

1995-04-04

Förslag**AVDELNINGEN FÖR INFRASTRUKTUR OCH EKONOMISKT
SAMARBETE, INEC****1. UPPDRAG OCH UTGÅNGSPUNKTER**

I enlighet med uppdrag från organisationskommittén lämnas härmed förslag till organisation och bemanning av INEC.

Förslaget har till stora delar vuxit fram ur en intern process under mars månad -95 mellan representanter för de tre i fusionen ingående enheterna INFRA-byrån på SIDA, BITS och SwedeCorp. Nedan diskuteras under olika rubriker avdelningens verksamhetsmål, arbetssätt, planeringsmetodik, olika länderkategorier, anslagsstruktur, berednings- och beslutsordning, fältrepresentation, verksamhetsområden inom INEC, utvecklingsområden, relation till och avgränsningar gentemot andra enheter inom Fenix, förslag till organisation och bemanning etc.

Utgångspunkter för arbetet med organisation och bemanning av avdelningen har, förutom de erfarenheter som vunnits i de organisationer vars verksamhet övertas av INEC, varit följande dokument:

- Förslag från arbetsgruppen 1994-11-15 om "Konsolidering av biståndsmyndigheterna"
- PM 1994-11-15 om "Organisationen av den sammanhållna biståndsmyndigheten"
- Budgetpropositionen 1994/95:100
- Meddelande 1995-01-26 "Inför vårens arbete".
- PM 1995-03-14 "Policy - Program - Projekt"

Dokumenterna behandlar i varierande grad övergripande utgångspunkter och mål för den nya myndigheten. I en tidigare skrivelse till organisationskommittén, "Organisation av INEC" 1995-03-06, har under punkten 1. *Övergripande utgångspunkter* redovisats vissa centrala förslag och uttalanden som återfinns i ovanstående dokument och som har bäring på de organisatoriska frågeställningarna för INEC.

2. INECs VERKSAMHETSMÅL

I årets statsverksproposition (Prop. 1994/95:100, s. 42-43) framhålls att det överordnade målet för det svenska utvecklingssamarbetet är att höja de fattiga folkens levnadsnivå. Samtidigt konstateras att inget land har kraftigt kunnat minska fattigdomen utan en längre period av ekonomisk tillväxt. Den mängd resurser som ett samhälle kan satsa inom exempelvis sociala sektorer är direkt relaterad till den totala mängden resurser som skapas i ekonomin. Skapandet av dessa resurser beror i sin tur av en mängd faktorer av vilka investeringsnivå,

INECs främsta uppgift är i detta perspektiv att, inom Fenix, bidra till att en **hållbar ekonomisk tillväxt** kommer till stånd i samarbetsländerna. Detta innebär att utvecklingen av den moderna sektorn kommer att stå i fokus för avdelningen. Utvecklingen av en väl fungerande samhällelig infrastruktur betonas. Staten måste på ett mer effektivt sätt fullgöra sina åtaganden. Den privata sektorns betydelse för och roll i utvecklingsprocessen måste stärkas.

En andra viktig uppgift för avdelningen är att på ett mer direkt sätt bidra till att **förbättra levnadsvillkoren för fattiga människor**, t.ex. genom stöd till utveckling av den informella sektorn och infrastrukturen i urban miljö.

En tredje uppgift för avdelningen är att utveckla och stärka ett **ekonomiskt samarbete** mellan företag och institutioner i vårt land och i samarbetsländerna. Ett sådant samarbete innebär en breddning av relationerna mellan länderna, blir till ömsesidig nytta för parterna och kan med tiden ersätta andra samarbetsformer.

Avdelningens huvudsakliga ansvarsområden är:

- näringslivsutveckling och industriell miljö
- infrastrukturell utveckling och miljö
- urban utveckling och miljö
- finansiell utveckling och miljö
- handelsutveckling

3. SAMARBETSINSTRUMENT OCH ARBETSFORMER

3.1. Tre skilda kulturer möts

Under åren 1990-94 diskuterades organisationen av näringslivs- och industribistånd av inte mindre än tre olika offentliga utredningar. Detta illustrerar komplexiteten i den uppgift som INEC står inför, nämligen att integrera tre olika biståndskulturer och att få dem att samverka på ett optimalt sätt i en och samma avdelning. Det finns inget enkelt sätt att kategorisera arbetssätten i de tre organisationerna.

