sin reform. Och det är klart att man kan tänka sig en jättestor reform, men om regeringen delar kunskapssyner med förvaltningen, då behöver det ju inte ta sig uttryck i jättestora omorganisationer för man är ju så att säga överens. Så det är en del av ingången, alltså stora reformer, reformberättelser och så behöver inte innebära stora omorganisationer. Men i det här fallet tror jag det, att det hade blivit väldigt annorlunda om man hade gjort det.

AM: Gunilla?

GK: Ja, där har ju Göran rätt, och vi försökte ju också då med att jobba med att renodla rollerna och göra det lite tydligare, att policy skulle ligga mer på departementen och genomförandet på Sida. Och vi jobbade hårt för att ansvarskedjan skulle fungera och renodla rollerna, och jag tror att det var ju också lite i en brytningstid, för det hade ju varit rätt så otydligt innan. Och jag sa ju det också, att jag underskattade hur lång tid saker och ting tar för att förändras, och det var ju en del i det här, och vi hade då inget stort kaboom, det var ingen stor nedläggning av någon myndighet eller något, utan det var lite den här som jag ändå försökte, nudging eller vad det kan heta nu för tiden. Men en sak till här som var oerhört viktigt för mig eftersom jag hade suttit i opposition och gått loss på Bosse Ringholm, som jag uppfattade då använde biståndet och Enprocentsmålet som en budgetregulator, alltså över ett visst årsskifte så var det helt okej att ta pengarna, och det hände inget. Och det där vet jag, det störde mig något alldeles otroligt. Så var det någon sak som jag var väldigt, väldigt mån om, det var att vi skulle ha raka regler också gentemot finansdepartementet. Det är klart att finansdepartementet har mycket synpunkter och har väldigt mycket kompetens också kring styrning, och ville se att UD skulle kunna vara lika bra som alla andra på styrning, men det var aldrig så att något få bara tas ifrån det här politikområdet, för trots att det hade ett annat budgeteringssätt förtjänade det exakt samma respekt, för att lagt kort ligger i budgetarna. Och det tyckte jag också är någonting som kanske kommer bort ibland, för att, nej, vi behövde inte spara, men vi behövde visa faktiskt vad vi får för pengarna. För att därför är det mycket svårare sen att spara. Det kan verka som att jag hade en dold agenda när man läser boken, men var det någon agenda jag hade så var det att det här politikområdet förtjänar precis exakta respekt som alla andra politikområden, och tar man pengar från det här politikområdet hux flux, då får det också konsekvenser. Och det var också en del i resultatagendan inåt, för att jag uppfattade det så att kulturen inte tidigare var sån, och där hade jag också väldigt mycket gott stöd av finansministern. Som också var moderat för övrigt.

AM: Ja, det minns vi. [skrattar]

GK: Nej, men det var ett väldigt tätt samarbete för att det här var ingenting man skulle ta lättvindigt. Och det är det jag menar, att det här har faktiskt kanske utgiftsområdet lidit lite grann av tidigare, för att det är för få som förstår vad som händer när man gör stora förändringar. Det var därför det var viktigt för oss också. Jag vet att det var en lång avräkningsdebatt också, men att de skulle ske på väldigt tydliga villkor och med tydlighet, för vi hade ju också en rätt så kraftigt … dels en liten, liten nedgång 27/08 där vi var tvungna att spara på grund av Enprocentsmålet. Det blev ju en väldig ryckighet i politiken. Ni vet att jag tycker det är en dålig budgetmodell, men också i samband med flyktingavräkningarna, att det borde ske på rätt sätt. Så att det där var ju också in making, för att innan hade inte det varit så himla noga, utan man kunde liksom ta någonting. Så uppfattade jag det i alla fall i opposition, och därför var det viktigt att jag fullföljde det när jag väl hade ansvaret.

GS: Mm. Nej, men bara en kommentar. Det här var ju uppe tidigare också, det här med konsensus. Det är ju viktigt då att det har varit konsensus under lång tid, men det handlar ju om partipolitik så att säga, alltså konflikterna, och det var ju Martin inne på, konflikterna på det här området går ju hela tiden mellan förvaltningspolitiskt ansvariga, det är där konflikterna ligger. Alltså, ämbetsmän som tror på ekonomistyrning, eller så tror de på, ja, en fullödig resultatstyrning, eller så tror de inte på det. Och det där går ju tillbaka, det ser man också i det historiska kapitlet, att finansen har ju hela tiden varit, vad ska man säga, inte i luven på kanske, men man kan väl säga att det har förekommit en flitig diskussion i den här tiden mellan finansen och det här biståndsområdet. Och det här gäller ju inte bara det här politikområdet, det känner ni ju till, att förvaltningspolitiken är ju väldigt starkt organiserad när det gäller de här idéerna, och väldigt svagt organiserat när det gäller alternativa idéer. Att här kopplar man upp sig mot de där starka. Som politiker så har man en väldig fördel.

AM: ”De här idéerna.” Då menar du …

GS: Alltså resultatstyrning.

