

# **Utvecklingssamarbete och näringsliv i samverkan**

## **- dialog, arenor och instrument**

Karin Rudebeck och Carin Wall

27 februari 2006

<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>3</b>
<b>1. UPPDRAGET</b>	<b>6</b>
<b>2. FÖRÄNDRINGAR I UTVECKLINGSSAMARBETET OCH NÄRINGSLIVET</b>	<b>7</b>
2.1 Förändringar i utvecklingssamarbetet	7
Avbindning och nya stödformer	8
2.2 Förändringar i näringslivet	9
Nya nischer och koncept	10
<b>3. LÄNKEN BISTÅND-NÄRINGSLIV HAR FÖRSVAGATS</b>	<b>11</b>
3.1 Motstridiga signaler och osäker praktik	12
<b>4. SAMVERKAN MED NÄRINGSLIVET I ANDRA LÄNDER</b>	<b>13</b>
Inspiration och lärdomar	16
<b>5. NÄRINGSLIV OCH UTVECKLINGSSAMARBETE I SAMVERKAN</b>	<b>17</b>
5.1 Näringslivets roll i utvecklingspolitiken	17
Näringslivets roll varierar mellan länder och typer av insatser	18
5.2 Dialog, arenor och instrument för samverkan	19
Dialogen	19
Arenor för näringslivet som aktör	21
Idésamverkan och nya koncept	23
Public-Private Partnerships	24
5.3 Instrument med kopplingar till näringslivet	25
Kunskaps- och teknologiöverföring	25
Nya produkter och lösningar	27
Krediter och garantier	27
Företagsallianser och partnerskap	28
5.4 Corporate Social Responsibility	31
<b>6. UPPHANDLING, KONSULTER OCH MYNDIGHETER</b>	<b>32</b>
Konsulternas ”marknad”	33
<b>7. GRÄNSSNITTET BISTÅND-FRÄMJANDE</b>	<b>35</b>
7.1 Näringslivets samverkan med internationella biståndsaktörer	36
<b>8. RESURSER FÖR ATT SAMVERKA</b>	<b>38</b>
<b>9. SLUTSATSER OCH FÖRSLAG</b>	<b>39</b>

## Sammanfattning

Det finns ett gränsland där regeringens mål för utvecklingssamarbetet, företagens egenintresse och statens engagemang i främjandet av svenskt näringsliv möts. Vårt uppdrag har varit att kartlägga detta gränsland och föreslå åtgärder som kan främja samarbetet och utnyttja den kraft som kan finnas i att koppla samman olika intressen.

I regeringens proposition *Gemensamt ansvar, Sveriges politik för global utveckling* framhålls att svenskt näringsliv har omfattande erfarenhet och kompetens när det gäller utvecklingsländer. I propositionen anges att regeringen avser verka för ett stärkt samarbete med näringslivet både i utformandet av politiken och inom utvecklingssamarbetet.

Globala förändringar i tillväxt- och handelsmönster innebär både ökad konkurrens och nya, växande marknader för svenskt näringsliv. Förändringarna får konsekvenser också för näringslivets roll i utvecklingssamarbetet.

Det svenska biståndet har förändrats och några tydliga trender kan urskiljas. En ökad inriktning mot avbindning, generella stödformer, en ökad andel stöd till sociala sektorer och ”mjuka” insatser samt färre projekt i kombination med en klar ambition om koncentration till färre sektorer leder till att länken mellan näringslivet och utvecklingssamarbetet försvagas. Utrymmet för insatser med näringslivet som aktör minskar.

Regeringens signaler om biståndets inriktning å ena sidan och ökad samverkan med näringslivet å den andra är delvis motstridiga och har lett till osäkerhet om regeringens syn på näringslivets roll i utvecklingssamarbetet.

En stärkt samverkan med näringslivet inom utvecklingssamarbetet kräver klargöranden av innehåll och former. Regeringens styrning måste bli samstämmig, tydligare ange vilken roll näringslivet förväntas spela samt områden och metoder för detta och ge klara anvisningar till Sida.

Våra resonemang och förslag bygger på de diskussioner vi fört med olika svenska aktörer men har också inspirerats av vad vi lärt från andra länders praktik. Vår utgångspunkt är utvecklingssamarbetets mål och inriktning utifrån samarbetsländernas behov, förutsättningar och prioriteringar.

I diskussionen om näringslivets roll blandas det utvecklingspolitiska perspektivet och näringslivets roll ofta samman. Från utvecklingspolitisk utgångspunkt ser man en växande privat sektor som en viktig förutsättning för att kunna bekämpa fattigdomen. Mot den bakgrunden blir insatser för att allmänt stärka de institutionella förutsättningarna för den privata sektorn i samarbetsländerna en viktig del i utvecklingssamarbetet.

Ur näringslivets perspektiv är frågan hur företagens kunskaper och erfarenheter kan tas tillvara när biståndspolitik utformas och vilken roll företagen kan få som genomförare av biståndsinsatser.

Det finns stora brister i kontakterna mellan utvecklingssamarbete, näringsliv, och främjande. Vi föreslår nya former för dialog och erfarenhetsutbyte.

Dialog är en förutsättning för att identifiera arenor för konkret samarbete. Vi ger exempel på möjliga arenor. Listan är inte och ska ingalunda uppfattas som fullständig. Identifikation av arenor för samverkan behöver inte stå i strid med ett efterfrågestyrt bistånd. En medveten ambition att i lämpliga länder eller regioner försöka matcha efterfrågan från samarbetsländerna med hänsyn till styrkor inom den svenska resursbasen kan bidra till att hitta sådana arenor. Näringslivets kompetens inom relevanta områden kan ges större tyngd än idag.

För att konkret samarbete skall komma till stånd krävs också instrument, anpassade till skilda förutsättningar i olika samarbetsländer och olika samarbetsområden. Vår slutsats är att många av instrumenten redan finns. Frågeställningen är då om de utnyttjas effektivt och kan utvecklas.

Vi föreslår att existerande instrument för kunskaps- och teknologiöverföring utvecklas för mer flexibelt utnyttjande och i nya former där näringslivet kan komma in som resurs och aktör. KTS (kontraktfinansierat tekniskt samarbete) är ett bra instrument i länder där Sverige är en liten aktör eller länder där man söker identifiera former för s.k. bredare samarbete men också ett bra komplement till andra insatser i huvudsamarbetsländer. Inom ITP (International Training Programs) finns potential för vidareutveckling inklusive kopplingar till såväl satsningar på arenor av särskilt intresse för näringslivet i stora samarbetsländer som KTS-insatser i andra länder.

En gemensam nämnare för dessa instrument är kopplingen till aktörer i det svenska samhället. Sida bör överväga att samla ansvaret för det s.k. bredare samarbetet, där näringslivet kommer in som en viktig aktör. En sådan enhet/funktion kan bidra till ökad samstämmighet i Sidas agerande visavi näringslivet och även ges en samordnande roll som näringslivets ingång i Sida.

I PGU lyfter regeringen fram vikten att stimulera företag till att utveckla produkter och lösningar på fattiga människors problem. Några idéer, som vi lanserar, om former för detta är idésamverkan med näringslivet för att identifiera områden som kan vara intressanta för satsningar i en region eller inom ramen för regeringens särskilda miljöinsats och koncept- eller funktionsupphandling inom prioriterade områden, där näringslivet har särskild kompetens.

Vi föreslår vidare att Sida ges incitament till ett mer flexibelt utnyttjande av kredit- och garantiinstrument.

Flera länder har inom ramen för sina motsvarigheter till Swedfund en bredare arsenal av instrument för att främja partnerskap, företagsallianser och samverkan mellan olika aktörer, inklusive i form av PPPs. Vi tror att Swedfund kunde spela en mer aktiv roll om kärnverksamheten kombineras med insatser för att mer proaktivt initiera och stödja nya partnerskap. Här kan instrument och faciliteter som används i andra länder tjäna som inspirationskälla.

Svenska företag (i likhet med företag från andra länder) uppvisar ett växande intresse för att själva eller tillsammans med andra bolag, myndigheter, biståndsgivare och det civila samhället ta fram kommersiella lösningar som är utvecklingsfrämjande och anpassade till de fattigas behov. Exportrådet, Swedfund och Svensk Projektexport har i en gemensam skrivelse till utredningen betonat vikten av denna typ av samarbete och efterlyst ett svenskt instrument

för att skapa bättre förutsättningar att utnyttja de möjligheter som kan finnas inom detta fält. Vi diskuterar alternativa möjligheter att utveckla ett sådant samarbete.

CSR, Corporate Social Responsibility, kan sägas handla om att företagen ska uppfylla kraven på nationell lagstiftning, och i den mån den nationella lagstiftningen inte är tillräcklig, agera utifrån ett antal etablerade, fundamentala värden och rättigheter som är globala. Arbetet med CSR skapar en möjlig arena där företagens ansvar och kompetens skulle kunna länkas samman med delar av utvecklingssamarbetet.

Andelen upphandlade varor och tjänster av det bilaterala biståndet som kanaliseras genom Sida är relativt begränsad. Det beror bl.a. på att biståndet i liten omfattning finansierar större investeringsprojekt, t.ex. inom infrastruktur, eller varor och tjänster som upphandlas av Sida.

Näringslivet och inte minst konsultbranschen efterlyser fler upphandlingar. Konsulterna betonar vikten av uppdrag från Sida för att bibehålla och utveckla en stark svensk resursbas. Vi anser att Sida bör ges incitament att genomföra fler upphandlingar för att öka utbudet av uppdrag för såväl konsulter som för leverantörer av produkter och projektexportörer. Av flera skäl tror vi vidare att Sida måste stärka sin upphandlarkompetens.

Det finns ett gränsland där utvecklingssamarbetet och främjandet möts. För att förstärka den ömsesidiga nyttan krävs förändringar både inom biståndet och inom främjandet. Exportrådet måste bli mer strategiskt och systematiskt i sitt arbete för att underlätta för svenska företag på "biståndsmarknaden" och avsätta mer resurser för detta.

Svenska företag är blygsamt representerade på den internationella utvecklingsmarknaden. Detta kan ha flera förklaringar. Svenska myndigheter kan vara dåliga på att bevaka svenska intressen i internationella organisationer. Företagen är också själva dåliga på att bevaka upphandlingsmöjligheter enligt flera företrädare för näringslivet.

Vi föreslår inrättande av ett samlat forum mellan UD-Sida-Exportrådet-näringslivet för diskussion om insatser för att främja ökad upphandling från svenska företag i multilaterala organ och uppföljning av regeringens satsningar på främjande visavi multilaterala organ.

Sidas förvaltningsresurser har minskat i förhållande till biståndsvolymen. Den förändrade inriktningen på utvecklingssamarbetet innebär emellertid i flera avseenden både nya och större krav på Sida.

Åtgärder för att genom dialog och konkreta insatser stärka samverkan med näringslivet kräver förändringar i Sidas arbets sätt. Det kräver att Sida kan avsätta resurser för detta på olika nivåer i organisationen. Sida kan inte möta dessa resursbehov enbart genom effektiviseringar och omprioriteringar. För att genomföra de åtgärder vi föreslår krävs att Sida tillförs administrativa resurser.

En sammanfattning av våra förslag finns i avsnitt 9.

# 1. Uppdraget

Det finns ett långsiktigt samhällsekonomiskt intresse för Sverige att svenskt näringsliv utnyttjar de möjligheter som skapas i de nya tillväxtekonomierna och är närvarande på de marknader som kan komma att växa i framtiden. De ökade satsningarna på främjande som regeringen nu genomför är ett tydligt uttryck för detta.

Goda handelsförbindelser och sunda direktinvesteringar är samtidigt förutsättningar för hållbar ekonomisk tillväxt och fattigdomsbekämpning i utvecklingsländerna.

Det finns ett gränsland där företagens egenintresse, statens engagemang i främjandet av svenskt näringsliv och regeringens mål för utvecklingssamarbete möts. Vårt uppdrag har varit att kartlägga detta gränsland och att föreslå olika åtgärder som kan främja samarbetet och utnyttja den kraft som kan finnas i att koppla samman olika intressen.

Utgångspunkten för den svenska utvecklingspolitiken är samarbetsländernas behov och förutsättningar. Med denna grundförutsättning bör en starkare roll för näringslivet i utvecklingssamarbetet främja följande mål:

- höja effektiviteten i biståndet genom att dra nytta av den kompetens och de erfarenheter som finns inom näringslivet,
- bidra till att långsiktigt möta de utmaningar Sverige ställs inför till följd av globaliseringen av ekonomin,
- bidra till att svenskt näringsliv, inom ramen för de riktlinjer för utvecklingssamarbetet som regering och riksdag lagt fast, kan konkurrera på likvärdiga villkor med näringsliv i andra givarländer om deltagande i utvecklingsinsatser.

Utifrån dessa förutsättningar är uppdragets kärna att:

- identifiera de gränssnitt där utvecklingssamarbetets mål och näringslivets egenintresse sammanfaller
- identifiera insatser där näringslivets kompetens, erfarenheter och resurser är relevanta inom ramen för riktlinjer och regler för utnyttjande av biståndsmedel
- föreslå former för hur dialogen och samarbetsmöjligheterna kan stärkas och utvecklas samt hur näringslivet kan engageras i sådana insatser.

Parallellt med vår utredning har en annan utredning om närbesläktade frågor, också på UD:s uppdrag, genomförts av Håkan Åkesson.<sup>1</sup> Eftersom frågorna i vår respektive Håkan Åkessons utredning går i varandra, har vi haft ett nära samarbete mellan de båda utredningarna och rapporterna presenteras samtidigt.

---

<sup>1</sup> Håkan Åkesson: Utvecklingssamarbete och näringsliv i samverkan – förändrade arbetssätt inom UD, Sida och ambassaderna

När vi har sökt identifiera möjligheter, arenor och instrument för ökad samverkan med näringslivet har vi bl.a. sökt svar på följande frågor:

- Vilken avvägning har man gjort mellan de arenor och instrument där samarbetet med näringslivet är en viktig del jämfört med andra delar av utvecklingssamarbetet? Finns det skäl att ändra denna avvägning?
- Finns det potentiella samverkansmöjligheter som inte utnyttjas därför att relevanta samarbetsformer eller instrument saknas? Hur ska i så fall nya instrument utformas?
- Utnyttjas de potentiella samverkansmöjligheter som finns mellan olika instrument på ett optimalt sätt?

Att arbeta med frågor som griper över olika ansvarsområden har speciella utmaningar. Företagskulturerna är starka och utrymmet för tvärtänkande är ofta begränsat. För att åstadkomma samverkan krävs därför tydliga uppdrag och stark styrning av den som har det övergripande ansvaret.

## **2. Förändringar i utvecklingssamarbetet och näringslivet**

### ***2.1 Förändringar i utvecklingssamarbetet***

Fattigdomsbekämpning har alltmer kommit i fokus på den internationella agendan som en gemensam ödesfråga fram till den breda uppslutningen kring FN:s millenniedeklaration, som antogs 2000 av världens regeringar. Millenniemålen har kompletterats med en handelsdagordning för utveckling samt gemensamma mål om finansiering för utveckling respektive hållbar utveckling.

I Parisdeklarationen 2005 fastställdes gemensamma åtaganden om effektivisering, koordinering och harmonisering av biståndet. Sammantaget innebär detta en internationell samsyn om mål och medel som bör underlätta samarbete och partnerskap. Det leder också till behov av förändringar i utvecklingssamarbetets inriktning och former.

Regeringens proposition *Gemensamt ansvar, Sveriges politik för global utveckling* (PGU) är ett försök till en global utvecklingspolitik som kräver helhetssyn, ett mångdimensionellt angreppssätt och koherens mellan olika politikområden. Det gemensamma målet för politiken för global utveckling är *att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling*. Politiken för global utveckling ska genomsyras av två perspektiv, ett rättighetsperspektiv och fattiga människors perspektiv på utveckling.

Nya s.k. samlarbetsstrategier ska ta ett helhetsgrepp på allt bilateralt utvecklingssamarbete med enskilda länder och spegla samarbetet inom andra politikområden. Bilateralt och multilateralt samarbete ska ses i ett samlat perspektiv. Svenska insatser bör i ökad utsträckning genomföras i samverkan med EU, andra givarländer och multilaterala aktörer. Möjligheter att arbeta genom och tillsammans med andra aktörer, t.ex. näringslivet, fackföreningar och det civila samhällets organisationer, ska utnyttjas.

PGU konstaterar att svenskt näringsliv har omfattande erfarenhet och kompetens när det gäller utvecklingsländer. I propositionen anges att regeringen avser verka för ett stärkt samarbete med näringslivet både i utformandet av politiken och inom utvecklingssamarbetet. Regeringen vill också att svenska företags förmåga att ta ett utvidgat ansvar och utveckla produkter och lösningar på fattiga människors problem skall främjas ytterligare.

Målet för det svenska utvecklingssamarbetet är *att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor*. Samarbetet ska så långt som möjligt baseras på samarbetsländernas strategier för fattigdomsbekämpning eller motsvarande policydokument.

I budgetpropositionen för 2006 framhålls att det långsiktiga utvecklingssamarbetet bör koncentreras till färre områden. En större andel av biståndet ska gå till de fattigaste länderna. Antalet samarbetsländer bör minska, vilket innebär att det bilaterala samarbetet med medelinkomstländer ska trappas ned.

Andelen budget- och sektorprogramstöd ska öka och Sverige ska verka för utökad internationell avbindning. Beträffande genomförande av fortsatt avbindning betonas att detta måste ske genom gemensamma steg inom EU och OECD. Bara på så sätt kommer det att vara möjligt att finna stöd för en fortsatt avbindning hos samtliga medlemsstater. Unilaterala avbindningar av enskilda länder riskerar att leda till snedvriden konkurrens.