Nedan görs ett försök att beskriva skillnader och likheter mellan de tre kulturerna utifrån fyra olika dimensioner (det går säkert att hitta flera):

1. **"Pro-aktivt" kontra "reaktivt" arbetssätt:** Ett pro-aktivt bistånd kännetecknas av att insatser identifieras en i en process där biståndsgivaren successivt lär känna en sektor i ett mottagarland och tillsammans med aktörer på mottagarsidan söker sig fram till lösningar på de viktigaste problemen. Detta arbetssätt ses som en förutsättning för bra resultat i de svagaste mottagarländerna och kännetecknar en betydande del av SwedeCorps och INFRA:s insatser. Ett reaktivt bistånd innebär däremot att biståndsgivaren renodlar sin roll som finansiär och bygger på att mottagaren ensam svarar för problemidentifieringen. Det förutsätter att mottagaren har nått en viss kompetensnivå. BITS u-krediter och tekniska samarbete är tydliga exempel på ett reaktivt arbetssätt.

2. **Biståndets motiv** kan variera alltifrån internationell solidaritet till ekonomiskt samarbete och ömsesidig nytta: skillnaderna illustreras om man jämför finansiering av slumupprustning med utnyttjande av rent lokala resurser å ena sidan med ett stöd till allianser mellan svenska företag och företag i mottagarländerna å den andra. Frågan om bundet bistånd eller obundet bistånd (samt återflöde i obundet bistånd) kan i viss mån ses som ett uttryck för samma frågeställning.

3. **Graden av programmering** (inklusive frågan om **landramar kontra ämnesanslag** samt frågan om **fältrepresentationens roll**) påverkar i hög grad beslutsformer och relationer mellan INEC och andra delar av Fenix. Mer än 90 % av INFRA:s utbetalningar avser basprogram eller regionalt bistånd i programländer med biståndsambassad, medan så gott som allt bistånd från BITS och SwedeCorp finansieras genom globala "ämnesanslag". Samtidigt konstateras att huvuddelen av SwedeCorps verksamhet bedrivs i programländer, dock utan aktiv involvering av biståndsambassaderna. BITS' tekniska samarbete avsåg ursprungligen icke-programländer¹, men har, på regeringens uppdrag, under senare år ökat sin verksamhet i samma länder som INFRA och SwedeCorp. BITS' U-krediter omfattar däremot såväl program- som icke-programländer.

4. **Sektorinriktningen** ger en tydlig skiljelinje mellan INFRA och SwedeCorp, medan BITS i princip arbetar med samtliga samhällssektorer. Vidare arbetar INFRA och BITS i huvudsak (men ej uteslutande) med mottagare i **offentlig sektor**, medan SwedeCorps verksamhet koncentreras till **privat sektor** och samarbete företag-till-företag.

För att kunna åstadkomma en fruktbar integration av de tre arbetssätten och hitta en lämplig modell för INECs organisation, behöver vi analysera vad som skiljer och vad som förenar de tre arbetssätten. Vi behöver undersöka hur de riktlinjer som idag finns för Fenix verksamhet påverkar de olika arbetssätten och vid behov ge förslag till modifikationer. Nedan följer en översiktlig genomgång av INECs roll och ansvar, planeringsmetodik, anslagsstruktur, beredningsgång, beslutsformer samt relationen till fältrepresentation. Vissa konkreta förslag ges, vilka delvis berör även andra delar av Fenix (och i viss mån också relationen mellan Fenix och regering/riksdag).

Det är viktigt att skilja mellan anpassningen på kort sikt till de system och strukturer som föreligger när INEC bildas i juli 1995 och de möjligheter till utveckling och förändring som finns på något längre sikt.