AM: Resultatstyrning. Ja, just det. Nu har mikrofonbärarna börjat förbereda sig, jag har börjat se där. Men en tanke till kring det här med liksom resultatstyrningen som en suboptimering och operationalisering. Om man ändå skulle ta en bredare liten fråga om det här med mandatperioden. Om man verkligen vill makrostyra ett område och man tror att man behöver tänka om grundligt, så skriver ju Göran i slutkapitlet bland annat, att det traditionellt normala hade varit att tillsätta en offentlig utredning. Vi har haft biståndspolitiska utredningar i annat, men med kanske tydligare direktiv och ett kanske mer ifrågasättande direktiv. Men då är vi ju tillbaka i det här med mandatperioder och annat, finns det ett politiskt handlingsutrymme för riktigt stora förändringar, kopplat till din betoning av förvaltningskulturen som naturligtvis också i sig är präglad av en gradvis reformpolitik på något sätt? Kan man drain the, med all respekt för er, och även jag kanske som kommentator ibland har varit del av, the swamp? Men någon gång kan man ju, utan att vara Trump, behöva drain the swamp med goda syften. Är det möjligt i länder med en starkt fungerande förvaltningskultur där man ofta betonar de positiva effekterna väldigt mycket?

GS: Nej, men jag tror att det är svårare att göra den typen av stora reformer grundade i statliga offentliga utredningar där man sitter då kanske parlamentariskt så att det ska hålla över lång tid. Och det är ju två saker som försvårar det där tycker jag, och det ena är ju att helt enkelt kommittéväsendet är helt förändrat, det är enmansutredningar med styrda direktiv och snabbare skott och så. Men det är ju också den mycket starkare liksom kontraktsparlamentarismen, skulle jag säga, är det stora problemet, att vi har svagare regeringar, och där man tvingas att skriva långa utförliga program redan innan saker och ting är utredda. Och det där tror jag är väldigt skadligt för förvaltningskontraktet, för att det här betyder ju att förvaltningen kommer in i efterhand och ska realisera en massa punkter utan att ha blivit hörd, det vill säga [hör inte: 1:09:21] på undantag. Det är klart att man har liksom lite utrymmen och så där, men det är en helt annan idé än det här att man kommer in som en regering, har en vision om förändring och man tar hjälp av sin förvaltning för att realisera den där förändringen, och så blir det någonting som sitter ihop med gällande lagstiftning och idéer och allt sånt där. Det som förvaltningen är väldigt duktig på, allt det där hotas ju av de här bestämda liksom punkterna som leder till direktiv till utredningar som är väldigt smala och som ska göras av någon slags exekutiv utredning med en man eller något sånt här, en enmansutredning. På lite längre sikt kan det här liksom ställa till det och hota hela den här förvaltningsmodellen som vi har. Det här tror jag man måste vara oerhört uppmärksam på alltså.

AM: Gunilla nickar instämmande, sen börjar vi med frågorna.

GK: Ja. Nej, men det är ju också hela utredningsväsendet som ju har tjänat Sverige väl. Jag håller helt med. Men också i dag, vi pratar ju nu tio år senare om ett kort perspektiv i biståndet. Tiden i dag är ju om möjligt ännu värre. Alltså, det var ju en mycket, mycket mer stabil tid, det var en majoritetsregering, och världen såg ju inte fullt så grym ut som den gör i dag. Alltså, det är väldigt mycket snabbare nu för tiden. Och jag kan bara säga just det här om att då ställa fråga nummer två: ”Får jag i stället göra en stor parlamentarisk utredning?” Jag var otroligt engagerad på tal om konsensus, men även inom mitt parti så fanns det en enorm entusiasm för PGU, Politiken för global utveckling, alltså jag bara frustade av att få genomföra den och låta förvaltning och reformer få vara någonting annat. Alltså, vi måste lägga mycket kraft på det här för vi hade precis haft en väldigt bra utredning som jag tyckte man skulle kunna göra mer av, och på mig låg det ju att fullfölja de sista sju åren av Milleniemålen, och vi spurtade ju mot dem för att de var lite mätbara och man kunde sätta upp något, och man kunde liksom rally around it för att sen då gå vidare i hela hållbarhetsagendan och SDG och liksom vilken roll biståndet också kan spela katalytiskt. För den kraften såg jag ju också, och den var ju inte bara om utfall utan också biståndet som inspiratör, som någonting väldigt viktigt, bidrag både för vårt land och för helheten. Och därför så var jag inte sugen på att sitta och vänta i två, tre år på en seriös utredning. Så det är också en av historiepusselbitarna här från min sida.

NÖ: Tack för att ni har lyssnat på det här specialavsnittet av EBA-podden. Vill ni ha inbjudningar till våra seminarier och rapportlanseringar i framtiden, prenumerera på vårt nyhetsbrev. Det gör du enkelt på eba.se. Där finns också våra senaste rapporter, poddar och allt annat vi producerat, missa inte det. Jag heter Númi Östlund, och tack för att ni har lyssnat på EBA-podden.