I budgetpropositionen betonas att deltagande av olika svenska aktörer är av central betydelse i dialogen med samarbetsländerna. Erfarenheter och kunskap, som svenskt näringsliv och svenska organisationer besitter, kan enligt propositionen få stor betydelse för utformningen av det svenska utvecklingssamarbetet med enskilda länder. Kunskaper från svenskt näringsliv, fackföreningar, kommuner, myndigheter och andra offentliga aktörer ska utnyttjas mer. Nya former för samverkan mellan privat och offentlig sektor behövs.

I riktlinjerna för de nya samarbetsstrategierna anges att de i lämplig omfattning ska beskriva verksamhet som bedrivs i landet av svenskt näringsliv, svenska organisationer eller andra aktörer. Som ett led i processen att utarbeta en strategi ska aktörer utanför den statliga förvaltningen inbjudas till ett intressentmöte för att bidra med kunskap och information och i syfte att identifiera samarbetsmöjligheter. Generellt är riktlinjerna dock vaga vad gäller samverkan med näringslivet, fackföreningar och andra aktörer och formerna för detta.

Sida har i regleringsbrevet för 2006 ett återrapporteringskrav om åtgärder för att tillvarata den kunskap, kompetens och erfarenhet som svenskt näringsliv och den svenska fackföreningsrörelsen besitter samt beskriva vilket samarbete som sker på detta område.

## **Avbindning och nya stödformer**

Det svenska biståndet har förändrats under de senaste decennierna och några tydliga trender kan urskiljas.

Det multilaterala biståndet som länge utgjorde ca en tredjedel har under senare tid ökat. Sammantaget är det multilaterala respektive det bilaterala biståndet nu ungefär lika stort. Regeringen har aviserat en översyn av det multilaterala biståndet. En övergripande strategi



ska utformas avseende hur internationella organisationers verksamhet kan komplettera eller ersätta svenskt bilateralt samarbete.

Inom det bilaterala biståndet har diversifieringen av antalet länder som mottar bistånd ökat kraftigt under senare år. År 2004 fick 68 länder mer än 15 miljoner kr i bistånd (stöd via enskilda organisationer ingår inte). Antalet landstrategier hade fördubblats till 54 sedan 2000. Regeringens ambition att minska antalet samarbetsländer ska ses mot bakgrund av detta.

Det bilaterala biståndet har präglats av en ökad andel stöd till sociala sektorer och "mjuka" insatser rörande reformer, institutionsutveckling och kapacitetsuppbyggnad medan stöd till fysiska investeringar och stora projekt minskat. Nya biståndsformer som sektorprogram- och budgetstöd ökar successivt på bekostnad av traditionellt projektstöd.

Bindningen av svenskt bistånd till upphandling i Sverige har successivt minskat. Utnyttjandet av stödformer som ursprungligen specialdesignats för den svenska resursbasen, t.ex. u-krediter och kontraktfinansierat tekniskt samarbete, har förändrats och minskat. Ändrade förutsättningar och regelverk, t.ex. tillämpningen av lagen om offentlig upphandling (LOU) i biståndet, OECD-regler om förmånliga krediter, den gemensamma DAC-överenskommelsen om avbindning av bistånd till de minst utvecklade länderna och minskad efterfrågan på krediter till följd av bl.a. skuldavskrivningar, ändrade prioriteringar eller ökad konkurrens, har bidragit till detta.

Dessa förändringar är inte specifika för Sverige. Förändringar i det multilaterala utvecklingssamarbetet följer till stora delar samma trender men utgör utifrån det svenska näringslivets perspektiv en delvis annorlunda problematik. Här handlar det mer om tillgång till information, marknadstillträde och konkurrens på jämbördiga villkor med näringsliv från andra länder, vilket diskuteras i avsnitt 7.1 och behandlas mer utförligt i Håkan Åkessons rapport.

Det senaste decenniets förändringar inom utvecklingssamarbetet har brett internationellt stöd. I ett viktigt avseende har dock inriktningen ifrågasatts under senare år. Behoven av bistånd till investeringar i infrastruktur, särskilt i Afrika, har på nytt lyfts fram som en förutsättning för att nå millenniemålen.

## **2.2 Förändringar i näringslivet**

Svensk industri genomgår sedan en längre tid en omvandlingsprocess. De relativt höga produktionskostnaderna leder till att traditionell tillverkning flyttar ut till kompetensmässigt konkurrenskraftiga länder med lägre produktionskostnader. De svenska industribranscherna maskintillverkning, fordon, järn och stål, skogsprodukter, läkemedel och telekom bedöms emellertid för överskådlig framtid fortsatt utgöra basen för svensk industri. Den tillverkande industrin svarar alltså för mer än halva vår export. Samtidigt har tjänsteexporten ökat, från ca 16 till 24 procent 1990-2004.

År 2004 motsvarade exporten 46 procent av BNP, varav varuexporten utgjorde 76 procent. Europa utgör drygt 70 procent av vår exportmarknad. Den största förändringen i exportens landfördelning sedan 1980 har varit Nordamerikas och Asiens snabbt växande betydelse. Den ekonomiska krisen i de sydostasiatiska länderna ledde till en kraftig nedgång 1998, som efter den snabba återhämtningen i regionen följts av en förnyad svensk exporttillväxt.

Anmärkningsvärt är att exporten till övriga områden utanför Europa, USA och Asien har minskat från drygt 20 till ca 5 miljarder kronor (i löpande priser) sedan 1980.

Fredrik Segerbeg konstaterar i sin studie *Projektexport – tendenser och möjligheter* att svensk projektexport minskat under senare år. Huvudskälen anges vara byggbolagens ändrade strategi, dvs. att Skanska och NCC koncentrerar sig på sina hemmamarknader, verkstadsindustrins omstrukturering och de problem ABB haft. För verkstadsindustrin har "djupförädling" i stor utsträckning ersatts av "specialiserad verksamhet". Det betyder att företagen valt att fokusera på nischer snarare än att erbjuda breda lösningar i form av t.ex. projekt.

Marknaden för projektexport består i huvudsak av offentliga kunder och representerar enligt Segerberg en mycket stor framtida potential. Svenska erfarenheter och svensk kompetens kan t.ex. lämna ett betydelsefullt bidrag till utbyggnad av infrastruktur i utvecklingsländer. En slutsats är dock att de svenska företagens långt drivna strävan efter riskminimering utgör det enskilt viktigaste hindret för projektexport till länder med sådana behov.

Studiens konklusion är att det ur samhällssynvinkel vore av värde om projektexporten ökade igen. Men marknaden kommer inte att styra utvecklingen dithän. Enligt Segerberg behövs ett närmare samarbete mellan stat och näringsliv och stödåtgärder i form av bl.a. svenska biståndssubventioner. Potentiella möjligheter att i ökad utsträckning utnyttja multilateral biståndsfinansiering, som i stor och växande omfattning avser investeringar i infrastruktur, diskuteras inte i studien.

Globala förändringar i tillväxt- och handelsmönster skapar nya utmaningar för svenskt näringsliv, också för det praktiska samarbetet mellan näringsliv och utvecklingssamarbete, och även nya konkurrenser. Kina bedöms fortsatt bli en viktig tillväxtmarknad bland de företag som haft den kraftigaste exportökningen de senaste fem åren, enligt en undersökning som Exportrådet låtit göra.

Det största hotet mot fortsatta exportframgångar ses i ökad konkurrens från företag med verksamhet i lågkostnadsländer. Samtidigt som Kina är en växande marknad tillhör Kina liksom bl.a. Indien de största, nya konkurrenterna. Ett exempel på detta är att i Världsbanken ökade Kina sin andel av upphandlingarna till 16,5 procent år 2004, vilket är en dubbelt så hög andel som USA.

Det växande internationella biståndet, inte minst det som förvaltas av multilaterala organisationer, borde erbjuda en växande marknad inom områden där det svenska näringslivet är starkt, både vad gäller kompetens och konkurrens. Som framgår av bilaga 1 finns dock ingen trend mot ett ökande återflöde i form av att svenska företag tar hem växande andelar av upphandlingar finansierade av multilaterala organ. Vi har inte fått någon entydig förklaring till orsaken men belyser frågan i avsnitt 7.1 och bilagan. Med avbindning, konkurrensutsättning och ett ökade bidrag till multilaterala organ blir det samtidigt allt viktigare att svenska företag deltar i multilaterala upphandlingar.

## **Nya nischer och koncept**

Förändringarna i inriktningen på utvecklingssamarbetet och nya konkurrensvillkor på den globala marknaden skapar samtidigt nya möjligheter för svenskt näringsliv.

En viktig fråga för vår utredning har varit att försöka peka på områden där svensk kompetens och konkurrenskraft kan erbjuda lösningar som utvecklingsländerna efterfrågar och som skulle kunna utgöra en potentiell arena för ökad samverkan mellan utvecklingssamarbetet och näringslivet.

Fysisk infrastruktur är ett sådant område – särskilt energi, transporter, vatten och sanitet. Urban utveckling, telekom och ICT liksom skogsbruk och agroindustri är andra exempel på områden med en stark resursbas i det svenska näringslivet.

Miljöteknik i bred bemärkelse är ett område som ofta nämns. Hos Exportrådet finns nätverket svensk miljöteknikexport, som omfattar 650 företag varav närmare 80 procent är små och medelstora (färre än 50 anställda). Miljöteknik är en samlingsbenämning på företag verksamma inom vatten- och avloppsteknik, avfallshantering och återvinning, luftrening samt förnybar energi. Exporterande miljöteknikföretag utgör en betydande del av svenskt näringsliv med en omsättning på mer än 45 miljarder kronor.

Miljöteknikexporten har stadigt ökat under 2000-talet. Under 2004 exporterade svenska företag miljöteknik till ett värde av ca 25 miljarder kr och exporttillväxten var 14,6 procent. De viktigaste marknaderna är Norden och Västeuropa. Marknader som vuxit är framför allt Asien, Central- och Östeuropa.

Nätverket har tagit initiativ till samarbetsprojektet Sustainable City med stöd från UD och Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet. Detta koncept bygger på att tillhandahålla uthålliga infrastrukturlösningar i ett slags "kretsloppstänkande" inom områden som vatten, avlopp, luft, energi och transporter.

Regeringen har 2005 bildat ett miljöteknikråd (SWENTEC) som ska samordna insatser inom miljöteknik, miljödriven affärsutveckling och miljöteknikexport.

Många företag inom miljöteknik, särskilt de med fokus på produktion av olika typer av miljöutrustning, är små och medelstora. För att ta steget ut på exportmarknaden behöver de ofta samverka för att dela kostnader för projektutveckling och finna gemensamma paketslösningar.

Elkraftsringen är ett annat försök att i ett nätverk som omfattar aktörer inom FoU, användare, tillverkare och myndigheter för att samordna kompetenser och resurser. Teknikområdet är elkraftteknik, där Sverige ligger i det internationella toppskiktet.

Nya affärskoncept i form av s.k. public private partnerships kan också erbjuda lösningar för utvecklingsländer och samtidigt nya intressanta affärsmöjligheter. Några exempel på detta är Ericsson - Communication for All, ABB - Access to Electricity - och Tetra Pak - Food for Development.

### **3. Länken bistånd-näringsliv har försvagats**

En ökad inriktning mot mer avbindning, generella stödformer och färre projekt i kombination med koncentration till färre sektorer, som är regeringens uttalade ambition, leder till att den direkta länken mellan det svenska näringslivet och utvecklingssamarbetet försvagas.

Utrymmet för insatser med näringslivet som aktör eller genomförare har minskat inom det bilaterala utvecklingssamarbetet. Ökad samverkan med myndigheter och kommuner kan också innebära att utrymmet för engagemang av privata konsulter reduceras på vissa områden.

Regeringen säger samtidigt att samverkan med näringslivet och fackföreningsörelsen inom utvecklingssamarbetet ska stärkas. Det är dock otydligt hur det ska gå till. En ökad samverkan med näringslivet torde förutsätta nya arenor, andra prioriteringar eller nya former för samarbete. Återinförande av bundna biståndsinstrument är inte förenligt med regeringens politik vad gäller avbindning och mer generella stödformer. Våra samtal med riksdagsledamöter från olika partier visar också att det finns en bred politisk enighet om att biståndet ska vara obundet.

### **3.1 Motstridiga signaler och osäker praktik**

Regeringens signaler om förändringar i biståndet å ena sidan och ökad samverkan med näringslivet å den andra har lett till osäkerhet om regeringens syn på näringslivets roll i utvecklingssamarbetet. Många uppfattar signalerna som motstridiga. Mellan olika aktörer uppstår förvirring, eftersom man lägger tonvikt på olika delar av regeringens programförklaringar, inte minst PGU.

I våra diskussioner med Sida, näringslivet, facket och andra aktörer har ett gemensamt mönster vuxit fram. Från olika utgångspunkter uppfattar man att uppdragen inte hänger samman, eller att det åtminstone är svårt att hitta praktiska metoder som kombinerar utvecklingssamarbetets inriktning med en stärkt roll för näringsliv och fackföreningsrörelse. Det skapar intressekonflikter. Många framhåller att regeringens signaler måste förtydligas om de dubbla budskapen ska kunna samverka. Det är också oklart såväl inom näringslivet som för Sida hur man ska driva på mot ökad avbindning och samtidigt inte gå fram i snabbare takt än andra länder.

#### **Näringslivets syn**

Näringslivets representanter upplever att Sida kommit allt längre bort från näringslivet. Projekten och programmen saknar länkar till den kommersiella världen. På ledningsnivå uttalar man sig positivt om samarbete med näringslivet, men avspeglingsen i det praktiska arbetet är svag. Vissa näringslivsröster talar om ideologiska låsningar inom Sida och näringslivsfientlighet. Det är "fult" att jobba med företag inom Sida.

Näringslivet ser inget forum där deras idéer kan tas till vara. "Vi blir inbjudna till intressentmöten om landstrategier men då är det mesta i praktiken redan klart och våra synpunkter ointressanta." Stormötesformen fungerar inte, former för kontinuerliga möten måste hittas. Näringslivet efterlyser en dialog om grundförutsättningar och metodik inför strategiplanering.

Företagen beskriver hur deras arena minskar genom avbindning och koncentration på de fattigaste länderna. Inriktningen mot ökat budget- och sektorstöd gör näringslivets direkta roll otidigare. Näringslivet uppfattar att utnyttjandet av företagen som resursbas i det bilaterala samarbetet minskar.

Men flera inom näringslivet hävdar också att de själva inte varit tillräckligt aktiva, att det finns för mycket gnällighet i dessa frågor. En del företag drar sig samtidigt bort från biståndsvärlden och vänder sig i stället till ”säkra” kommersiella marknader.

## **Sidas syn**

Sida har väl formulerade policydokument där synen på fattigdomsbekämpning definieras, tillväxt lyfts fram som en viktig förutsättning och där utveckling av den privata sektorn ses som ett viktigt element och införlivats som en verksövergripande policy. Men detta synsätt genomsyrar inte hela organisationen. Attityder till näringslivet är ett problem. Det bidrar till svårigheterna att finna samtalsformer med näringslivet.

Röster inom Sida har också vittnat om att man inte gärna lyfter fram att vissa instrument och insatser också kan ha positiva effekter för näringslivet. Det uppfattas inte som riktigt rumsrent. Det finns samtidigt positiva röster inom Sida som ser näringslivet som en resurs, inte bara bland dem som arbetar med instrument som mer direkt vetter mot näringslivsmedverkan.

Många inom Sida efterlyser tydligare riktlinjer och signaler från regeringen om vad näringslivsskrivningarna i PGU och andra regeringsdokument betyder konkret vad gäller samverkan med olika aktörer inklusive näringslivet. De uppfattas stå i motsättning till Paris-agendan och den övergripande inriktningen för utvecklingspolitiken mot harmonisering, avbindning och koncentration.

I Sidas återrapporering till regeringen (februari 2005) om arbetet med att genomföra PGU pekar Sida på att den nya politiken i vissa fall medför svårigheter med gränsdragningar. Det övergripande målet och ambitionen att engagera det svenska samhället för att bidra till detta kan väcka förväntningar på insatser som inte bygger på efterfrågan i samarbetsländerna, skriver Sida. Otydlig gränsdragning finns även t.ex. vad gäller Sidas engagemang för att bidra till bredare samarbete då utvecklingssamarbete fasas ut.

Sida framhåller att det stärkta fattigdomsfokus som den nya politiken innebär, kräver en anpassning av hela Sidas verksamhet, inklusive av insatser där svenska aktörer medverkar. Denna förändringsprocess möter ibland motstånd från aktörer som förväntar sig ökning av samarbetet, inte förändring som innebär höjda krav. Utvecklingen mot ökad harmonisering och givarkoordinering kan innebära minskade möjligheter att direkt engagera svenska aktörer i samarbetet.

## **4. Samverkan med näringslivet i andra länder**

Representanter för näringslivet framhåller ofta andra länder som föredömen för hur näringslivet kan spela en aktiv roll i utvecklingssamarbetet. Vi har besökt Danmark och Storbritannien och även inhämtat en del exempel från andra länder. Danmark och Storbritannien representerar två helt olika synsätt. I bilaga 2 finns en kort beskrivning av samarbetet med och synen på näringslivets roll i det bilaterala utvecklingssamarbetet i respektive land.

I Danmark finns av tradition ett nära samarbete med näringslivet inom utvecklingssamarbetet. Det finns en stark kultur av ”den danska handelsnationen” som präglar samarbetet med

näringslivet inom biståndet. Det avspeglas också i inriktningen på det danska utvecklingssamarbetet.

I Danmark förs samtidigt en debatt om näringslivsbiståndet och dess inriktning. Kritikerna menar att delar av stödet mer utgörs av subventioner till danska företag än är till gagn för samarbetsländerna, vilket lett till vissa nedskärningar och förändringar.

Danmark har t.ex. särskilda instrument för att mäkla kontakter och samarbete mellan danska företag och företag i samarbetsländerna vid sidan av IFU (den danska motsvarigheten till Swedfund). Danmark satsar stort på blandade krediter för att främja leveranser från danska företag och utnyttjar de undantag som finns i rekommendationen om avbindning av bistånd till MUL beträffande insatser under visst belopp för sådana ändamål.