3.2. INECs roll och ansvar

Följande utdrag ur aktuella dokument ger en tydlig bild av den roll som INEC förväntas spela i Fenix:

Sektoravdelningarna skall ha det "samlade ansvaret för verksamheten inom sina ämnesområden" (PM 1994-11-15).

¹ Vi bortser i sammanhanget från BITS internationella kurser som kan ses som en "produktionsform".

"Till avdelningen skall samtliga medel inom dess verksamhetsområde delegeras antingen genom de inriktningsbeslut som bereds av regionavdelningarna eller genom beslut om medel inom de icke landinriktade anslagsposterna. Beslut om insatser fattas av chefen för avdelningen eller enligt den beslutsordning som antas för enheten. Enheten delegerar till fältrepresentanten efter samråd med resp. landavdelning". (PM 1995-01-25).

I PM 1995-03-14 införs begreppet **planeringsansvar** för anslagsposter, vilket appliceras på såväl landprogram som ämnesprogram. Regionavdelningarna skall således svara för framtagande av planeringsdokument för landprogrammen, vilka ligger till grund för delegering av dispositionsrätten direkt från verkschefen till sektoravdelningarna. Detta visar en **tydlig ansvarskedja** för biståndsmedlen: riksdag - regering - Gd Fenix - Ac sektoravdelning - fältrepresentation. Detta är en viktig förutsättning för avdelningens verksamhet och innebär en betydande förändring i jämförelse med den roll INFRA har idag i SIDA:s matrisorganisation vid insatser som finansieras genom basprogram. Förändringen bör leda till en betydligt klarare ansvarsfördelning och enklare beslutsordning. Samtidigt får den nya modellen konsekvenser avseende ambassadernas roll, vilket kommenteras nedan.

Föreliggande riktlinjer innebär att INEC kommer att i princip ha samma ansvar för biståndsmedlen i de insatser som finansieras med basprogram som för de globala ämnesanslagen. I insatser som finansieras med regionala medel samt katastrofmedel kommer däremot avdelningen att fungera som uppdragstagare från andra enheter i SIDA (regionavdelningarna resp den avdelning som svarar för katastrofbiståndet). Frågan bör prövas om inte INEC borde ha samma roll i insatser som finansieras med regionala insatser som i basprogrammen, d.v.s. att delegeringen för regionala insatser skulle gå direkt från verkschefen till sektoravdelningen (detta skulle i så fall skulle innebära en ändring av det som sägs om dessa insatser i sammanfattningen i PM 1995-03-14).

3.3. Planeringen av det landinriktade biståndet

Mycket kan sägas om landprogrammeringens roll etc, men vi skall här begränsa oss till några specifika frågor som berör INECs samarbetsinstrument. Vi skiljer för enkelhetens skull mellan programländer och övriga samarbetsländer. Samtidigt konstateras att det i gruppen av programländer finns en grupp "**transitionsländer**", normalt medelinkomstländer, som befinner sig i transition från ett traditionellt landprogram till ett bredare samarbete. På motsvarande sätt finns bland de övriga samarbetsländerna en grupp **övriga viktiga länder** där samarbetet har en relativt stor omfattning.

3.3.1 Programländerna

En betydande del av INECs verksamhet avser programländerna (grovt räknat 2/3-delar av avdelningens utbetalningar). Mer än hälften av biståndet till programländerna finansieras från resp basprogram. I avsnitt 3.4 kommer vi i anslutning till diskussionen om anslagsstrukturen ge vissa principiella synpunkter på landramsfinansiering och peka på möjliga förändringar. Förutom basprogrammen förekommer för INECs del i de flesta programländer också finansiering med regionala medel, näringslivssamarbete, särskilda program och särskilda miljöinsatser. I ekonomiskt starkare och institutionellt mer välutvecklade programländer förekommer också u-krediter och tekniskt samarbete.

I årets proposition framhålls att det finns betydande överlappning mellan olika anslagsposter inom området "tekniskt samarbete och kapacitetsutveckling". Detta bör enligt propositionen föranleda en översyn av gränsdragningen mellan anslagsposterna. Det sägs att "den framtida utformningen av verksamheten inom den nya myndigheten bör ta tillvara synergieffekter, vilket kan leda till en annan uppdelning. Strävan bör därtill vara att så långt som lämpligt integrera verksamheterna i landprogrammen, i linje med regeringens allmänna strävan att förstärka dessas ställning".

I linje med vad som sägs i propositionen antas att det **tekniska samarbete** som idag är aktuellt i programländerna kommer att integreras i landprogrammen. Det tekniska samarbetet kan därmed koncentreras till icke-programländer.

När det gäller **näringslivssamarbetet**, anser vi att det saknas förutsättningar för att inordna detta samarbete i landprogrammen. Biståndet bygger på ett "nerifrån-och-upp-perspektiv" där samarbete till betydande del bedrivs direkt med privata företag och/eller deras organisationer. Vid ingången av ett visst verksamhetsår vet vi ej vilka program/projekt som kommer att föreslås från intresserade parter. Detta bistånd låter sig inte programmeras på traditionellt vis. Här måste verksamheten styras på ett mer generellt sätt. Närmare riktlinjer får utformas på basis av den verksamhetsplan INEC skall presentera för VL.

I PM 1995-01-24 ställdes frågan till sektoravdelningarna om insatser som finansieras inom anslagsposten **Särskilda program** duplicerar eller motverkar det landprogrammerade biståndet. Risken för sådana effekter förefaller relativt liten inom INECs verksamhetsområde. INFRAs pågående verksamhet inom Särskilda program (FOM, ÄIV) och Särskilda miljöinsatser är i hög grad inriktad mot metodutveckling och utgör ett stöd till det reguljära biståndet inom sektorn. Det finns dock exempel på insatser som från INECs synvinkel mycket väl skulle kunna integreras i landprogrammet.

Den direkta kopplingen mellan **u-krediter** och upphandlingsprocessen i mottagarlandet gör det omöjligt att integrera beslut om enskilda krediter i en samordnad planering av biståndet till visst land. Situationen ser annorlunda ut när det gäller **biståndskrediter**, vilka också kan utnyttjas på ett proaktivt arbets sätt liknande det som tillämpas vid gåvofinansierade infrastrukturinvesteringar.

3.3.2 Övriga samarbetsländer

Det handlar här om ett relativt stort antal länder, många av dem med en betydande egen kapacitet och kompetens att själva identifiera problem och utforma lösningar. I flertalet fall utgör biståndet dessutom en förhållandevis ringa del av landets utvecklingsprogram. Verksamheten i dessa länder finansieras från i princip samma globala anslag som förekommer i programländerna.

I gruppen av **övriga viktiga länder** där Fenix fattat beslutat om ett visst övergripande förhållningssätt (eller där regeringen beslutat om landstrategi) bör självfallet denna beaktas i planeringen av aktuella insatser. Däremot bör särskilda skäl föreligga för att det skall vara motiverat för regionavdelningarna att engagera sig i programmeringen av den ämnesinriktade verksamheten i övriga länder. Självfallet bör regionavdelningarna hållas informerade och samråd erfordras vid beslut om större eller principiellt viktiga insatser.

3.4. En ny anslagsstruktur?

3.4.1 Dagens situation

Den anslagstruktur som aviseras i regeringens proposition för 1995/96 innebär små förändringar i förhållande till den nu gällande. INEC kommer att disponera medel från i princip tre olika källor (beloppen som anges nedan avser en 12-månadersperiod):

- Medel som delegeras till INEC genom inriktningsbeslut som bereds av regionavdelningar avseende basprogram och regionala insatser (storleksordning: 700-800 mkr)
- Medel från icke-landinriktade anslagsposter som i dess helhet delegeras till INEC: tekniskt samarbete, internationella kurser, näringslivssamarbete, u-krediter, biståndskrediter (880 mkr)
- Medel som ingår i Fenix-gemensamma anslagsposter och som troligen kommer att delegeras till INEC från andra avdelningar: miljöinsatser, särskilda program (storleksordning: 50 mkr).