Det finns en nära växelverkan mellan utvecklingssamarbete och främjande. Motsvarigheten till vårt exportråd och Danida sorterar inom utrikesministeriet. Det är vanligt att handläggare under karriären växlar mellan att arbeta med främjande respektive bistånd.

Storbritannien har medvetet valt en helt annan väg. Som en konsekvens av att avbinda allt bistånd – inte bara biståndet till MUL i enlighet med DAC-rekommendationen – har man avskaffat de instrument som var utformade för samverkan med det brittiska näringslivet som aktör. ”Why put taxpayers’ money into private companies” som en av våra interlokutörer uttryckte det.

DFID (Department for International Development) fokuserar på att främja utveckling av ett näringslivsvänligt klimat i samarbetsländerna. Inom ramen för detta har DFID en dialog med representanter också för det brittiska näringslivet i några konstellationer, t.ex. inom ramen för Business Action for Africa, som är ett resultat av rapporten från Commission for Africa. Syftet är bl.a. att visa på ”show cases of good business practices”. Storbritannien har som första givarland annonserat ett bidrag till Investment Climate Facility, som är ett initiativ från Afrikanska unionen och NEPAD, där även stora företag som Anglo-American och Shell finns bland finansörerna. Danmark kommer också att delta medan Sverige för närvarande inte har några sådana planer.

Som ett komplement till ICF har DFID lanserat Africa Enterprise Challenge Fund (AECF) som också ska vara ett partnerskap med andra finansörer. AECF bygger på erfarenheter från ett par ”challenge funds” som DFID drivit under senare år. Här har bl.a. privata företag (inte bara brittiska utan även lokala och från tredje land) kunnat komma in som aktörer för utveckling av nya affärsmodeller eller för att utveckla produktion för export med stöd från fonderna (50 000 – 1 miljon pund per insats). Urvalet har baserats på ansökningar där aktörerna konkurrerar med idéer. Några exempel på projekt finns i bilagan.

DFID kommer också under den beredning och utformning av den nya fonden att överväga om AECF kan utgöra ett komplement till UNDP-programmet Growing Sustainable Business (GSB – se nedan under avsnitt 5.2, Idésamverkan och nya koncept).

I Norge har man tagit den strategi som utarbetades 1999 för norskt stöd till näringslivsutveckling inom ramen för utvecklingssamarbetet som utgångspunkt för att involvera och stärka det norska näringslivets medverkan och roll i detta. Näringslivets hovedorganisation (NHO) har med stöd från NORAD inrättat ett sekretariat för att bidra till

att stimulera näringslivsutveckling i syd och främja partnerskap mellan relevanta norska och lokala miljöer.

Sekretariatet är engagerat i institutionsuppbyggnadsprojekt, som syftar till att stärka arbetsgivar- och näringslivsorganisationer i samarbetsländerna, bl.a. vad gäller CSR. Sekretariatet är också koordinator mellan näringslivet och myndigheter för att bidra med norsk expertis i utveckling av den privata sektorn i norska samarbetsländer och NHO:s fokuspunkt för att bidra till utveckling av privatsektorstrategin. Sekretariatet bidrar vidare till att skapa länkar och samverkan mellan NGOs och privata företag.

NHO och Innovasjon Norge (Norges exportråd) ordnar årligen en ”näringslivets biståndskonferens” där näringslivets roll i utvecklingspolitiken diskuteras. Innovasjon Norge bedriver inom programmet Näringslivsutveckling & Bistånd olika aktiviteter som rör marknadsföring och internationalisering mot och i utvecklingsländer.

Lars Klöfver har i sin *UN Procurement Study* hämtat inspiration från Norge och föreslagit att Sverige bör överväga att skapa en motsvarighet till norskt samarbete mellan regeringen, norska företag och NGOs inom NOREPS (Norwegian Emergency Preparedness System,) som stöder FN och andra aktörer i kris- och katastrofsituationer med produkter, tjänster och personal. Målsättningen är att norska resurser ska utnyttjas när så är möjligt och norska varor och tjänster är konkurrenskraftiga.

Vi har även tittat på exempel på samverkan med näringslivet i några andra givarländer. Nederländerna och Tyskland har särskilda faciliteter för att främja och mäkla partnerskap mellan företag och stödjande utveckling av lokala företag i samarbetsländer inom FMO respektive DEG som är deras motsvarigheter till Swedfund.

Holländska FMO kan bl.a. ge stöd till genomförbarhetsstudier och tekniskt bistånd (management, rådgivning, utbildning m.m.). Ansökningar kan komma från lokala företag eller partnerskap mellan holländska och lokala företag i de utvecklingsländer som omfattas av programmet. FMO administrerar också ett exportstöd för investeringar som kan sägas motsvara subventionen i blandade krediter. Stödet är i princip obundet till MUL och bundet till övriga länder. Olika givarländer gör dock lite olika tolkningar av hur rekommendationen om avbindning av biståndet till MUL ska tillämpas, vilket vi erfarit i ett fall i Tanzania, där Nederländerna erbjuder bunden finansiering (50 procent av kostnaden) för en transmissionslinje.

Tyska DEG har inom ramen för ett PPP-program möjligheter att bidra till olika förinvesteringsaktiviteter, utbildning respektive miljö- eller socialt relaterade insatser som genomförs av europeiska (inte bara tyska) privata företag eller dotter- respektive delägda bolag i utvecklingsländer. Inom GTZ (Tysklands myndighet för tekniskt samarbete med utvecklingsländer) finns ett annat PPP-program, som ger stöd till projekt som initieras av privata företag eller branschorganisationer och kan involvera NGOs och statliga eller privata partners i utvecklingsländer. Bidrag kan t.ex. ges till genomförbarhetsstudier, stöd för att effektivisera viss produktion eller att hjälpa länder att fastställa miljö- eller sociala normer, som syftar till bättre arbetsvillkor i företagen.

Kanada har inom ramen för sitt Industrial Cooperation Program (CIDA-INC) två mekanismer för stöd till kanadensiska företag som planerar uthålliga affärsaktiviteter i utvecklingsländer. Under ”investeringsmekanismen” kan stöd ges till producerande företag till

förinvesteringsaktiviteter (marknadsstudier, affärsplaner, miljökonsekvensanalyser m.m.) samt bidrag till startkostnader som utbildning, miljö- och genderplaner. Under ”servicemekanismen” ges stöd till kanadensiska konsulter för genomförande av genomförbarhetsstudier under förutsättning att finansiering av det planerade projektet är identifierad (nationell eller från annan givare än CIDA) plus vissa aktiviteter i samband med genomförande som utbildning, miljö- och genderplaner.

I Japan finns en stark tradition av bundet bistånd. Även om en stor del av det japanska biståndet formellt är obundet, ser man det som naturligt att kontrakten går till japanska företag. Den starka inriktningen på stöd till infrastruktur och stöd till samarbetsländernas myndigheter att med japansk expertis formulera projektförslag bidrar till detta.

Japan Bank of International Cooperation (JBIC), som hanterar Japans omfattande mjuka krediter har ett nära samarbete med näringslivet, främst handelshus, bygg- och konsultföretag. JBIC har också särskilda medel för uppdrag till japanska konsulter att genomföra genomförbarhetsstudier och kontrakten går ofta till japanska firmor även om finansieringen i princip är obunden. Kontrakt inom det bilaterala tekniska biståndet som hanteras av Japan International Cooperation Agency (JICA) ska enligt riktlinjerna med vissa undantag läggas ut på japanska företag.

## **Inspiration och lärdomar**

När det gäller främjande och bättre information om affärsmöjligheter inom det egna och internationella biståndet finns inspiration att hämta från bl.a. Danmark. Håkan Åkesson redovisar förslag om detta i sin utredning. Vi följer också upp det i avsnittet om gränssnittet mellan utvecklingssamarbetet och främjandepolitiken.

Flera länder har inom ramen för sina motsvarigheter till Swedfund en bredare arsenal av instrument för att främja partnerskap, företagsallianser och samverkan mellan olika aktörer, inklusive i form av PPPs. Vi tror att Swedfund kunde spela en mer aktiv roll om kärnverksamheten kombineras med insatser för att mer proaktivt initiera och stödja nya partnerskap. Här kan instrument och faciliteter som vi används i andra länder tjäna som inspirationskälla. Det rör sig i regel om relativt begränsade faciliteter med krav på egeninsatser och kriterier för att undvika att det blir rena subventioner.

Våra resonemang och förslag i det följande avsnittet har också inspirerats av vad vi lärt från andra länders praktik, även om mycket bygger på de diskussioner vi fört med olika svenska aktörer. Det gäller bl.a. matchning av efterfrågan från samarbetsländer med hänsyn till styrkor inom det svenska näringslivet, incitament för ett mer flexibelt utnyttjande av kredit- och garantiinstrument, idésamverkan med näringslivet för att identifiera områden som kan vara intressanta för satsningar i en region eller inom ramen för regeringens särskilda miljösattningskoncept- eller funktionsupphandling inom prioriterade områden, där näringslivet har särskild kompetens, plus olika sätt att stärka dialogen med näringslivet på olika nivåer och i olika konstellationer.

Vi vill också understödja Lars Klöfvers förslag om att pröva att skapa en motsvarighet till norskt samarbete mellan regeringen, norska företag och NGOs inom NOREPS (Norwegian Emergency Preparedness System).



Generellt tror vi samtidigt att inspiration och lärdomar från andra länder måste anpassas till inriktningen på det svenska utvecklingssamarbetet samt till svenska traditioner och institutionella förutsättningar.

## **5. Näringsliv och utvecklingssamarbete i samverkan**

Vi har konstaterat att regeringens signaler om förändringar i i biståndet å ena sidan och ökad samverkan med näringslivet å den andra har lett till osäkerhet om regeringens syn på näringslivets roll i utvecklingssamarbetet.

En grundläggande förutsättning för att samarbetet med näringslivet inom utvecklingssamarbetet ska kunna stärkas är därför att regeringens styrning blir starkare och mer samstämmig. Regeringen måste bli tydligare när det gäller vilken roll näringslivet förväntas spela, ange metoder för sådan samverkan och ge tydliga signaler till Sida och andra aktörer inom utvecklingssamarbetet. Det är viktigt med klara roller och spelregler, som förstås och respekteras på ömse håll. Annars riskerar samarbetsklimatet att präglas av misstänksamhet och friktioner.

### **5.1 Näringslivets roll i utvecklingspolitiken**

Den privata sektorns och näringslivets betydelse som motor för tillväxt och utveckling betonas alltmer i det svenska utvecklingssamarbetet. I diskussionen om näringslivets roll blandas det utvecklingspolitiska perspektivet och näringslivets roll ofta samman. Från utvecklingspolitisk utgångspunkt ser man en växande privat sektor som en viktig förutsättning för att kunna bekämpa fattigdomen.<sup>2</sup> Mot den bakgrunden blir insatser för att allmänt stärka de institutionella förutsättningarna för den privata sektorn i samarbetsländerna en viktig del i utvecklingssamarbetet.

Ur näringslivets perspektiv är frågan vilken roll företagen kan få som genomförare av biståndsinsatser. Men frågan gäller också hur företagens kunskaper och erfarenheter ska kunna tas tillvara när biståndspolitik utformas.

Företagens förhållningssätt, deras uppförandekoder och krav på omgivningen är också viktiga faktorer i ett utvecklingsperspektiv. Frågor kring Corporate Social Responsibility (CSR) finns därför med på agendan för utvecklingsdebatten. FN:s arbete med Global Compact och Sveriges med Globalt Ansvar är uttryck för detta.

Svenska insatser för att främja utvecklingen av näringslivet i samarbetsländerna har alltmer kommit att fokusera på att skapa förutsättningar för det privata näringslivet att verka och expandera, bl.a. genom stöd till reformer och lagstiftning, institutionsutveckling och kapacitetsbyggande. Sidas insatser är i enlighet med den policy för privatsektorutveckling

---

<sup>2</sup> "Support to PSD is primarily seen as an instrument to achieve sustainable, poverty-reducing growth. High rates of economic growth are a prerequisite to this end. At the same time the quality of growth is essential: its composition, distribution and sustainability is essential." Policy Guidelines for Private Sector Development. Sida 2004

som antogs hösten 2004 främst inriktade på att undanröja hinder för och främja effektiva marknader och i minskande omfattning direkt stöd till marknadsaktörer.

Genom närvaro i utvecklingsländer har svenska företag goda insikter i och konkreta erfarenheter av vad som krävs för att förbättra förutsättningarna för den privata sektorns tillväxt. Denna kunskap måste tas tillvara när generella insatser för att främja utvecklingen av den privata sektorn ska utformas och genomföras.

Parallellt med detta finns också argument för att med olika selektiva medel komma över de hinder som finns för enskilda företag att hitta fram till kommersiellt bärkraftiga initiativ i dessa länder. I Sverige har Swedfund en viktig roll som mäklare och delfinansiär av nya och expanderade företag i samarbetsländerna tillsammans med svenska partners. Det ingår i Swedfunds uppdrag att främja svenska intressen, vilket sker genom att Swedfund i stor utsträckning samarbetar med svenska företag.

Kopplingen mellan företagsintresse, främjande och utvecklingssamarbete blir särskilt tydlig i detta gränssnitt. Men avvägningen mellan de olika aktörernas roller blir samtidigt mer grannliga. Olika former av offentligt privat samarbete, (Public Private Partnerships, PPP) diskuteras mycket i detta sammanhang. UNDP:s program Growing Sustainable Business ska bl.a. ses i detta perspektiv.

Utvecklingssamarbetet skapar också en biståndsfinansierad marknad, där företagen har en roll som leverantör av varor och tjänster. Omfattningen, inriktningen och formerna för upphandlingar under Sida-finansierade insatser är viktiga för svenska företag som vill komma in på denna marknad.

Med avbindning, konkurrensutsättning och ökad satsning på de multilaterala organen blir det samtidigt allt viktigare att de svenska företagen deltar i de multilaterala upphandlingarna. Ett internationellt växande bistånd och gemensamma strävanden mot avbindning skapar en växande gemensam "biståndsmarknad" också för näringslivet i Sverige. Som framgår under avsnitt 7.1 är dock förhållandevis få svenska företag aktiva på den multilaterala "biståndsmarknaden" och det är ofta samma företag som vinner kontrakt finansierade av olika organ.

## **Näringslivets roll varierar mellan länder och typer av insatser**

Näringslivets kunskaper och erfarenheter behövs inom utvecklingssamarbetet. Det är därför viktigt att hitta samverkansformer, där näringslivet kan komma in som kunskapskälla och resurs utan att det nödvändigtvis är kopplat till direkta investeringar eller leveranser som finansieras med bistånd. Näringslivet har också en roll som genomförare av biståndsinsatser och ansvarar då för investeringar och leveranser av varor och tjänster inom givna ramar.

Näringslivets intresse för samverkan inom utvecklingssamarbetet varierar beroende på vilken typ av samarbetsländer det handlar om. Val av sektorer och instrument har också betydelse.

I de fattigaste huvudsamarbetsländerna med ett långsiktigt programmerat bistånd kan val av sektorer där svenskt näringsliv har en stark resursbas vara av stor betydelse, t.ex. energi, som i exemplet Tanzania nedan. Det kan för såväl teknik- som andra konsulter liksom för varu- och projektexporterade företag generera affärsmöjligheter som motiverar närvaro och som också

kan leda till kontrakt finansierade av andra biståndsaktörer. Dessutom bör det inom ramen för detta samarbete ofta finnas skäl att också utnyttja de instrument som finns med tydlig koppling till näringslivet.

I övriga samarbetsländer, främst medelinkomstländer eller samarbetsländer där biståndet ska fasas ut, kan insatser finansierade med instrument som KTS (kontraktsfinansierat tekniskt samarbete), ITP (International Training Programs) eller krediter med näringslivet som aktör leda till att samarbetet med Sverige utvecklas i nya former och leder till fortsatta affärsmöjligheter på kommersiella villkor. I sådana länder, där biståndet inte är programmerat inom långsiktiga insatser till vissa sektorer, finns ofta större flexibilitet vad gäller val av insatser utifrån ett resursbasperspektiv.

## **5.2 Dialog, arenor och instrument för samverkan**

I detta avsnitt diskuteras möjliga åtgärder för stärkt samverkan inom ramen för nuvarande utvecklingspolitik med fokus på det bilaterala utvecklingssamarbetet. Utgångspunkten är att identifiera arenor och former för samverkan inom ramen för ett bistånd baserat på vad samarbetsländerna efterfrågar och som går mot ökad avbindning och mer generella stödformer.

### **Dialogen**

Regeringen har efterlyst ett stärkt samarbete för att tillvarata näringslivets kunskap och erfarenheter i utvecklingssamarbetet. Idag saknas emellertid förutsättningar för ett sådant erfarenhetsutbyte, eftersom inga fungerande former och fora för en djupare dialog med näringslivet existerar.

Förutsättningen för sådan dialog är:

- att det finns en insikt inom utvecklingssamarbetet om vad näringslivet kan bidra med för att höja effektiviteten i biståndet och var näringslivets kompetens och erfarenheter kan ge ett mervärde,
- att näringslivet vet hur biståndet fungerar och är berett att engagera sig aktivt. En förutsättning för att näringslivet ska vara berett att gå in som aktiv dialogpartner är i sin tur att man, åtminstone på sikt, ser att samarbetet kan leda till konkreta uppdrag eller, oberoende av biståndsmedel, kan främja nya affärsmöjligheter och skapa ingångar till nya marknader.

En väl fungerande dialog förutsätter också att regeringen ger tydliga signaler till Sida att satsa resurser och energi på detta. Det krävs också betydande ansträngningar från båda parter för att överbrygga de klyftor och den misstro som vi pekat på ovan.

Nya former för dialog och samarbete måste skapas både på hemmaplan och i fält med ambassaderna som bas. Håkan Åkesson behandlar viktiga delar av detta frågekomplex i sin utredning.

På hemmaplan är ett problem att varken Sida eller näringslivsrepresentanter hittar fram till varandra i de fall man faktiskt söker kontakt.

Sida (INEC) har en dialog ett par gånger per år med representanter för konsultbranschen (Swedish Consultants) och Svensk Projektexport (SPE). Någon regelbunden dialog med andra delar av näringslivet existerar inte.

Förutom konsultbranschen är det emellertid oklart vem som kan representera näringslivet för diskussion om policyfrågor. Svenskt Näringsliv har inte visat sig berett att ta på sig den rollen eller på andra sätt engagera sig i dessa frågor. Det är svårt att finna någon annan organisation eller företagsgruppering lämpad för den uppgiften. Företagarna skulle teoretiskt kunna representera mindre och medelstora företag men har inte anpassat sin organisation för denna uppgift.

Samtidigt har näringslivet svårigheter att hitta ingångar in till Sida. På ledningsnivå är Sida positiv till samarbete med näringslivet, men hänvisar till INEC när det gäller konkreta kontakter. INEC har emellertid varken formellt rollen eller resurser för att ta emot och kanalisera olika initiativ från näringslivet.

Riktlinjerna för utarbetande av samarbetsstrategier med länder eller regioner är otydliga och vaga vad gäller samråd med näringslivet och andra aktörer. Näringslivets medverkan inskränks ofta till en inbjudan till ett intressentmöte, som inte upplevs som meningsfullt. På utvecklingssidan råder vilshenhet om vem som representerar näringslivet i detta sammanhang och vem/vilka företag som bör inviteras. Sådana möten blir i första hand ett tillfälle för UD/Sida att informera, och ger inte utrymme för samtal eller deltagande i en process.

### ***Förslag om dialog och idéutbyte***

För generella diskussioner om näringslivets roll i utvecklingssamarbetet krävs att näringslivet förmår skapa en rimligt representativ grupp och att Sida möter upp med en allsidigt sammansatt grupp på hög nivå. Det förutsätter att näringslivet i någon konstellation tillsammans med representanter för fackföreningsrörelsen är berett att satsa resurser och energi på sådana policydiskussioner. Det kan låta som en självklar kommentar. Den är dock föranledd av att samtidigt som näringslivet är kritiskt till bristen på kanaler och gehör för sina synpunkter så förefaller det ofta saknas beredskap att gå in i ett djupare samarbete där avkastningen är avlägsen.

En sådan grupp skulle kunna utgöra en referensgrupp när Sida tar fram policies och strategier för övergripande frågor med anknytning till näringslivet. Det gäller t.ex. privatsektorutveckling, program för näringslivets sociala ansvar (CSR) och principiella frågor kring privatoffentligt samarbete (s.k. Public Private Partnerships, PPP). Gruppen skulle också kunna spela en viktig roll när det gäller att följa upp de insatser som görs inom dessa områden.

Enskilda kompetensområden inom näringslivet, t.ex. särskilda nischer och branschöverskridande koncept, som kan utgöra lösningar på utvecklingsproblem, kan identifieras som intressanta för svenskt utvecklingssamarbete i länder och regioner. Särskilda former för samverkan mellan näringsliv och Sida bör utvecklas för sådana områden, bl.a. för att diskutera former för samarbete.

Riktlinjerna för hur samarbetsstrategierna ska tas fram måste bli tydligare för att i PGU:s anda involvera representanter för näringslivet och andra aktörer i arbetet. Varje samarbetsstrategi utmynnar inte nödvändigtvis i val av sektorer som näringslivet upplever som särskilt

intressanta och det är viktigt att näringslivets representanter är införstådda med detta. Men företagens kunskaper och erfarenheter om länder och regioner kan utnyttjas bättre för att identifiera problem och möjligheter. Det finns också goda skäl att bredda kontakterna med näringslivet för diskussioner om enskilda sektorer som kan bli del av strategierna. Dialogen måste fortsätta när strategierna översätts till handlingsplaner.

Stor vikt måste läggas vid att utveckla kontakterna i fält, bl.a. för att tillvarata näringslivserfarenheter från företag på plats med bäring på utvecklingssamarbetet. Det kan gälla kunskap om problem och behov för att främja förutsättningar för det privata näringslivet generellt eller specifik kunskap om olika sektorer.

I de sammanhang där det talas om samverkan med näringslivet är det viktigt att begreppet täcker såväl stora projektexporterande företag som andra stora samt små och medelstora företag. Det bör också innefatta både varuproducerande företag och serviceföretag och bland de senare både konsulter och andra serviceföretag. Metoderna för samverkan måste anpassas till de skilda förutsättningar som gäller för olika typer av företag.

För att få igång ett idéutbyte föreslår vi att regeringen uppdrar åt Sida att inrätta en arbetsgrupp med representanter för Sida och näringslivet för att utforma konkreta förslag på hur dialogen mellan parterna kan fördjupas. En sådan dialog är av avgörande betydelse för att få till stånd den samverkan mellan utvecklingssamarbetet och näringslivet som regeringen vill se. Samråd mellan näringslivet och andra delar av statsförvaltningen i utvecklingsrelaterade frågor kan fylla en kompletterande funktion men inte ersätta en kontinuerlig dialog med Sida.

## **Arenor för näringslivet som aktör**

Näringslivet kan också vara en aktör inom utvecklingssamarbetet. Regeringen vill även att denna roll ska stärkas. Förutsättningarna för näringslivet att spela en aktiv roll är avhängiga dels av prioriteringar av lämpliga områden inom utvecklingssamarbetet, dels av instrumenten.

Identifikation av arenor för samverkan behöver inte stå i strid med ett efterfrågestyrt bistånd. En medveten ambition att i lämpliga länder eller regioner försöka matcha efterfrågan från samarbetsländerna med hänsyn till styrkor inom den svenska resursbasen kan bidra till att hitta sådana arenor. Näringslivets kompetens inom relevanta områden kan ges större tyngd än idag.

Efterfrågan från och prioritering av samarbetsländerna måste givetvis framgå av samarbetsstrategier eller på annat sätt. Syftet är inte att identifiera insatser som är skraddarsydda för svenskt näringsliv utan möjligheter där svenska företag borde ha goda chanser att konkurrera.

### ***Exempel på arenor***

Fysisk infrastruktur är ett område där utvecklingsbehoven kan matchas med en stark bas i svenskt näringsliv. Vikten av ökade satsningar på infrastruktur för att nå millenniemålen har under senare år lyfts fram internationellt och bl.a. Världsbanken har ökat sina insatser inom områden som energi, transporter, vatten och sanitet. Sida har också till regeringen föreslagit ökade satsningar på infrastruktur i Afrika inom såväl det bilaterala som det regionala samarbetet.

I vissa samarbetsländer har prioritering av t.ex. energi som sektor lett till investeringar med deltagande av svenska företag. Tanzania och Moçambique är exempel på detta. Men antalet huvudsamarbetsländer där sektorer som är intressanta för näringslivet prioriteras är relativt få.

I Tanzania har satsningen på energi som en prioriterad sektor i programsamarbetet lett till flera kontrakt för svenska företag, bl.a. för SWECO, som etablerat sig lokalt och planerar att öka personalstyrkan. Enligt SWECO är det svenska stödet till energisektorn en viktig faktor för etableringen. SWECO betonar vikten av långsiktigt engagemang och närvaro. Genom detta har SWECO byggt upp ett viktigt kontaktnät inom sektorn och även vunnit kontrakt finansierade av andra biståndsaktörer, bl.a. Världsbanken.

ABB är också etablerat i Tanzania och tillsammans med det statliga elbolaget delägare i en transformatorfabrik i Arusha, som är den enda i Östafrika och även har andra länder i regionen som marknad. ABB har inom ramen för Access to Electricity genomfört en insats rörande landbygdselektrifiering i Tanzania, som beskrivs närmare nedan.

I förslaget till ny landstrategi föreslås att energi bibehålls som en kärnsektor och att stödet ökar väsentligt. Sverige är vid sidan av Världsbanken den enda större givaren inom sektorn och detta är mycket uppskattat av regeringen. I pipeline finns flera planerade nya insatser.

Miljöteknik och bioenergi är andra exempel som nämns som områden med stark svensk resursbas och där utvecklingsländerna efterfrågar lösningar. Urban utveckling, ofta med referens till marknadsföringskonceptet Sustainable City, är ett annat område. Transportlösningar, telekom och ICT liksom skogsbruk, agroindustri och hälsossektorn är andra områden som nämnts. Listan är inte uttömmande utan ska ses som exempel.

En fungerande finansmarknad är en viktig institutionell förutsättning för att den privata sektorn skall kunna växa. Insatser för att stödja uppbyggnaden av den offentliga struktur som krävs för en fungerande finansmarknad är därför också en viktig del av utvecklingssamarbetet. I de fattigaste länderna kombineras denna typ av insatser ofta med olika åtgärder för att skapa tillgång riskkapital. Framförallt i transitions- och tillväxtekonomierna kan det finnas en arena där den svenska privata finanssektorn, liksom i vårt närområde, kan spela en roll i uppbyggnaden av en fungerande, mer komplett, finansmarknad.

Regeringens s.k. särskilda satsning på miljö, som ska fokusera på områden där Sverige kan erbjuda kompetens och lösningar, borde kunna skapa nya samarbetsmöjligheter. I budgetpropositionen för 2006 fastslås att denna satsning ska avse sex områden: vatten och sanitet, förnybar energi och klimatfrågan, hållbart nyttjande av naturresurser och omsorg om miljön samt utbildning, kapacitetsstöd och miljöförvaltning. Detta är områden som har klara kopplingar till styrkor i den svenska resursbasen och där även mindre och medelstora företag skulle kunna komma in.

I Sidas skrivelse till regeringen med förslag om miljöstatsningen förs en diskussion om beaktande av svensk kompetens och profil. Där detta är efterfrågat och där så är möjligt bör svensk kompetens utnyttjas för att skapa en tydlig svensk profil inom ett eller flera delområden, skriver Sida. Profilen bör ta sin utgångspunkt i de efterfrågade områden, där

svenska leverantörer har god kompetens, och ett internationellt efterfrågat utbud. Enligt Sida finns idag på miljöområdet god svensk kompetens för t.ex. luftföroreningar, kemikaliefrågor, utnyttjande av biomassa, miljöekonomi, industriell miljöteknik, miljöinstitutionsutveckling och arbete med hållbarhetsfrågor inom lokal förvaltning.

I skrivelsen nämns Sustainable Cities, som enligt Sida skulle kunna fokusera på ett mindre antal länder, främst i Asien, och omfatta såväl institutionellt samarbete som utbytesverksamhet och främjande av svensk miljöteknikexport. Ett stöd till Sustainable Cities skulle kunna genomföras i en reviderad version av DemoÖst, som innebar delfinansiering av svenska demonstrationsanläggningar i Östersjöregionen. I skrivelsen aviseras att Sida avser utreda förutsättningarna att anpassa DemoÖst till asiatiska förhållanden. Man kunde också mer generellt se på möjligheterna att använda en sådan reviderad version inom andra områden och länder.

Bland andra förslag i Sidans skrivelse med syfte att direkt eller indirekt främja export av svensk miljöteknik finns möjligheter till synergier med Sidans verksamhet i Mekongregionen, hållbar stadsutveckling, vattenförsörjning och vattenrening som i skrivelsen föreslås som prioriterade i såväl Asien, Europa och Afrika och ökat stöd till miljöprojekt inom StartSyd.

## **Idésamverkan och nya koncept**

Samverkan mellan Sida och näringslivet kan också ge grogrund för nya idéer om hur utmaningar inom utvecklingsarbetet kan mötas.

En möjlighet kunde vara, att i en region identifiera områden för särskilda satsningar som kan vara intressanta för näringslivet. Nästa steg skulle vara att Sida, i samverkan med representanter för näringslivet, tar fram ett idépapper där behov, som är förankrade och prioriterade av samarbetsländerna, inom dessa områden identifieras för att sedan komma fram till förslag på konkreta insatser. ICT kan vara ett område som skulle lämpa sig för denna typ av satsningar, men det finns säkert fler. Detta nya angreppssätt skulle samtidigt vara ett sätt att mobilisera och testa näringslivets intresse och engagemang för att utveckla nya samverkansformer.

Idén kunde prövas vid utarbetande av en regionstrategi som täcker flera länder och där det bör finnas utrymme för flexibilitet i valet av insatsområden. Idén kunde också prövas inom ramen för beredning av insatser under den särskilda miljöinsatsningen som ett pilotfall för att samtidigt utveckla dialog och samsarbetsformer mellan Sida och näringslivet.

Ett initiativ som fått uppmärksamhet är UNDP:s Growing Sustainable Business där tre svenska företag figurerar bland 15-talet projekt som utvecklats med UNDP som mäklare. Initiativet bygger på att företagen utvecklar nya affärsmodeller som kan skräddarsys för att genomföra lönsamma investeringar under förutsättningar som gäller i fattiga länder.

Ericsson planerar att investera i mobiltelefonnät på landsbygden i södra Tanzania med konceptet Communication for all - ett projekt där Sida finansierat en socioekonomisk studie och kan komma in med en liten insats för kapacitetsutbyggnad. Swedfund kan, tillsammans med IFC, eventuellt komma att bidra med kapital i ett bolag som ska bildas med lokala operatörer.

ABB har inom ramen för Access to Electricity genomfört en insats rörande landbygdslektrifiering i Tanzania och utvärderar liknande projekt där och i några andra länder. För ABB:s del är "Access to Electricity" en del av företagets CSR-program.

Tetra Pak är involverat i ett projekt för utveckling av mjölkproduktion i Tanzania inom ramen för konceptet Från Ko till Konsument.

Vid vårt besök i Tanzania konstaterade vi att uppläggen skiljer sig åt. Ericsson betonar den strikt affärsmässiga utgångspunkten och att UNDP:s roll varit marginell. Projektet är inte beroende av biståndsinsatser. Däremot kan nyttan av ett utbyggt mobilnät öka genom stöd till utveckling av internetbaserade applikationer, t.ex. för skolor och hälsokliniker.

ABB:s insats för landsbygdslektrifiering förutsätter bistånd för finansiering av investeringen (energikälla, i detta fall en diselgenerator, plus ledningar och elanslutningar) medan byborna genom avgifter på lite sikt ska stå för drift och underhåll. Ett problem enligt ABB är att det rör sig om små insatser som kan vara svåra att motivera ur lönsamhetssynpunkt. Det förutsätter att ABB är lokalt etablerat, som i Tanzania, där ABB är delägare i en transformatorfabrik tillsammans med det nationella elbolaget.

Det intressanta med GSB är idén att de affärskoncept som utvecklas ska vara bärkraftiga på egna, kommersiella meriter och inte förutsätta biståndssubventioner. Bistånd kan däremot, liksom i Ericsson-fallet, bidra till att öka samhällsnyttan av investeringen. Här finns möjligheter till länkar och samverkan mellan näringsliv och utvecklingssamarbete. Svenskt bistånd, som i Tanzania för övrigt är involverat i ICT, kunde komma in med kompletterande stöd.

## **Public-Private Partnerships**

Begreppet Private-Public Partnerships används i olika betydelser. När privata och offentliga aktörer (myndigheter) tillsammans driver olika former av samhällsfunktioner, som distribution av vatten, el, hälsovård osv. är det en form av public-private partnership. Men när man i den utvecklingspolitiska debatten talar om PPP menar man numera ofta en varierande flora av andra former av samverkan mellan offentligt och privat.

Svenska företag (i likhet med företag från andra länder) uppvisar ett växande intresse för att själva eller tillsammans med andra bolag, myndigheter, biståndsgivare och det civila samhället ta fram kommersiella lösningar som är utvecklingsfrämjande och anpassade till de fattigas behov. Denna typ av samarbete går företagen in i för att de insett att utvecklingsländerna utgör viktiga framtida marknader och att det i längden är kommersiellt intressant att utveckla sådana lösningar.

Dessa företag har inte behov av att utvecklingssamarbetet går in och subventionerar deras verksamhet genom gåvor eller förmånliga lån. Däremot behöver de i många fall stöd av annat slag: information om regelverk och institutioner i berörda u-länder, kännedom om de lokala marknaderna, hjälp med att hitta rätt partners, stöd till lokala institutioner för att genomföra studier samt visst kapacitetsstöd till institutioner i samarbetslandet.

Exportrådet, Swedfund och Svensk Projektexport har i en gemensam skrivelse till utredningen betonat vikten av denna typ av samarbete, och efterlyst ett svenskt instrument för att utnyttja



de möjligheter som kan finnas inom detta fält. Man understryker att man i detta sammanhang inte syftar på näringslivets roll som leverantör av tjänster eller produkter finansierade av biståndsmedel kopplat till samhällseliga infrastrukturprojekt.

Syftet med att införa ett svenskt partnerskapsprogram skulle vara att stimulera till nya investeringar och förbättra förutsättningarna för redan gjorda investeringar i både industriella projekt och i infrastruktur, gynna introduktion av nya metoder och idéer som har positiva utvecklingseffekter samt förbättra avsetningsmöjligheterna för lokalt producerade produkter. I skrivelsen beskriver man rollen för näringslivet i detta sammanhang som "en partner som identifierar ett behov eller ett problem, föreslår en lösning och sedan bidrar till denna lösning på något sätt genom sitt kunnande och genom att (på kommersiella villkor) sälja tjänster eller produkter". Projekten måste vara efterfrågade i samarbetsländerna.

Avvägningen mellan de olika aktörernas roller i detta sammanhang är grannlaga. En mekanism måste finnas där olika förslag vägs mot varandra. Skiljelinjen mellan vad som är det enskilda företags egna kommersiella ansvar och risktagande och hur biståndet ska komma in kan vara svår att identifiera.

Denna typ av partnerskap kan samtidigt ha en positiv utvecklingskraft. I diskussionen om Swedfunds framtida roll har vi tagit upp möjligheten att i ett breddat mandat ge Swedfund möjlighet att stödja partnerskap i samverkan med näringslivet kring kommersiella projekt med klara utvecklingseffekter. Ett alternativ kunde vara att Swedfund och Sida samarbetar om detta och att Sida tar på sig beredning och finansiering av insatser som inte är direkt kopplade till den kommersiella delen av projekten. Denna uppgift kunde ges till den särskilda enhet för bredare samarbete som diskuteras (se nedan).