Det är självfallet nödvändigt för INEC att på kort sikt anpassa organisation och arbetsformer till de krav som nuvarande anslagsstruktur ställer. Samtidigt finns anledning att ställa frågan om dagens anslagstruktur är rationell på längre sikt. Faktorer som talar för förändringar är t.ex.:

- större investeringsprojekt ofta innebär betydande variationer i utbetalningarna, vilka är svåra att hantera vid finansiering genom basprogram
- uppdelning av verksamheten på många olika anslagsposter medför oklarhet och inflexibilitet, framför allt om medlen ingår i anslagsposter som också utnyttjas av andra avdelningar inom verket
- att det kan visa sig svårt att kombinera landramsfinansiering med grundtanken att sektoravdelningarna i Fenix skall ha det "samlade ansvaret för verksamheten inom sina ämnesområden" (PM 1994-11-15).

Nedan följer några förslag till hur Fenix anslagsstruktur skulle kunna förändras för att minska nämnda problem.

3.4.2. Skapa en särskild anslagspost för finansiering av investeringar i infrastruktur i första hand i programländerna

För ett par år sedan väcktes i SIDA idén om ett särskilt infrastrukturanslag (Brisman/Bjerninger: PM 1992-09-04). Det viktigaste motivet till att skapa ett nytt ämnesanslag är att landramar kan vara svåra att utnyttja för finansiering av större infrastrukturprojekt av engångskaraktär. Andra argument för ett sådant anslag är att

- mottagarnas ansvarstagande ("ownership") kan stärkas av att finansieringsmedel inte predestineras till en viss sektor och/eller projekt
- finansiering via ett flexibelt, ej landprogrammerat anslag, kan underlätta utnyttjandet av svensk resursbas med beaktande av grundläggande krav på upphandlingskonkurrens

- finansiering via ett särskilt anslag kan bidra till en tydligare resultatstyrning och minskat biståndsberoende genom att eventuell ny finansiering i sektorn blir föremål för en förutsättningslös prövning ("exit" underlättas).

Det kan också nämnas att finansiering via ett särskilt infrastrukturanslag skulle kunna underlätta Fenix möjligheter att attrahera privat kapital till investeringar i infrastruktur - ett område som är under stark utveckling. Därigenom skapas intressanta kopplingar till planerad utveckling av nya kapitalmarknadsinstrument inom INEC. Man kan också tänka sig kopplingar till direktinvesteringar med svensk medverkan (som exempel på aktuella projekt kan nämnas mobiltelefoni i Namibia och vattenkraftverk i Laos).

I sammanhanget kan nämnas att en norsk parlamentarisk kommission nyligen analyserade anslagsstrukturen för det norska biståndet. Ett av kommissionens förslag är att landramarna skall minskas och i första hand utnyttjas för institutionsbyggande och kompetensutveckling. Fysiska och andra större investeringar skall finansieras från ett särskilt anslag. Förslaget innebär enligt uppgift inte någon koppling av detta anslag till någon specifik sektor.

Det finns skäl att betona att finansiering av investeringar via ett anslag av den typ som föreslås, inte nödvändigtvis behöver stå i motsättning till den ökande insikten att biståndet till de fattigaste länderna varit alltför projektnriktat. En lämplig modell kan vara att ett långsiktigt institutionellt samarbete i en sektor programmeras inom landramen, samtidigt som tyngre komponenter i sektorprogrammet finansieras via ett särskilt infrastrukturanslag. Den senare finansieringen kopplas till att mottagaren förmått skapa acceptabla förutsättningar för bärkraftiga projekt, bl.a. vad gäller verksamhetens långsiktiga finansiering.

3.4.3. Skapa en enda anslagspost för "kompetensutveckling och bredare samarbete (INEC)"

Genom att sammanföra anslagsposterna för tekniskt samarbete (samt internationella kurser) och näringslivsutveckling kan man åstadkomma en önskvärd förenkling av anslagstrukturen. Den nya anslagsposten skall användas dels för näringslivs-, kapitalmarknads- och handelsfrämjande insatser i programländerna, dels för bredare samarbete utanför programländerna.