### **5.3 Instrument med kopplingar till näringslivet**

#### **Kunskaps- och teknologiöverföring**

Det finns många exempel på insatser där näringslivet utnyttjas direkt i beredning och genomförande av insatser. Det gäller t ex kontraktering av konsulter i olika former. Det gäller också bl.a. samverkan med näringslivet inom ramen för biståndsformer som kontraktsfinansierat tekniskt samarbete (KTS), internationella utbildningsprogram (ITP, International Training Programs), de s.k. startprogrammen, krediter och garantier samt Swedfunds verksamhet.

KTS har förändrats sedan instrumentet "uppfanns" inom BITS. LOU innebär att Sida inte kan finansiera färdigförhandlade kontrakt. Kvar finns kopplingen till den svenska resursbasen och att samarbetspartnern måste vara någorlunda kompetent. Sida måste nu komma in tidigare i beredning av koncept, bistå med kompletteringar och övervaka upphandling. Inledningsvis ledde detta till att det nya KTS-instrumentet blev tungrott och beredningstungt. Sida tycker sig nu ha hittat mer smidiga former och satsar på större och längre insatser, vilket också lett till en volymökning.

KTS har efter förändringarna kommit att fokusera mer på områden där svenska myndigheter är involverade och mindre på näringslivsrelaterade insatser. En annan orsak till att fokus förändrats är att Sida i regionstrategier och liknande policydokument angett att KTS i första hand ska utnyttjas inom "mjuka" sektorer.

Inom Sida finns idéer om hur instrumentet skulle kunna användas mer flexibelt både i samband med mer traditionella insatser och i nya former där näringslivet kunde komma in som en resurs. Sida har också identifierat områden som kunde vara intressanta i detta sammanhang, t.ex. stadsplanering och energibesparing.

KTS kan utgöra ett bra instrument, särskilt i länder där Sverige är en relativt liten aktör och i länder som är under utfasning, där man söker identifiera former för s.k. bredare samarbete. KTS kan samtidigt utgöra ett bra komplement till andra insatser i våra huvudsamarbetsländer. Det borde enligt Sida inte vara något större problem att identifiera områden där svensk resursbas är relevant.

ITP (tidigare internationella kurser) har också förändrats i inriktning och som verksamhetsform. Utbildningsprogrammen, som numera är mer inriktade på att stödja förändringsprocesser, löper under en ettårsperiod och innefattar en identifieringsfas i hemmaorganisationen, en kursfas i Sverige, genomförande av förändringsarbete i hemmaorganisationen och uppföljning.

Programmen har en tydlig koppling till att överföra kunskaper inom områden där svenska modeller, resurser och erfarenheter är särskilt relevanta. Programmen har breddats ämnesmässigt och har numera mindre fokus på teknik och infrastruktur och mer på management och samhällsstyrningsfrågor. Det finns samtidigt program inom t.ex. energi, telekom, vattenresurs- och avfallshantering, transporter och miljö, som kan bidra till kontakter med och spin-off-effekter för näringslivet. Här finns en potential för vidareutveckling, inklusive kopplingar till såväl satsningar på arenor av intresse för näringslivet i stora samarbetsländer som KTS-insatser i andra länder.

KTS och ITP riktar sig till flertalet samarbetsländer, inklusive huvudsamarbetsländer med vilka Sverige bedriver långsiktigt utvecklingssamarbete. KTS och ITP används samtidigt för riktade insatser till länder där Sverige har ett begränsat samarbete, varav flera är medelinkomstländer eller länder under utfasning av programsamarbete. Sådana insatser går ofta under beteckningen bredare samarbete och syftet är bl.a. att stimulera utveckling av andra former av samarbete som står på egna ben och inte förutsätter bistådsfinansiering, t.ex. kommersiella affärsrelationer eller forskningssamarbete. En viktig gemensam nämnare är instrumentens koppling till aktörer i det svenska samhället.

Idag saknas i Sida en samlad hemvist för samarbete med sådana övriga länder. En intern översyn inom Sida har diskuterat möjligheten att inrätta en särskild enhet för *bredare samarbete*, där KTS och ITP slås samman för att utgöra en del av den nya enheten. Även StartSyd och partnerskapsfonder skulle eventuellt kunna inlemmas i verksamheten, kanske även vissa kreditinstrument. Utgångspunkten är formerna för det bredare samarbetet och syftet skulle inte vara att skapa en ny geografisk enhet för övriga länder. Enheten skulle ha en tydlig länk till regionavdelningarna och med de ingående samarbetsformerna eller instrumenten även fortsatt verka i en bred landkrets.

Vi tycker att det är ett intressant förslag också utifrån vårt perspektiv med utgångspunkt i näringslivets roll. Ett samlat ansvar för det bredare samarbetet skulle bidra till ökad samstämmighet i Sidas agerande visavi den svenska resursbasen inklusive näringslivet. Enheten kunde också få en samordnande roll som näringslivets ingång i sida.

En samordning av riktade insatser, där näringslivet kan komma in som kunskapsresurs och aktör, skulle också kunna ge incitament till en utveckling av instrumenten, ökad samverkan mellan insatser under respektive instrument och nya samarbetsformer med näringslivet.

Det är samtidigt viktigt att ett sådant ansvar *inte* leder till att insatser med koppling till svenskt näringsliv exklusivt eller i huvudsak hanteras av en enhet som har till uppgift att arbeta med medelinkomst- och utfasningsländer.

## Nya produkter och lösningar

I PGU lyfter regeringen fram vikten att stimulera företag till att utveckla produkter och lösningar på fattiga människors problem. Det gäller att finna bra former för detta. Vi har identifierat några möjligheter:

1. Ibland finns goda skäl att prioritera utifrån särskild kompetens inom den svenska resursbasen. Inom Sidas enhet för urban utveckling är två områden särskilt prioriterade: slumupprustning och miljöpåverkan. Prioriteringen har gjorts dels utifrån millenniemålen, dels med hänsyn till kompetens i den svenska resursbasen hos konsulter och kommuner eller kommunala bolag.

2. Ett problem som lyfts fram både av näringslivet och inom Sida är att Sida inte har resurser att ta till sig idéer om mindre insatser inom områden som efterfrågas av samarbetsländerna, som relativt sett kräver mycket personalresurser för beredning men kostar lite i pengar. Idéer som först prövas i liten skala kan ha goda förutsättningar att generera följdprojekt, inklusive med lokalt ägarskap, som inte kräver motsvarande beredningsresurser. Ett par idéer om hur detta kunde omsättas i praktik:

- En modell som prövats (om än i blygsam omfattning) är s.k. koncept- eller funktionsupphandling - utomstående aktörer inviteras att inkomma med förslag till insatser inom ett prioriterat område i ett land eller en region som är relevanta för de mål som ställts upp. Modellen har prövats vad gäller insatser inom demokrati och skulle kunna testas också inom områden där näringslivet har särskild kompetens, t.ex. miljöteknik, för att lösa vissa typer av miljöproblem. Den brittiska modellen för s.k. Challenge Funds (se avsnitt 4) skulle kunna tjäna som förebild för att upphandla idéer i konkurrens.

- Ett annat sätt kunde vara att identifiera sådana insatser inom ramen för den typ av idésamarbete med näringslivet som nämns ovan. Det är viktigt att idéerna är förankrade och prioriterade hos samarbetsländerna. I huvudsamarbetsländer bör det normalt finnas en koppling till områden som prioriteras i samarbetsstrategin.

## Krediter och garantier

Krediter, främst u-krediter och under senare år även anslagsfinansierade biståndskrediter, har länge utgjort ett viktigt instrument för att finansiera investeringar med svenska företag som leverantörer, främst inom infrastruktur. Krediterna har även kompletterats med ett garantiinstrument.

Under senare år har efterfrågan på kreditfinansierade projekt minskat. Det finns flera anledningar till detta, bl.a. lägre efterfrågan till följd av avbindning av en del av biståndet till de minst utvecklade länderna och skuldavskrivningar för länder som därmed inte varit aktuella för ny kreditgivning. Det finns också förklaringar i regelverket, dvs. den otidsenliga u-kreditförordningen, som bl.a. försvårar avbindning och ställer krav på högt svenskt innehåll (70 procent) i leveranserna, vilket gör svenska krediter mindre attraktiva än andra länders.

Detta gör att Sida i enskilda ärenden måste gå till regeringen för att få göra avsteg från regelverket, vilket ofta varit tidsödande. Sida har t.ex. fortfarande inte fått svar på en skrivelse från juni 2004 med begäran om att få tillämpa samma regler för bindningsgrad som Exportkreditnämnden (EKN). Som jämförelse kan nämnas att Danmark helt slopat krav på danskt tulltekniskt innehåll med hänvisning till näringslivets internationalisering (med undantag för krediter till Kina där kravet är 25 procent).

Inom näringslivet menar man att en viktig förklaring är att det blivit för krångligt och tidsödande att utnyttja kreditinstrumentet. Kraven på beredning från Sida och olika aspekter som ska bedömas har växt, i vissa fall till "orimlighet". Det gäller också garantiinstrumentet som utnyttjats i begränsad utsträckning. Näringslivet beklagar att möjligheterna att delta som leverantör i infrastrukturinvesteringar därmed minskat och betonar att det inte är avbindning och ökad konkurrens som är problemet.

Claes Lindahl konstaterar i en utvärdering för Sida av garantiinstrumentet<sup>3</sup>, att ett minskat intresse från ledande svenska företag haft en direkt effekt på efterfrågan på garantier. Bland andra orsaker till det låga utnyttjandet nämner han Sidas tidsödande beslutsprocess, bristen på marknadsföring och dyra premier. Lindahl karaktäriserar samtidigt Sida-garantierna som "an innovative private sector and financial market initiative" och rekommenderar att instrumentet permanentas i modifierad form.

En utredning om kredit- och garantiinstrumentens roll i utvecklingssamarbetet kommer att göras under 2006. Vi menar att man i avvaktan på utredningen bör ge Sida incitament till ett mer flexibelt utnyttjande av kredit- och garantiinstrumenten genom att undanröja de mest otidsenliga hindren i u-kreditförordningen och ge Sida ökad flexibilitet att fatta beslut om krediter utan överprövning av regeringen.

Sida har under senare tid noterat ett ökat intresse för kreditfinansierade projekt och har flera insatser under beredning, bl.a. miljöramar för Bangladesh och Vietnam och energiprojekt i Mocambique, Tanzania och Uganda. Sam- eller parallellfinansiering med utvecklingsbanker, som f.n. övervägs med Asiatiska utvecklingsbanken i Mekongregionen under en kreditram för infrastruktur, kunde underlätta beredningen av projekt.

## **Företagsallianser och partnerskap**

Swedfund är Sveriges s.k. DFI (Development Finance Institution) för direktinvesteringar i samverkan med svenska företag i joint ventures i utvecklings- och östländer. Swedfunds koncept är att förena kommersiella, lönsamma affärer med utvecklingseffekter. Swedfund vänder sig i hög grad till andra delar av det svenska näringslivet än de företag, som är

---

<sup>3</sup> Claes Lindahl: An Evaluation of Sida's Independent Guarantee Scheme (June 2005)

inriktade på projektexport. Swedfund har också investerat i riskkapitalfonder, som främjar utveckling av det lokala näringslivet i samarbetsländerna utan koppling till svenska intressen. Swedfund, som jämfört med nordiska och flertalet övriga europeiska systrar är en liten organisation, har nyligen hemställt om en kapitalpåfyllnad. I skrivelsen till regeringen anförs bl.a. att det inom ramen för ökningen av biståndet vore rimligt att en del av de ökade resurserna satsas på att genom Swedfund utveckla näringslivet i samarbetsländerna. Swedfund har uppdragit åt Claes Lindahl att i en studie belysa verksamheten under drygt 25 år och föreslå en strategi för hur Swedfund kan bli ett mer dynamiskt instrument för privatsektorutveckling och fattigdomsbekämpning.

Swedfund skulle enligt vår uppfattning kunna spela en större roll än idag. Kärnverksamheten kunde kombineras med insatser för att mer proaktivt initiera nya partnerskap genom viss främjande verksamhet och stöd till förinvesteringsaktiviteter samt lyfta fram utvecklingsaspekter i verksamheten för att tydliggöra Swedfunds roll som en utvecklingsaktör - inte enbart en finansiär.

Faciliteter hos andra DFIs kan tjäna som inspirationskälla – vi nämner några sådana exempel under avsnitt 4 om andra länder. Man borde också överväga former för att öka samarbetet med Sida och renodla ansvarsfördelningen mellan Sida och Swedfund. Man kunde även överväga att samla insatser som riktar sig mer direkt till svenska företag som startprogrammen, under Swedfunds hatt.

Ägaren kunde också inom ramen för beredningen av frågan om kapitaltillskott överväga att ge Swedfund ett bredare mandat att stödja partnerskap i samverkan med näringslivet kring kommersiella projekt med klara utvecklingseffekter. Utöver de insatser som nämns ovan kunde ett sådant partnerskapsprogram även innefatta särskilda medel för stöd till teknisk assistans för kunskaps- och teknologiöverföring eller samverkan med lokala aktörer som är viktig för att säkra projektens hållbarhet. Det är viktigt att projekten har en stark lokal förankring och bidrar till att utveckla den privata sektorn inom ramen för landets strategier och prioriteringar.

Start-Syd och Start-Öst eller de s.k. startprogrammen syftar till att stimulera allianser mellan svenska företag i ett antal utvecklingsländer i syd respektive i öst.

I en nyligen genomförd utvärdering av programmen är konklusionen att de bidragit till tillväxt och sysselsättning i många av de lokala partnerföretagen. Utvärderingen bygger bl.a. på en enkät där en klar majoritet av de svarande företagen bedömer den långsiktiga effekten av stödet som betydande eller värdefullt. Utvärderingen sätter frågetecken för om de allianser som skapats har någon uthållig effekt på näringslivsklimatet eller bidra till mer effektiva marknader. Utvärderingen menar samtidigt att programmen har meriter som talar för en fortsättning i modifierad form i ett mer begränsat antal länder, där lokala förutsättningar att främja lyckade SME-allianser bör vägas in.

Partnerskapsfonderna i Chile och Sydafrika har etablerats för att stimulera ekonomiskt samarbete när reguljärt bistånd fasas ut. Båda har fokus på att stimulera partnerskap mellan små och medelstora företag, i Sydafrikafonden att skapa allianser mellan svenska SMEs och s.k. BEEs (Black Economic Empowerment). Fonderna kännetecknas av att både Sverige och respektive land bidrar med finansiering och att företag i båda länderna kan söka medel ur fonderna på lika villkor. Dåvarande RRV riktade 2002 kritik mot att Sida inrättat

Sydafrikafonden utan att i enlighet med kapitalförsörjningsförordningen ha inhämtat regeringens medgivande.

Fonderna har utvärderats under 2005. Utvärderarens slutsats är att stöd till den privata sektorn i första hand bör riktas mot sektorn som helhet, eller valda delar av den, och inte till individuella företag. Han menar dock att Chile-fonden, i motsats till Sydafrikafonden, i flera avseenden fungerat väl och kan komma att ge positiva utvecklingseffekter. Utvärderingen utesluter inte utnyttjande av partnerskapsfonder som ett instrument för att utveckla ett bredare ekonomiskt samarbete under vissa förutsättningar.

En brittisk utvärdering av åtta givarfinansierade partnerskapsprogram i Sydafrika, inklusive den svenska fonden, kom till liknande slutsatser och förordade att fokus i sådana program borde flyttas ”from linkage facilitator to market developer”. Utvärderingen pekade bl.a. på att flertalet program var utbuds- snarare än efterfrågestyrda och svarade upp mot symptom snarare än underliggande marknadsproblem.

Utvärderingarna av startprogrammen och partnerskapsfonderna ger stöd åt Sidas allmänna inriktning när det gäller arbetet att främja utvecklingen av den privata sektorn. I bägge beskrivs samtidigt situationer där ett samarbete direkt inriktat mot företag kan vara väl motiverat, och vilka villkor som i så fall måste uppfyllas.

Vi förordar att man mer samlat ser på former och inriktning av stöd till företagsallianser och länkar detta till överväganden om samarbete och arbetsfördelning mellan Sida och Swedfund. Ett mer samlat grepp bör ta utgångspunkt i det bredare stödet till att främja utveckling av den privata sektorn som motor för tillväxt och den roll som ett riktat stöd till partnerskap och företagsallianser kan spela i ett sådant ramverk. Startprogrammen har haft en övre gräns på 250 anställda för svenska företag som kan få stöd. Konsekvenserna av att höja taket bör analyseras.

Exportrådet genomför på uppdrag av Sida ett projekt i Namibia för att främja affärssamarbete och handel mellan svenska och namibiska företag kallat Focal Point Sweden. Liknande arrangemang kunde övervägas i andra länder.

Näringslivets Internationella Råd (NIR) har varit involverat i några insatser som inte är relaterade till specifika instrument. Ett exempel är en satsning på att försöka utveckla kontakter mellan svenska och östafrikanska företag med East African Business Council (EABC) som central motpart kallat Gateway East Africa.

Den utvärdering som gjorts av den första fasen är kritisk i flera avseenden. Upplägget har enligt utvärderingen varit för brett och generellt, aktörernas roller otydliga, det lokala ägarskapet svagt och insatsen har levt sitt eget liv med dålig förankring i Sida och utan koppling till andra Sida-finansierade aktiviteter i de berörda länderna, inklusive stöd till att främja den privata sektorn. EABC, som vi intervjuat, instämmer i detta liksom i utvärderingens rekommendation om fokusering i en planerad andra fas vad gäller t.ex. teknologiområden eller affärsmöjligheter som prioriteras av det lokala näringslivet.

Vi tror att om den här typen av insatser ska bära frukt, krävs ett mer riktat angreppssätt med fokus på någon eller några branscher av ömsesidigt intresse och där företagens egna organ, som t.ex. handelskamrar, åtar sig att vara motorer i kontaktskapande aktiviteter. Vi tror att

sådana insatser skulle kunna utgöra ett bra komplement till insatser för att generellt främja ett gott näringslivsklimat och handelsrelaterat bistånd.

En annan insats är NIR:s engagemang tillsammans med LO-TCO i programmet ”Labour Market Dialogue”, som syftar till att överföra idéer om hur parterna på arbetsmarknaden kan samverka och lösa problem. Svenskt Näringsliv, som är NIR:s huvudman, har dock i samband med den pågående omstöpningen beslutat avbryta sitt deltagande i programmet och man söker därför nya parter på arbetsgivarsidan.

## **5.4 Corporate Social Responsibility**

CSR, Corporate Social Responsibility, är ett ofta använt, men inte entydigt definierat begrepp. CSR kan sägas handla om att företagen ska uppfylla kraven på nationell lagstiftning, och i den mån den nationella lagstiftningen inte är tillräcklig, agera utifrån ett antal etablerade, fundamentala värden och rättigheter som är globala.<sup>4</sup>

Grundläggande principer finns i FN:s Global Compact’s tio principer, OECD:s riktlinjer för multinationella företag och i ILO:s åtta kärnkonventioner. CSR omfattar i huvudsak frågor kring:

- arbetsvillkor
- mänskliga rättigheter
- miljö
- korruption

I praktiken handlar dock CSR ofta om någon form av samarbete mellan offentligt och privat. Den har kommit högre upp på den internationella dagordningen och har inom många områden bidragit till att stärka samarbetet mellan näringslivet och det offentliga kring utvecklingsrelaterade frågor. Alla de stora utvecklingsfinansierarna (IFC, Världsbanken m.fl.), FN och många regeringar har omfattande program kring CSR. Dessa omfattar ofta både en s.k. ’compliance’ del och en vidare del kring samarbete med näringslivet för att nå utvecklingsmålen. Ett exempel är UNDPs GSB som vuxit fram ur Kofi Annans initiativ FN:s Global Compact.

För företagen är drivkraften att integrera sociala och miljömässiga hänsyn affärsmässig. Kraven på ökat ansvarstagande ökar från allt fler aktörer inklusive investerare och anställda. Allt fler företag ser arbetet med CSR som ett sätt att stärka sin konkurrenskraft men också ett verktyg för att utveckla nya affärsmodeller. Mycket tyder också på att krav på CSR i form av etiska policies och uppförandekoder i ökad utsträckning kommer att ställas i upphandlingssammanhang.

Arbetet med CSR skapar en möjlig arena där företagens ansvar och kompetens skulle kunna länkas samman med delar av utvecklingssamarbetet. Genomförandet av CSR sker nästan alltid i en utvecklingsproblematik och det finns en gråzon mellan företagsansvaret och det uppenbara offentliga ansvaret. Balansgången måste klaras så att inte biståndet tar över företagens egna ansvar, men också så att företagen inte förväntas gå in och ta på sig ansvar inom områden som borde falla inom den offentliga sektorns ram.

---

<sup>4</sup> Svenskt näringsliv: Företagens roll i samhället, mars 2004

UD har ett särskilt sekretariat som fungerar som fokuspunkt för CSR-frågorna inom Regeringskansliet och som arbetar med att främja CSR (Globalt Ansvar)<sup>5</sup>.

Sida har utarbetat guidelines för sitt CSR-arbete.<sup>6</sup> Enligt dessa ska CSR-arbete främst inriktas på att stödja ländernas regeringar i deras arbete att främja CSR. Därutöver ska Sida bl.a. delta i det normativa arbetet som pågår i internationella fora. Riktlinjerna berör inte direkt samarbete med svenskt näringsliv.

PGU slår fast att näringslivets bidrag till hållbar global utveckling stärks när företag tar socialt ansvar för exempelvis mänskliga rättigheter i arbetslivet. Biståndet kan spela en viktig roll för att skapa goda förutsättningar för näringslivets ansvarstagande i utvecklingsländer och också för att skapa en lokal efterfrågan, via fack och frivilligorganisationer, på ”good corporate governance”.

Mer konkreta insatser kan utformas kopplade till vissa länder/företag/branscher. Samarbete med branschorganisationer kan vara en möjlighet. Inom utvecklingssamarbetets ram kan man också bidra med utvärdering, goda exempel och arbeta med företag på plats för att sprida erfarenheter.

Arbetet med företagens uppförandekoder och frågor med koppling till företagens sociala ansvar får ofta en speciell karaktär i utvecklingsländerna genom att de egna offentliga institutionerna i dessa länder inte själva klarar av att säkerställa efterlevnad av nationell och internationell lagstiftning. De internationella företagen kan ge stöd till och bygga upp den egna kapaciteten hos leverantörer/affärspartners för att säkra efterlevnad av nationell lagstiftning och internationella principer i enlighet med företagets uppförandekod. Det kan gälla t.ex. utbildning i fackliga rättigheter för ledning och arbetare, preventiva åtgärder kring HIV/Aids eller investeringar i säkrare och mer miljövänlig teknik.

Samtidigt är det många insatser där det offentliga måste ta vid för att helheten ska leda till avsett resultat. Det kan t.ex. gälla insamling och sluthantering av hälso- och miljöfarligt avfall men också normal vatten- och avloppshantering. Som partner, genom dialog i fält eller konkreta samarbeten, kan biståndet bidra till att näringslivets ansträngningar blir utvecklingsbefrämjande.

Tydliga CSR-krav måste också ställas som villkor för finansiering genom t.ex. DFIs (Development Finance Institutions) och riskkapitalfonder. CSR-frågor måste också bli en integrerad del i upphandlingar.

## **6. Upphandling, konsulter och myndigheter**

En viktig koppling mellan näringsliv och bistånd utgörs av upphandling.

En omfattande del av det bilaterala biståndet går via internationella kanaler till katastrofinsatser, återuppbyggnad och konfliktrelaterade insatser, bidrag till enskilda organisationer samt budget- och sektorprogramstöd i huvudmottagarländer. En betydande del

---

<sup>5</sup> [www.ud.se/ga](http://www.ud.se/ga)

<sup>6</sup> Guidelines for Sida's support to corporate Social Responsibility. Sida Position Paper May 2005.



av detta bistånd leder givetvis till upphandlingar men de ombesörjs av t.ex. FN-organ eller samarbetsländerna själva. Här krävs resurser såväl i näringslivet självt, främjandeorganen och i Sida för att stärka den svenska närvaron. Vi diskuterar detta utförligare i avsnitt 7.1.

Andelen upphandlade varor och tjänster av det bilaterala biståndet som kanaliseras genom Sida relativt begränsad (2004 uppskattningsvis 1,4 miljarder kronor enligt en sammanställning vi tagit del av, vilket kan jämföras med en budget på 12,7 miljarder för biståndsverksamhet genom Sida). Det beror bl.a. på att biståndet i liten omfattning finansierar större investeringsprojekt, t.ex. inom infrastruktur, eller varor och tjänster som upphandlas av Sida.

Sidas statistik över upphandlingar är ofullständig. Det går därför inte att få fram uppgifter om utvecklingen över åren. Den allmänna uppfattningen inom näringslivet är dock att upphandlingarna har minskat över tiden. Myndigheten är i färd med att försöka få fram bättre statistik.

Näringslivet och inte minst konsultbranschen efterlyser fler upphandlingar för att öka utbudet av uppdrag. Konsulterna betonar vikten av detta för att främja utveckling av deras kompetens och öka deras möjligheter att delta i konkurrens om uppdrag finansierade av andra biståndsgivare. Väl genomförda konkurrensuppdrag är enligt konsulterna det bästa verktyget att stärka den svenska resursbasen. En stark svensk konsultbas är också viktig för att bana väg för leveranser från tillverkande företag, t.ex. till infrastrukturprojekt.

Näringslivet efterlyser inte bara fler upphandlingar genom Sida utan också bredare upphandlingskompetens inom Sida. Av flera skäl tror vi att Sida måste stärka sin upphandlarkompetens. Sida har en begränsad grupp upphandlingsexperter, som har en rådgivande funktion till dem inom Sida som genomför upphandlingar. Personalen har i övrigt inte i första hand rekryterats på grund av sin upphandlingskompetens utan på annan sakkompetens och landkännedom.

Fler upphandlingar genomförs också lokalt både när det gäller Sida-finansierade projekt och när det gäller internationellt finansierade upphandlingar. Informationen om detta utbud är begränsad och osystematisk. Håkan Åkesson belyser detta i sin utredning, och föreslår samtidigt en rad åtgärder för att förbättra informationen till den svenska marknaden.

Få ifrågasätter grundtanken bakom ”fältvisionen”. Vi gör det inte. Den lokala närvaron, och förmågan att fatta beslut på plats, anpassade till den faktiska situationen är av avgörande betydelse både för utvecklingssamarbetet och för exportfrämjandet. Framgångsrik decentralisering, där man fortfarande har kvar övergripande och gemensamma mål, förutsätter emellertid ett effektivt samspel mellan central och lokal nivå. Den centrala nivån måste kunna stödja och ge råd, följa upp och gripa in i speciella situationer. Med tillgängliga resurser går det inte heller att ha tillräcklig specialistkompetens om allting på alla platser i fält. Detta är ett problem t.ex. när det gäller upphandlingar lokalt. Sida skulle behöva mer upphandlingskompetens centralt för att lyckas med sin decentralisering.

## **Konsulternas ”marknad”**

Sida torde vara Sveriges största konsultupphandlare och för många tjänsteexporterande konsulter har uppdrag finansierade av Sida stor betydelse för deras verksamhet.

Representanter för deras intresseorgan Swedish Consultants bedömer att utbudet av kontrakt minskar.

Det finns samtidigt en tendens mot färre konsultföretag genom uppköp och fusioner. Då minskar konkurrensen och små bolag får svårare att hävda sig. En del pekar också på en åldrande konsultkår och brist på incitament för förnyring.

Kopplingen mellan utnyttjande av svenska teknikkonsulter som leder till svenska varu- och projektleveranser är en "självklarhet" som lyfts fram i många samtal vi haft, särskilt från främjarsidan. Företrädare för konsulterna menar att det finns visst önsketänkande i denna s.k. kedja och pekar också på att det kan finnas konsultetiska problem. Konsultens uppdrag är att försöka se breda lösningar utifrån behov, inte att peka ut en viss teknik. Det finns samtidigt goda exempel på att samspelet fungerar. Å andra sidan har vi också fått exempel på att kopplingen inte utnyttjas särskilt systematiskt av företagen själva. Här finns kanske möjligheter att utveckla samarbetet mellan teknikkonsulter och potentiella leverantörer.

Stöd för att bygga upp och stärka fungerande institutioner i samarbetsländerna är en viktig del i utvecklingssamarbetet. Sida konstaterar att efterfrågan på svenska myndigheter för långsiktigt institutionellt samarbete är starkt och vill på olika sätt underlätta denna typ av samarbete. Samtidigt ska myndighetsupphandling endast ske när det finns sakskäl. Upphandlingar ska fortfarande göras för sådant som ligger utanför myndigheternas kärnverksamhet. Konsulterna uttrycker emellertid bekymmer över tendensen att Sida alltmer utnyttjar myndigheter för direkta biståndsinsatser.

"Institutional twinning" kan vara strategiskt viktigt för kärnfunktioner. Gränsen för samarbete kring kärnfunktioner och stöd för att skapa fungerande organisationer måste dock göras tydlig. Det krävs förmåga att inte bara överföra "den svenska modellen" utan också kompetens och förståelse för problem och lösningar i ett utvecklingsland. Här har konsultföretagen ibland större erfarenhet än myndigheterna. När det handlar om kompetens och institutionsuppbyggnad som inte bara är kopplade till kärnkompetens och "kärnpersoner" bör upphandling äga rum och privata konsulter jämföras med myndigheter.

Ibland kan en bra rollfördelning vara att myndigheter ställer personal med särskild kompetens till förfogande i team som leds av konsulter. I vissa fall är sådana lösningar omöjliga, genom att ett par myndigheter endast medger att närstående tjänsteexportbolag utnyttjar myndighetspersonal i sådana insatser. Sådana hinder är konkurrenssnedvridande och bör undanröjas.

Sida förfogar över ett par bilaterala "sekonderingsinstrument" som bidrar till att bygga svensk kompetens: BBE (bilaterala biträdande experter) och PYK (program för yngre konsulter). Båda är mycket uppskattade av konsultbranschen som gärna ser att de får ökad tilldelning av resurser. Vi understödjer detta.

## 7. Gränssnittet bistånd-främjande<sup>7</sup>

Det finns ett gränsland där intressena inom utvecklingssamarbetet och främjandet möts. För att kunna förstärka den ömsesidiga nyttan krävs förändringar både inom biståndet och inom främjandet.

Svenska företag som är intresserade av att göra affärer med ett utvecklingsland har samtidigt ofta behov av råd och information om landet. Det kan gälla uppgifter om den allmänna utvecklingen, om specifika affärsmöjligheter och om hur regelverket för investeringar och handel fungerar. Det kan också handla om praktisk hjälp med att t ex ordna besök av företagen och finna en affärspartner. En del företag har egna representanter på plats som kan ge dem detta stöd, medan andra behöver extern hjälp.

Som Håkan Åkesson betonar i sin utredning finns det utrymme för biståndet att i högre grad ge företagen landrelaterad information som kan vara till nytta för dem, t.ex. gällande samarbetslandets ekonomiska läge, landets budget och upphandlingsprocesser. Det behövs också en mer fokuserad och systematisk informationsförmedling från utvecklingssamarbetet till näringslivet kring biståndsfinansierade kontrakt, både när det gäller utvecklingsinsatser som finansieras av Sverige och dem som finansieras av andra bilaterala givare och multilaterala organisationer.

Ett väl fungerande flöde med relevant information om kommande affärsmöjligheter skulle öka näringslivets utsikter att vara verksamt i utvecklingsländerna. Det skulle både vara bra för de svenska företagen (och för näringslivets möjligheter att delta i globaliseringen) och för berörda länder. Större konkurrens vid upphandlingar ger bättre pris och kvalitet. Informationsförmedlingen blir särskilt viktig med tanke på att vi avbinder biståndet och går mot ökat programstöd och harmonisering. Vi bör finna nya vägar som möjliggör fortsatt (och gärna ökad) medverkan från svenska företag i det internationella utvecklingssamarbetet.

Förändringar krävs emellertid också inom ramen för främjandepolitiken, både när det gäller prioriteringar och arbetsmetoder. Exportrådets arbete för att underlätta för svenska företag att delta på den marknad som skapas inom ramen för både det multilaterala och det bilaterala utvecklingssamarbetet är begränsat och ad-hoc betonat. Främjandearbetet måste bli tydligare både när det gäller kopplingen till det svenska utvecklingssamarbetet och när det gäller insatser för att underlätta för svenska företag att komma in på den internationellt finansierade "biståndsmarknaden".

Exportrådet har ett antal olika aktiviteter där främjandeaspekten har nära koppling till utvecklingssamarbetet. Detta gäller t.ex. t ex insatser inom konceptet "Sustainable City" och aktiviteter inom miljösektorn. En övergripande, sammanhängande och långsiktig strategi om hur man skall utnyttja detta gränsland, och vilka speciella samarbetsformer som detta kräver, saknas emellertid.

I regeringens riktlinjer för Exportrådets arbete uppmanas rådet att intensifiera sitt arbete med att främja svenskt deltagande i projekt och upphandlingar finansierade av internationella institutioner (FN, EU, Världsbanken, regionala utvecklingsbanker etc.). Arbetet skall omfatta att ta tillvara exportmöjligheter inom det svenska utvecklingssamarbetet. Detta arbete skall

---

<sup>7</sup> Detta avsnitt är nära knutet till Håkan Åkessons utredning. För utförligare resonemang hänvisar vi till hans rapport.

bedrivs i nära samarbete med Sida, UD-EIM-PES, svenska och internationella finansieringsinstitutioner.

I dag finns inga regelbundna samverkanskanaler mellan Sida och Exportrådet. Kunskapen om varandras kompetens och arbetsfält är begränsad. Många beröringspunkter när det gäller företagande och utvecklingssamarbete borde också finnas mellan Sida, Exportrådet och Swedfund. Också här är länkarna i dag svaga. Samarbetet Sida/Exportrådet/Swedfund måste förstärkas.

Ett begränsat, men viktigt, och i stort sett väl fungerande instrument för att främja beredskapen bland svenska företag att ge sig ut på anbudsmarknaden, är anbudsstödet. För att underlätta också för mindre företag att våga ge sig ut på denna marknad, skulle dock de kostnader som får inkluderas i underlaget för stödet kunna vidgas.

Exportrådets arbete i gränlandet mellan främjande och utvecklingssamarbete och för att underlätta för svenska företag på "biståndsmarknaden" måste bli mer strategiskt och systematiskt. Exportrådet måste avsätta mer resurser för dessa uppgifter. Regeringen bör överväga att öka sitt bidrag till Exportrådet för detta ändamål, kopplat till tydliga riktlinjer när det gäller syftet och klara uppföljningsmekanismer.

I Håkan Åkessons rapport finns flera konkreta förslag på hur samverkan mellan utvecklingssamarbetet och främjandeinsatserna skulle kunna effektiviseras.

## **7.1 Näringslivets samverkan med internationella biståndsaktörer**

Svenska företag är blygsamt representerade på den internationella "biståndsmarknaden". I bilaga 1 finns en översikt över kontrakt som vunnits av svenska företag finansierade av de multilaterala utvecklingsbankerna 1999-2004, exempel på företag som varit framgångsrika och lite fakta om upphandlingar från svenskt näringsliv i andra institutioner inklusive FN-respektive EU-systemet.