3.4.4. Kreditfinansiering

Kreditfinansiering har hittills i huvudsak avsett u-krediter för investeringar inom infrastruktur, inklusive miljö, samt krediter för att stärka kapitalbasen i banker och utvecklingsbolag. Därtill har möjligheter för BITS att lämna biståndskrediter tillkommit från och med 1994/95 liksom för SwedeCorp att lämna villkorlån. Krediterna bör ses i ett spektrum från gåvofinansiering - biståndskrediter - villkorlån - u-krediter - kreditgarantier, där stödformen anpassas till mottagarlandets ekonomiska förhållande och projektets beräknade samhällsekonomiska och företagsekonomiska lönsamhet. De fyra första instrumenten finns redan tillgängliga inom Fenix, men inom olika anslag. Även ett mindre garantiutrymme (30 mkr) finns tillgängligt mot anslagsposten näringslivsutveckling. De särskilda anslagen för biståndskrediter och u-krediter liksom villkorslånen administreras av INEC, medan gåvofinansieringen för investeringsändamål i huvudsak baseras på landramsmedel, med regionavdelningarna som planeringsansvariga.

En utredning skall göras om kreditfinansieringen. Inom ramen för denna utredning finns skäl att belysa frågan om ett särskilt anslag för investeringsändamål, som inte är landbestämt i enlighet med vad vi föreslagit ovan. Investeringsanslaget skulle kunna utnyttjas både inom och utom programlandskretsen och anpassas till det enskilda landet och projektet i enlighet med ovanstående. Exempelvis skulle finansieringen av ett företagsekonomiskt lönsamt projekt i ett land med utsatt betalningsbalanssituation kunna ske på mycket förmånliga villkor. Detta kan ske genom en biståndskredit eller som gåva till staten, för vidareutlåning på mer kommersiella villkor till det projektansvariga organet. Stöd till ett angeläget projekt med betydande företagsekonomisk lönsamhet i ett land under ekonomisk omstrukturering, men med begränsad tillgång på krediter, kan komma att lämnas i form av kreditgarantier.

En tänkbar utformning av ett sådant anslag skulle kunna vara att riksdagen och regeringen satte begränsningar för risktagandet inom systemet och lämnade till Fenix att besluta om den mest ändamålsenliga utformningen av det enskilda stödet.

3.4.5. Metodutveckling inom INECs verksamhetsområde

Idag finansieras metodutveckling, försöksverksamhet mm inom infrastrukturektorn med medel från Särskilda program och Särskilda miljöinsatser, m.a.o. från anslagsposter som är gemensamma med andra avdelningar i Fenix. En betydande förenkling skulle åstadkommas om all metodutveckling mm inom INECs ansvarsområde kunde finansieras från en ämnesinriktad anslagspost, förslagsvis det ovan föreslagna anslaget för "kompetensutveckling och bredare samarbete (INEC)". Ansvar för prioritering mellan projektverksamhet i mottagarländerna och metodutveckling skulle då åvila INEC på samma sätt som SwedeCorp idag ansvarar för prioriteringen inom anslagsposten för näringslivsutveckling.

3.5. Beredningsgång och beslutsordning

En beslutsordning behöver fastställas för var och en av de anslagsposter varifrån INEC disponerar medel. Inom INEC har ett arbete inletts för att kartlägga dagens beredningsgång och beslutsordning. Innan detta arbete kan resultera i ett konkret förslag till en intern beslutsordning för INEC, måste ett antal Fenix-gemensamma förutsättningar definieras. Dessa berör grundläggande frågor som bl.a. diskuterats i PM 1995-03-14 ("Policy - Program - Projekt") med avseende på bl.a. sektoravdelningarnas roll och ansvar i relation till regionavdelningarna och fältrepresentationen, projektkommitténs roll etc. För varje anslagspost bör beslutsordningen fastställa

- INECs uppgift i landstrategiarbetet
- beredningsgång för nya insatser
- former för den årliga verksamhetsplaneringen avseende de ämnesanslag för vilka INEC ansvarar
- den interna beslutsprocessen inklusive principer för delegering av beslutsrätt.

3.6. Fältrepresentation

Fältorganisationens roll bestäms i stor utsträckning av hur ansvarsfördelningen kommer att bli mellan regionavdelningarnas och sektoravdelningarna. Som framgått i avsnitt 3.2 ovan

kommer sektoravdelningarnas få ett betydligt mer entydigt ansvar för beredning, beslut och uppföljning av sektorprogrammen än vad som idag är fallet i SIDAs matrisorganisation (som bygger på detaljerade uppdrag från regionavdelningarna eller biståndsambassaderna till SIDAs sektorbyråer). Sektoravdelningen förutsätts "delegera till fältrepresentanten efter samråd med resp landavdelning".

En viktig roll för biståndsambassaderna i dagens bistånd är att säkerställa landramens effektiva utnyttjande; av detta följer en aktiv roll i planering av utbetalningar och initiativ till omfördelningar. Detta sker i nära samspel med regionsekretariatet. Så länge landramar i dagens tappning förekommer, måste en dylik roll bibehållas för fältrepresentationen. Samspelet med sektoravdelningarna i detta avseende måste klargöras.

Behovet av denna typ av finansiell planering minskar om andelen globala (eller regionala) anslag skulle öka, t.ex. som en följd av införandet av en särskild anslagspost för större investeringar i infrastruktur. Istället ökar behovet av samordning av landstrategierna med planeringen av ämnesanslagen.

Biståndsambassaderna har också en viktig roll att spela i planeringen av det svenska biståndet i allmänhet och i beredning och **genomförande** av långsiktigt programmerat bistånd, framför allt i bredare program av typ sektorstöd. I de fall då det finns en ämneshandläggare med lämplig bakgrund vid ambassaden, bör sektoravdelningen kunna delegera huvuddelen av berednings- och uppföljningsarbetet till fältet. En sådan delegering är i många fall en förutsättning för sektorprogrammets genomförande i rollutredningens anda.

Utgångspunkten för Fenix organisation har bl.a. varit att skapa möjligheter till ökad flexibilitet i fältrepresentationen. Detta kan förverkligas genom en närmare koppling mellan projektplanering och bemanning i fält. Särskilda medel bör därför delegeras till sektoravdelningarna för bemanning i fält. Alternativt finansieras detta via projektmedel. En konsekvens av ovanstående är att fältrepresentationen delas upp i en basorganisation som ansvarar gentemot regionAc och en flexibel organisation som dimensioneras utifrån sektoravdelningarnas behov. Basorganisationens huvuduppgift blir att ta fram för biståndet gemensamt underlag som landöversyn, fattigdomsanalyser och följa utvecklingen i landet. Basorganisationen kommer också handlägga vissa program och tvärfrågor (demokrati, miljö, kultur etc).

Det finns ett antal länder där INECs verksamhet är för liten för att motivera en full tjänst vid biståndsambassaden. Det finns då anledning att pröva modellen med regionala tjänster. En dylik handläggare kan dels att ansvara för INEC-handläggningen i ett visst land, dels bidra till uppföljningen av program i andra länder.

Ett annat exempel på ett alternativt sätt att utforma fältrepresentationen är SwedeCorps användning i några länder av s.k. TIPS:are (Trade and Investment Specialists), bl.a. med placering i annan del av landet än huvudstaden. Exemplet visar att det finns en gråzon mellan myndighetens ordinära fältrepresentation och mer omfattande konsultinsatser som behöver diskuteras och eventuellt utvärderas. INEC välkomnar en diskussion med regionavdelningarna beträffande ansvarsfrågor samt hur effektivitet och flexibilitet i fältorganisation skall kunna säkras.