De svenska andelarna är små och varierar lite mellan åren men det finns ingen tendens mot en ökning. Det är ofta samma företag som vinner kontrakt finansierade av olika organisationer, främst vissa storföretag som ABB och konsultbolag som Hifab, Swedesurvey, SwedPower och SWECO.

Detta kan ha flera förklaringar. Svenska myndigheter kan vara dåliga på att bevaka svenska intressen i internationella organisationer eller avstår från att beakta egenintressen på ett sätt som leder till konkurrensnackdelar för svenskt näringsliv.

Företagen är också själva dåliga på att bevaka upphandlingsmöjligheter enligt flera företrädare för näringslivet. Orsaker som nämnts är kortsiktighet, dålig samordning mellan företag som skulle kunna samarbeta, ointresse, lathet och bristande kunskaper om upphandlingsregler.

I en liten enkät som UNIS genomfört för att ta fram översikten i bilagan svarade en rutinerad främjare så här: "En del av svenska företags skepsis (till att bjuda på internationella uppdrag) faller under kategorin bortskämda barnungars gnäll. Sida har under många år tillhandahållit svenska konsultföretag en skyddad verkstad med mycket begränsad konkurrensupphandling."

Enligt främjaren har även stora svenska exportföretag ibland begränsad kunskap om t.ex. Världsbankens regler och upphandlingsdokument och begår enkla och onödiga misstag när de lämnar anbud. Det är en brist som även Lars Klöfver pekar på i sin *UN Procurement Study*.

En annan faktor som lyfts fram är den ökade konkurrensen från Kina och Indien. I Världsbanken ökade Kina sin andel av upphandlingarna till 16,5 procent år 2004, vilket är en dubbelt så hög andel som USA.

Regeringen har särskilt under senare år genomfört särskilda satsningar på främjande av svensk export, som också inkluderar åtgärder för att befästa och öka svenska företags andel av upphandlingen inom internationella finansinstitutioner, FN och EU. Regeringen satsar bl.a. kraftfullt på att stärka främjarfunktionen. Där ingår även förstärkt bevakning av upphandling och svenska företags intressen i multilaterala institutioner. Håkan Åkesson diskuterar i sin utredning hur ambassadernas roll för att informera om upphandlingar finansierade av andra biståndsaktörer kan stärkas.

Några andra exempel på insatser: Hösten 2005 anordnades i samverkan med Exportrådet en kurs i upphandling med deltagande från Världsbanken, som väckte stort intresse. Det finns därför planer på en repris. UD genomförde 2005 en särskild insats för att främja svenska intressen inklusive upphandling i Afrikanska utvecklingsbanken.

Bundna konsultfonder är ett instrument som näringslivet ofta lyfter fram som viktigt för att öppna dörrar till de multilaterala institutionerna. Vissa institutioner som t.ex. Världsbanken vill inte längre ha bundna konsultfonder. Enligt regleringsbrevet till Sida för 2006 ska en intern genomlysning göras inom regeringskansliet av de bundna konsultfonder Sverige bidrar till vad gäller utvecklingseffekter liksom bidrag till handelsfrämjande.

I detta sammanhang nämns ofta det faktum att svenskar är underrepresenterade i de internationella organisationerna. Fler svenskar på alla nivåer, inklusive task-management nivån, ses som ett bidrag till att stärka möjligheterna för svenskt näringsliv att komma med i konkurrensen. Sekonderingar är ett viktigt och underutnyttjat instrument i detta sammanhang.

Sida har i regleringsbrevet ett uppdrag att verka för en ökad andel kvalificerad svensk personal i prioriterade internationella och regionala organisationer. Det skulle också behövas en särskild funktion i UD för att i samverkan med Sida aktivt främja fler sekonderingar. En sådan funktion skulle ha en löpande dialog med relevanta organisationer om efterfrågan på och möjligheter till sekonderingar och även upprätta en förteckning över personer som är intresserade av att komma ifråga.

Vi tror vidare att det vore värdefullt att skapa ett samlat forum mellan UD-Sida-Exportrådet-näringslivet för diskussion om insatser för att främja ökad upphandling från svenska företag i multilaterala organ. Regeringskansliet bör följa upp och till detta forum redovisa regeringens satsningar på främjande visavi multilaterala organ, bl.a. genom att ta fram systematisk statistik om återflöde och föra diskussioner med representanter för näringslivet om förutsättningar för företagen att öka sitt engagemang för att vinna fler kontrakt.

Vi tror också att man behöver satsa mer på riktade åtgärder som kurser om multilaterala upphandlingar och stöd till registrering hos FN-organ för företag som seriöst vill satsa på den internationella "biståndsmarknaden".

## 8. Resurser för att samverka

Förhållandet mellan biståndsanslag och de resurser som avsätts för att administrera detta anslag diskuteras i olika sammanhang. På regeringens uppdrag redovisade Sida våren 2002 Sidas kapacitet och behov av förvaltningsresurser. I slutet av 2005 presenterade Statskontoret en rapport om styrning, ansvar och inriktning av utvecklingssamarbetet.

Sidas förvaltningsresurser, dvs. både dem som finansieras via förvaltningsanslaget och den del av fältorganisationen som täcks över sakanslaget, har minskat i förhållande till biståndsvolymen. Det finns emellertid, som Statskontoret konstaterar, ingen anledning att anta ett rätlinjigt samband mellan biståndsvolymer och behov av resurser för att administrera det växande biståndet. Tvärtom hävdar både Statskontoret och Sida självt att det på sikt är rimligt att anta att de administrativa resurserna kan minska som andel av biståndsvolymen utan att detta går ut över kvalitén i biståndet.

Den förändrade inriktningen på utvecklingssamarbetet innebär emellertid i flera avseenden både nya och större krav på Sida.

Ett exempel: Sida konstaterar att bättre samordning mellan givare och ökad inriktning på budget- och sektorstöd lett till minskade transaktionskostnader för samarbetsländerna. Hittills finns det emellertid ingenting som tyder på att behovet av resursinsatser för Sidas del minskat. I stället leder denna typ av bistånd till större krav på ekonomisk expertis och på uppföljning för att uppnå avsedd effekt och för att minimera riskerna för korruption.

Bakom ambitionen om ökad samverkan med andra aktörer, inklusive näringslivet, finns uppfattningen att detta kan leda till ökad effektivitet inom biståndet. Samtidigt kräver samverkan också tid. Effektivitetsvinsten är inte gratis.

Vi har hittills inte berört behovet av resurser för att utveckla samarbetet med näringslivet. De åtgärder vi har föreslagit för att förbättra samverkan med näringslivet kräver förändringar i Sidas arbetssätt. Men förslagen blir inte realistiska om Sida inte samtidigt kan avsätta mer resurser för detta ändamål.

De nya former för dialog vi föreslår kräver att resurser för detta kan avsättas på olika nivåer i organisationen. För att utveckla konkreta insatser på de samarbetsarenor som definieras bl.a. utifrån denna dialog krävs också beredningsresurser.

För att minska behovet av administrativa resurser strävar Sida efter att öka den genomsnittliga insatsstorleken. För att följa upp detta använder man ett mått på ”årlig genomsnittlig utbetalning per insats”.

Vi menar, i motsats till detta, att Sida för att öka sina kontaktytor med näringslivet och för att kunna dra nytta av den kompetens som finns där, måste satsa mer på mer personalintensiva insatser och mindre insatser av de slag vi nämner under avsnitt 5.3, Nya produkter och lösningar. Den ”årliga utbetalningen per insats” blir relativt sett liten i dessa fall, men nyttan kan vara stor.

Sida kan inte möta dessa resursbehov enbart genom effektiviseringar och omprioriteringar. För att genomföra de åtgärder vi föreslår krävs att Sida tillförs administrativa resurser.

## 9. Slutsatser och förslag

Regeringen har efterlyst ett stärkt samarbete för att tillvarata näringslivets kunskap och erfarenheter i utvecklingssamarbetet. Vi har försökt kartlägga det gränsland och områden där nyttan av ett sådant samarbete är tydlig. Vår utgångspunkt är utvecklingssamarbetets mål och inriktning utifrån samarbetsländernas behov, förutsättningar och prioriteringar.

Det finns stora brister när det gäller att utnyttja de möjligheter som samverkan mellan olika intressen kan skapa. Det finns också stora brister i kontakterna mellan näringsliv, främjande och utvecklingspolitiken. Vi föreslår nya former för samtal och erfarenhetsutbyte.

Dialog är en förutsättning för att identifiera arenor för konkret samarbete. Vi ger exempel på möjliga arenor. Listan är inte och ska ingalunda uppfattas som fullständig. Vi tror dock att exemplen är relevanta och kan stimulera till fler idéer.

För att konkret samarbete skall komma till stånd krävs också instrument, anpassade till skilda förutsättningar i olika samarbetsländer och olika samarbetsområden. Vår slutsats är att många av instrumenten redan finns. Frågeställningen har varit om de utnyttjas effektivt och kan utvecklas. Vi lanserar också ett antal förslag till nya idéer och komplement.

Här följer en sammanfattning av våra slutsatser och förslag.

### Generella slutsatser

Det svenska biståndet har förändrats och några tydliga trender kan urskiljas. En ökad inriktning mot avbindning, generella stödformer, en ökad andel stöd till sociala sektorer och "mjuka" insatser samt färre projekt i kombination med en klar ambition om koncentration till färre sektorer leder till att länken mellan näringslivet och utvecklingssamarbetet försvagas. Utrymmet för insatser med näringslivet som aktör minskar.

Regeringens signaler om biståndets inriktning å ena sidan och ökad samverkan med näringslivet å den andra är delvis motstridiga och har skapat intressekonflikter.

En stärkt samverkan med näringslivet inom utvecklingssamarbetet kräver klagöranden av innehåll och former. Regeringens styrning måste bli samstämmig, tydligare ange vilken roll näringslivet förväntas spela samt områden och metoder för detta och ge klara anvisningar till Sida.

### Dialog med näringslivet

⇒ Inrätta en på ömse sidor allsidigt sammansatt grupp mellan näringslivet och Sida på hög nivå för generella diskussioner om näringslivets roll i utvecklingssamarbetet. Gruppen kan utgöra en referensgrupp när Sida tar fram policier och strategier i frågor med anknytning till näringslivet.

⇒ Tydliggör riktlinjerna för utarbetande av samarbetsstrategier för att i PGU:s anda involvera representanter för näringslivet och andra aktörer i processen. Kontakterna med näringslivet bör breddas för diskussioner om sektorer som kan bli en del av strategierna och där näringslivet kan bidra med kunskaper och erfarenheter.

- ⇒ Utveckla särskilda former för samverkan mellan Sida och näringslivet inom relevanta kompetensområden, inklusive särskilda nischer och branschöverskridande koncept, som kan utgöra lösningar på utvecklingsproblem och är intressanta för svenskt utvecklingssamarbete.
- ⇒ Utveckla kontakterna för samverkan i fält för att tillvarata erfarenheter från svenska företag på plats, t.ex. om problem och behov för att främja ett gott näringslivsklimat eller kunskap om specifika sektorer.
- ⇒ Uppdra åt Sida att inrätta en arbetsgrupp med representanter för näringslivet och Sida för att få igång ett idéutbyte och ge konkreta förslag på hur dialogen kan fördjupas på olika nivåer och i olika konstellationer.

### **Arenor och idésamverkan**

- ⇒ Vid utarbetande av samarbetsstrategier bör UD/Sida eftersträva en mer medveten ambition att i lämpliga länder eller regioner matcha efterfrågan från samarbetsländerna med hänsyn till styrkor inom den svenska resursbasen, där näringslivets kompetens ges större tyngd.
- ⇒ Utnyttja regeringens s.k. särskilda satsning på miljö, som ska fokusera på områden där Sverige kan erbjuda kompetens och lösningar på utvecklingsproblem, för att skapa nya samarbetsmöjligheter.
- ⇒ Pröva möjligheten att utforma en reviderad version av DemoÖst, som innebar delfinansiering av svenska demonstrationsanläggningar i Östersjöregionen, inom såväl miljö som andra områden.

En form för att skapa nya arenor vore att i en region identifiera områden för särskilda satsningar som kan vara intressanta för näringslivet och att Sida i samverkan med näringslivet tar fram ett idépapper för att i nästa steg utveckla förslag till konkreta insatser. Det kunde vara ett sätt att mobilisera och testa näringslivets intresse.

Modellen kan prövas vid utarbetande av en regionstrategi, som täcker flera länder där det finns utrymme för flexibilitet i valet av insatsområden. Modellen kan också prövas för beredning av insatser inom den särskilda miljöinsatsningen som ett pilotfall.

### **Instrument med näringslivet som aktör**

- ⇒ Utveckla existerande instrument för kunskaps- och teknologiöverföring för mer flexibelt utnyttjande och i nya former där näringslivet kan komma in som resurs och aktör.

KTS (kontraktsfinansierat tekniskt samarbete) är ett bra instrument i länder där Sverige är en liten aktör eller länder där man söker identifiera former för s.k. bredare samarbete men också ett bra komplement till andra insatser i huvudsamarbetsländer.

Inom ITP (International Training Programs) finns potential för vidareutveckling inklusive kopplingar till såväl satsningar på arenor av särskilt intresse för näringslivet i stora samarbetsländer som KTS-insatser i andra länder.



⇒ Överväg att inom Sida samla ansvaret för det s.k. bredare samarbetet, där näringslivet kommer in som en viktig aktör. En sådan enhet/funktion kan bidra till ökad samstämmighet i Sidas agerande visavi näringslivet och även ges en samordnande roll som näringslivets ingång i Sida.

⇒ Ge Sida i uppdrag att pröva nya former för att utveckla idéer om mindre insatser som efter att ha testats i liten skala kan generera följdprojekt med lokalt ägarskap. En modell för detta är s.k. koncept- eller funktionsupphandling, där utomstående aktörer inviteras att komma förslag till insatser inom ett prioriterat område i ett land eller en region.

⇒ Ge Sida incitament till ett mer flexibelt utnyttjande av krediter och garantier genom att undanröja de mest otidsenliga hindren i u-kreditförordningen i avvaktan på resultatet av utredningen om kredit- och garantiinstrumentens roll i utvecklingsarbetet

### **Företagsallianser, partnerskap, CSR**

⇒ Ge Swedfund en större roll än idag. Kärnverksamheten kan kombineras med insatser för att mer proaktivt främja nya partnerskap och lyfta fram utvecklingsaspekter i verksamheten. Faciliteter hos andra DFIs, som vi ger exempel på, kan utnyttjas som inspirationskälla.

⇒ Ge incitament till att öka samarbetet mellan och renodla ansvarsfördelningen mellan Swedfund och Sida. Överväg att samla alla insatser som involverar stöd till företagsallianser och partnerskap mellan svenska företag och företag i utvecklingsländer (inklusive StartSyd och StartÖst) under Swedfunds hatt.

⇒ Utveckla nya former för att, som ett komplement till att generellt främja ett gott näringslivsklimat i samarbetsländerna, stödja handel och kontakter mellan svenska företag och näringslivet i utvecklingsländer genom riktade insatser inom branscher av ömsesidigt intresse. Företagens egna organ på ömse håll (t.ex. handelskamrar eller branschorganisationer) bör vara motorer i aktiviteterna.

⇒ Biståndet kan spela en viktig roll för att främja näringslivets ansvarstagande i utvecklingsländer och för att skapa en lokal efterfrågan, via fack och frivilligorganisationer, på ”good corporate governance”. Mer konkreta insatser kan utformas kopplade till vissa länder/företag/branscher.

### **Upphandling och utveckling av den svenska resursbasen**

⇒ Ge Sida incitament att genomföra fler upphandlingar för att öka utbudet av uppdrag för såväl konsulter som för leverantörer av produkter och projektexportörer.

⇒ Uppdra åt Sida att producera fullgod statistik om genomförda upphandlingar och bättre information om kommande upphandlingar inklusive sådana som hanteras ute i fält (av biståndsambassaderna eller samarbetsländernas organ).

⇒ Skapa klara gränsdragningar och jämställda villkor mellan utnyttjande av myndigheter respektive konsulter som aktörer för kapacitets- och institutionsutveckling. Undanröj de konkurrenssnedvridande hindren för detta.

⇒ Ge Sida incitament att utveckla nya former för att stödja utveckling av den svenska resursbasen inom näringslivsrelaterade insatser. Öka stödet till de bilaterala sekonderingsinstrumenten BBE (bilaterala biträdande experter) respektive PYK (program för yngre konsulter) för att stödja utveckling av svensk kompetens.

⇒ Pröva möjligheten att skapa ett SWEREPS, dvs. en svensk motsvarighet till norskt samarbete mellan regeringen, norska företag och NGOs inom NOREPS (Norwegian Emergency Preparedness System).

### **Gränssnittet bistånd-främjande**

⇒ Exportrådet måste bli mer strategiskt och systematiskt i sitt arbete för att underlätta för svenska företag på ”biståndsmarknaden” och avsätta mer resurser för detta.

⇒ Regeringen bör överväga att öka sitt bidrag till Exportrådet för att stärka detta arbete. Resursförstärkningen måste kopplas till tydliga riktlinjer om syftet och klara uppföljningsmekanismer.

⇒ Samarbetet Sida-Exportrådet-Swedfund måste förstärkas.

### **Samverkan med internationella biståndsaktörer**

⇒ Genomför de förslag som Håkan Åkesson föreslår i sin utredning för att öka information om och möjligheter att konkurrera om upphandlingar finansierade av andra biståndsfinansiärer.

⇒ Satsa på riktade åtgärder, t.ex. kurser om upphandlingar finansierade av multilaterala organ och stöd till registrering hos FN-organ, för företag som är genuint intresserade av att satsa på den internationella ”biståndsmarknaden”.

⇒ Skapa ett samlat forum mellan UD-Sida-Exportrådet-näringslivet för diskussion om insatser för att främja ökad upphandling från svenska företag i multilaterala organ. Följ upp regeringens satsningar på främjande visavi multilaterala organ genom systematisk statistik om ”återflöde” och diskussioner med representanter för näringslivet om förutsättningar för företagen att öka sitt engagemang för att vinna fler kontrakt.

⇒ Skapa en särskild funktion i UD och avsätt resurser för att i samverkan med Sida aktivt främja fler sekonderingar i internationella organisationer.

### **Resurser för samverkan**

⇒ Åtgärder för att genom dialog och konkreta insatser stärka samverkan med näringslivet kräver förändringar i Sidas arbetssätt. Sida måste avsätta resurser för detta på olika nivåer i organisationen.

⇒ För att öka kontaktytorna med näringslivet och dra nytta av den kompetens som finns där, måste Sida ha utrymme för idésamverkan och utveckling av mindre insatser som kan vara relativt personalintensiva. Sida behöver beredningsresurser för detta.

⇒ Sida måste satsa mer resurser på och höja kompetensen om upphandlingar. För att lyckas med decentraliseringen till fältet behövs mer stöd i form av upphandlingskompetens centralt.

Sida kan inte möta dessa resursbehov enbart genom effektiviseringar och omprioriteringar. För att genomföra de åtgärder vi föreslår krävs att Sida tillförs administrativa resurser.

## Upphandlingar från svenska företag i multilaterala institutioner

Utredningen har endast översiktligt sett på frågan om svenska företags samverkan med multilaterala institutioner. Vi har uppfattat vårt uppdrag så att det ska fokusera på möjligheter och former för att engagera näringslivet i det bilaterala utvecklingssamarbetet och mindre på frågor som har mer fokus på främjande.

Vi har gjort en enkel översikt över upphandlingar i de multilaterala bankerna, eftersom vi vare sig inom eller utanför regeringskansliet funnit några aktuella sammanställningar. Den visar att belopp och andelar fortsätter att vara små:

	Världsbanken <sup>8</sup>	IDB	ADB	AfDB <sup>9</sup>
1999	23,0 (0,55%) 106,2	0,14 (0,01 %)	21,2 (0,44 %)	n.a.
2000	66,0 (1,92 %) 63,2	2,7 (0,15 %)	8,9 (0,25 %)	0
2001	19,0 (0,69%) 61,4	4,3 (0,2 %)	8,7 (0,32 %)	0
2002	27,0 (0,97 %) 66,0	2,3 (0,11 %)	8,4 (0,19 %)	0,9 (0,21 %)
2003	30,0 (1,21 %) 78,0	3,1 (0,17 %)	13,4 (0,38 %)	0
2004	25,0 (0,38 %) n.a.	0	12,6 (0,36 %)	0,09 (0,02 %)
1999-2004	190 372,8	12,6	73,2	0,99

Belopp i milj USD/UAC

En förklaring till Sveriges (liksom f.ö. andra OECD-länders) nedgång 2004 i Världsbanken är att Kina är på stark frammarsch och ökade sin andel till 16,5 %, en dubbelt så hög andel som USA. En annan förklaring är att ABB under 2004 inte tog hem något större kontrakt, vilket gett utslag i statistik tidigare år.

En positiv sak är att 2004 vann svenska konsultföretag fler Världsbankskontrakt än tidigare, t.ex. vann Hifab ett kontrakt i Bangladesh för USD 5,6 milj. Att döma av intresset för den upphandlingskurs med medverkan från Världsbanken som ordnades i Sverige hösten 2005 (och som sannolikt upprepas våren 2006) kan det finnas fler företag som planerar att försöka ta sig in på denna marknad.

Bland svenska företag som vunnit Världsbankskontrakt 2004-2005 återfinns ABB, Ericsson, Skanska, NCC, Volvo, CMA Small Systems, SITE, Valendor, SWECO, SweRoad, Hifab, ÅF, Swedesurvey, SwedPower, Widmark & Platzer och Swedish Geological Institute.

<sup>8</sup> Avser "investment" (övre rad) respektive "adjustment lending" (undre rad) och omfattar således inte all upphandling under Världsbanksfinansierade kontrakt. Statistiken för "adjustment lending" är mycket osäker och beloppen enligt uppgift sannolikt kraftigt överdrivna, varför vi valt att inte redovisa andelar för denna kategori.

<sup>9</sup> Belopp i UAC

I ADB har bl.a. Rambøll Natura (f.d. Scandiakonsult), Orgut, Swedrail, SwedPower och Swedsurvey vunnit kontrakt på senare tid.

I IDB har bl.a. flera ABB-företag, Hifab, Swedesurvey och Statistiska Centralbyrån vunnit kontrakt under den angivna perioden. Därtill har ett antal enskilda konsulter fått små korttidskontrakt.

Beträffande Afrikabanken genomförde UD 2005 mot bakgrund av det minimala svenska återflödet uppdrag i syfte att främja svenska intressen, inklusive upphandlingar från svenska företag.

I FN-systemet uppgick upphandlingarna från svenska företag år 2004 till 0,43 % eller USD 27,9 miljoner (i UNDP 1,56 % eller USD 12,9 milj) - en liten tillbakagång jämfört med 2003. USA toppade listan med 9,9 % och Danmark kom på tionde plats med 2,6 % eller USD 167 milj.

Lars Klöfver påpekar i sin *UN Procurement Study* (2005) att en stor del av de varor FN-systemet upphandlar är "less sophisticated" och efterfrågan på varor, där svensk industri är stark, är begränsad med undantag för fordon. Upphandlingarna är i hög grad decentraliserade till landkontoren. Få svenska företag har registrerat sig hos ett FN-organ, i slutet på 2004 var det 42 stycken (mot närmare 100 danska och 300 från UK). Lars Klöfver konkluderar sin studie med ett antal förslag och rekommendationer vi kan instämma i.

Statistiken över EU:s biståndsupphandlingar är bristfällig och det finns flera felkällor i den statistik som finns. Inom Tacis har den svenska andelen under senare år legat runt 3 procent per år av upphandlade kontrakt. År 2004 rörde det sig om fyra kontrakt med svenska företag som "lead partner" till ett värde av sammanlagt drygt 5 miljoner euro, varav Hifab vann ett stort kontrakt om 4 milj euro.

Den svenska andelen av Phare-upphandlingarna uppgick 2001 till ca 2 procent av total upphandling och 5 procent av de kontrakt som vanns av EU:s medlemsstater (kandidatländerna stod för en stor andel). 2001 är det senaste året för vilket det finns någorlunda fullständig statistik.

Bland företag som tagit hem kontrakt under EU-finansierade projekt finns SWECO (ISPA) och SwedPower, som haft ett stort konsultprojekt i energisektorn i Kosovo, finansierat genom CARDS. Rambøll Natura är också aktivt i EU:s biståndsprogram liksom Carl Bro International (f.d. Sycon).

Under EDF 9 vann svenska företag 0,07 procent av total upphandling 2004 (under EDF 8, som var den första fonden Sverige deltog i, var andelen 0,03 procent). Den svenska andelen av upphandlingar av tjänster i EU-länder (dvs. exklusive ACP-länder och tredje land) uppgick under EDF 9 till 0,5 procent.

I projekt finansierade av NDF (Nordic Development Fund) har den svenska andelen av den nordiska fördelningen av kontrakt normalt legat runt en tredjedel. Beloppsmässigt har det under senare år med något undantag rört sig om SDR 8-15 miljoner per år – år 2004, som var ett rekordår vad gäller totala kontrakt, ca SDR 23 miljoner. Bland svenska företag som vunnit kontrakt under senare år finns Agresso, SWEDTEL, ABB, SWECO, Hifab, Getinge International, U-Consult Sweden, Swedish Geological och ELTEL Networks.

Det är svårt att spekulera om eventuella konsekvenser av den beslutade nedläggningen av NDF vad gäller upphandlingar under projekt finansierade av utvecklingsbankerna. NDF har som samfinansierare med främst Världsbanken och regionalbankerna i många fall fungerat som referens och kanal för svenska (och nordiska) företag in i dessa institutioner.

NIB och EBRD erbjuder möjligheter till investeringar och kontraktfinansiering under projekt för svenska företag på i huvudsak kommersiella villkor. Under NIB:s s.k. PIL-ordning (projektinvesteringslån utanför Norden) har andelen kontrakt med svenskt intresse legat på drygt 40 procent de senaste åren.

I EBRD ligger fokus på direktinvesteringar i den privata sektorn. I bankens offentligsektorprojekt har sammanlagt sju svenska företag vunnit kontrakt om ca EUR 22 miljoner under perioden 2000-2004. Sida har inom östsamarbetet samfinansierat flera projekt med EBRD, främst i Baltikum och Ryssland. Swedfund samarbetar också med EBRD.

I flera utvecklingsbanker har biståndet finansierat konsultfonder för upphandling av svenska konsulter för bl.a. feasibilitystudier. Detta ses ofta som ett sätt att främja att svenska företag har större chans att vinna även investeringskontrakt under de projekt som studierna resulterar i. Vi har inte hittat någon mer systematisk studie om och i vilken utsträckning så är fallet.

Exportrådet har ett särskilt anbuds-kostnadsstöd för projekt inom FN, EU:s biståndsprogram och utvecklingsbankerna. Bidraget uppgår till 35 % av anbuds-kostnaden eller högst 100 000 kr. Upp till tre ansökningar per år och företag kan beviljas. Stödet avser kostnader för anbud som inte leder till kontrakt.

## Exemplen Danmark och Storbritannien

### Danmark

I Danmark finns av tradition ett nära samarbete med näringslivet inom utvecklingssamarbetet. Det finns en stark kultur av ”den danska handelsnationen” som präglar samarbetet med näringslivet inom biståndet. Det avspeglas också i inriktningen på det danska utvecklingssamarbetet. Utgångspunkten är att det finns ett gemensamt intresse att nå olika mål. Ett syfte är därför att ha strategiska instrument som gör det lätt för näringslivet att engagera sig i utvecklingssamarbetet.

Det finns en nära växelverkan mellan utvecklingssamarbete och främjande. Det bygger på ett nära samarbete mellan utvecklingssamarbetet, det danska exportrådet och IFU & IÖ (som är den danska motsvarigheten till Swedfund) och Dansk Industri (motsvarigheten till Svenskt Näringsliv).

Exportrådet och Danida sorterar båda inom utrikesministeriet. De har en gemensam grupp som arbetar med att stötta danska företag i utvecklingsländer men framför allt finns ett väloljat informellt nätverk av kontakter. De ordnar gemensamma konferenser för att informera danska företag om affärsmöjligheter. I Danida finns ämnesexperter som också har goda kunskaper om danskt näringsliv. Det finns ett nära samarbete i fält mellan Exportrådets utsända och Danida och Exportrådet betalar i en del länder för att kunna utnyttja Danida-medarbetare på biståndsambassader. Det är vanligt att handläggare under karriären växlar mellan att arbeta med främjande respektive bistånd.

Exportrådet, Danida, IFU och IÖ samt Export Kredit Fonden har skapat en gemensam hemsida, GoGlobal.dk, där danska företag kan hitta vägledning till olika former av stöd för export, etableringar i utlandet och projekt i utvecklingsländer och östländer. Där kan man bl.a. hitta en länk till utrikesministeriets websida om näringslivssamarbete inom utvecklingssamarbetet. Enligt dansk policy är det viktigt att i arbetet med att stärka den privata sektorn i utvecklingsländerna säkra ett aktivt deltagande i biståndssamarbetet från det danska näringslivet. Danida har olika program och instrument för detta.

Inom det s.k. privatsektorprogrammet (PS) finns t.ex. särskilda instrument för att mäkla kontakter och samarbete mellan danska företag och företag i samarbetsländerna. I varje programsamarbetsland finns en särskilt PD-koordinator. I projektfasen kan PS lämna vissa bidrag till bl.a. teknisk assistans, miljöinsatser, teknologianpassning och CSR-åtgärder. Det finns ett nära samarbete mellan PS och IFU, som går in som finansiär i en del av projekten. IFU har också en av Danida finansierad fond för bl.a. utbildnings- och miljöinsatser i samriskprojekt.

Danmark satsar stort på blandade krediter för att främja leveranser från danska företag och utnyttjar de undantag som finns i rekommendationen om avbindning av bistånd till MUL beträffande insatser under visst belopp för sådana ändamål. I takt med ökad avbindning satsar man mer på information om upphandlingsmöjligheter för danska företag.

Danmark har också ett program för att stödja Offentliga Privata Partnerskap (OPP) i samverkan mellan danska företag och lokala företag, NGOs, näringslivsorganisationer eller

myndigheter. OPP är till stor del inriktat på att stödja olika CSR-aktiviteter men omfattar även stöd till att utveckla ledningskompetens i utvecklingsländernas näringsliv och stipendier till forskare från utvecklingsländer inom lantbruksrelaterade områden plus ett särskilt s.k. Business Linkage Program mellan Danmark och Vietnam.

I Danmark förs en debatt om näringslivsbiståndet och dess inriktning. Kritikerna menar att delar av stödet mer utgörs av subventioner till danska företag än är till gagn för samarbetsländerna. Detta har lett till beslut om att successivt avveckla IÖ-fonden och IFU:s kapital har reducerats. Även PS har fått kritik vilket lett till vissa förändringar genom att stödet ska gå till lokala partnerföretag och inte via de danska plus en fokusering till färre länder.

IFU är alltså betydligt större än lillasyster Swedfund. IFU är bunden till investeringar i samverkan med danska företag och en stor del av volymen avser samarbete med stora danska företag för att få avkastning till ett större antal insatser tillsammans med SME:s som ofta är mindre lönsamma. IFU anser att om man skulle avbinda kundkapitalet lika gärna poolas i ett gemensamt europeiskt "IFC".

## **Storbritannien**

Storbritannien har som en konsekvens av att avbinda allt bistånd – inte bara biståndet till de fattigaste länderna i enlighet med DAC-rekommendationen – avskaffat de instrument som var utformade för samverkan med det brittiska näringslivet som aktör. Några exempel: en facilitet som kallades "Aid and Trade Provision" och ett särskilt stöd till feasibilitystudier i Sydafrika där biståndet stod för 50 procent av kostnaden. "Why put taxpayers' money into private companies" som en av våra interlokutörer uttryckte det.

DFID (Department for International Development) fokuserar på att främja utveckling av ett näringslivsvänligt klimat i samarbetsländerna genom generella insatser – lite på motsvarande sätt som Sidas privatsektorpolicy. DFID:s roll ska vara att agera som "catalyst and facilitator rather than intervening directly in market operations". Volymen på detta stöd är dock blygsam.

Inom ramen för detta har DFID en dialog med representanter också för det brittiska näringslivet i några konstellationer, t.ex. inom ramen för Business Action for Africa, som är ett resultat av rapporten från Commission for Africa. Syftet är att mobilisera stöd för millenniemålen, bidra till att näringslivet får en mer balanserad syn på Afrika och att visa på "show cases of good business practices".

Storbritannien har som första givarland annonserat ett bidrag till Investment Climate Facility (ICF), som är ett initiativ från Afrikanska unionen och NEPAD, där även stora företag som Anglo-American och Shell finns bland finansiärerna. Danmark kommer också att delta medan Sverige för närvarande inte har några sådana planer. ICF ska främja näringslivsorgan i afrikanska länder och dialog mellan näringslivet och regeringarna, bidra till att Afrika får en bättre "image" och insatser för att främja ett gott näringslivsklimat – t.ex. rörande regelverk, registrering av företag, skatter, tullväsende och lantmäteri.

Som ett komplement till ICF har DFID lanserat Africa Enterprise Challenge Fund (AECF) som också ska vara ett partnerskap med andra finansiärer. AECF bygger på erfarenheter från ett par "challenge funds" som DFID drivit under senare år. Här har bl.a. privata företag (inte



bara brittiska utan även lokala och från tredje land) kunnat komma in som aktörer för utveckling av nya affärsmodeller eller för att utveckla produktion för export med stöd från fonderna (50 000 – 1 miljon pund per insats). Urvalet har baserats på ansökningar där aktörerna konkurrerar med idéer. Syftet har varit att främja utveckling av nya affärsmodeller som behöver lite stöd initialt.

Business Linkages Challenge Fund har stött lokala företag i utvecklingsländer att hitta lokala eller internationella partners i ett 40-tal projekt inom bl.a. jordbruk, farmaceutiska produkter och turism. Financial Deepening Challenge Fund har haft som syfte att stödja utveckling av finansiella produkter. Här två exempel:

- Utveckling av en leasingprodukt lämpad för SMEs i Uganda som lett till att lokala banker nu är intresserade av att utveckla egna sådana produkter.

- Utveckling av ett SmartCard för betalningar i samverkan med Co-operative Rural Development Bank i Tanzania, som nu kan användas i stora delar av landet.

AECF ska underlätta investeringar i innovativa samriskprojekt i syfte att främja ökade investeringar, liksom de tidigare fonderna genom att konkurrera med idéer. DFID kommer under beredningen av den nya fonden också att överväga om AECF kan utgöra ett komplement till UNDP-programmet Growing Sustainable Business.

Den brittiska motsvarigheten till Swedfund är CDC. 2004 slutfördes en omstrukturering av CDC, som delades upp i ett nytt oberoende managementbolag, Actis, med staten som minoritetsägare och som är ”fund manager” till ”nya” CDC (Capital for Development), som behöll investeringsportföljen.

Brittiska Department of Trade & Industry betonar att det finns en klar skiljelinje mellan utvecklingssamarbete och främjande också i fält även om man också utnyttjar ”intelligence from DFID colleagues” vad gäller upphandlingsmöjligheter. Även om det brittiska biståndet är helt avbundet beräknas 80-90 procent av de kontrakt som finansieras av DFID vinnas av brittiska företag, bl. a. genom deras starka fältnärvaro i många länder.

Inriktningen på främjande verksamheten har ändrat karaktär, bort från ”trade promotion” till ”trade development”. Innebörden är att man ägnar sig mindre åt kampanjer och seminarier om specifika marknader och delegationsresor, ”telling companies where they should be”, och mer åt att stödja företag att bli ”fit for exports” för att främja nya exportföretag och arbete i branschgrupper för identifikation av marknader de är intresserade av.