4. VERKSAMHETEN I INEC

4.1. Övergripande förutsättningar

I enlighet med förutsättningarna för Fenix kommer de olika samarbetsinstrumenten och arbetsformerna som idag präglar de olika myndigheterna att bevaras i den nya myndigheten. Detta innebär för INECs del att många olika instrument, villkor och arbetssätt kommer att appliceras i samarbetet. Beroende på samarbetslandets förutsättningar, ingående parter kompetensnivå, programmets och projektens karakteristika, finansiella förutsättningar, regeringars prioriteringar, privata näringslivets efterfrågan, samarbetspropåer från internationella givare etc. kommer från fall till fall samarbetet ta sig olika uttryck och fungera under varierande villkor. INEC kommer att arbeta både med kortsiktiga mindre projekt och mer långsiktiga insatser i landprogram. Projekten och programmen kommer att finansieras med såväl gåvomedel som krediter. Initiativ till samarbete kommer att tas både från parter i samarbetsländerna och från intressenter i Sverige. I vissa länder kommer samarbetet bli planerat, långsiktigt och omfattande inom flera olika sektorer, i andra mer begränsat och baserat på förutsättningarna för goda resultat i enskilda insatser. INEC kommer att arbeta främst med svenska företag och institutioner som resursbas. Samarbetet kommer i många fall att ske med altruistiska förtecken, i andra fall initieras ett ekonomiskt samarbete inom vilket det gemensamma intresset och den ömsesidiga nyttan poängteras. Genom denna mångfald av samarbetsformer, instrument, villkor och arbetssätt kan samarbetet anpassas till de varierande förutsättningar som gäller för olika verksamheter i olika länder.

4.2. Verksamhetsområden

INEC kommer huvudsakligen att bedriva verksamhet inom följande områden:

Urban utveckling:

Urban utveckling är ett relativt nytt verksamhetsområde i det svenska biståndet. Mot bakgrund av att fattigdomsbekämning är det övergripande målet för det svenska biståndet förutses att en ökande biståndsvolym kommer att avsättas för att förbättra infrastrukturen och levnadsförhållandena för fattiga grupper i städerna. En viktig del av INECs verksamhet kommer att vara utveckling av metodiken för biståndet inom det urbana området inklusive urbana miljöproblem (se avsnitt 4.3.1 nedan).

Transporter:

Verksamheten omfattar i princip alla delar av transportsektorn. Betoningen ligger på vägar (från huvudvägar till mindre distriktsvägar på landsbygden), järnvägar och hamnar (inkl navigationshjälpmedel för sjöfarten). Verksamheten avser såväl nyinvesteringar och rehabilitering av den fysiska infrastrukturen som utveckling av myndighetsfunktionerna och de förvaltningar/bolag som driver och underhåller infrastrukturen. Utvecklingen av transportmarknaderna och aktörerna på dessa ingår också i verksamhetsområdet. Möjligheterna betonas att öka sysselsättningen för fattiga genom val av arbetsbaserad teknik för vägar och annan infrastruktur.

Energi/tele:

På samma sätt som i transportsektorn omfattar verksamheten inom energi- och teleområdet samtliga funktioner i sektorn inklusive myndighetsfunktionen, uppbyggnaden av den fysiska infrastrukturen och utvecklingen av de förvaltningar/bolag som svarar för produktionen av energi- och teletjänster. Kommersialisering och i vissa fall privatisering ses som ett viktigt verktyg för ökad effektivitet i dessa sektorer.

Näringslivsutveckling:

Verksamheten skall bidra till att skapa gynnsamma förutsättningar för näringslivet i samarbetsländerna. Tonvikten ligger på kompetensutveckling i företag och institutioner i programländerna. Viktigt inom området är arbetet med industriell miljövård. Vissa insatser inom handelsfrämjande och företagssamarbete kommer även att ingå. Samarbetet kommer att ske både med privata sektorn och offentliga myndigheter.

Kapitalmarknadsutveckling:

För detta område kommer fokusering att ske på att utveckla regelverk, institutioner och instrument. Medlen är kompetensutveckling av personal och kapitalsatsningar för att stärka ägarpositionen i utvecklingsbanker och riskkapitalbolag. Det förutsätts att den breda ansatsen kommer att gälla i programländerna medan arbetet i de övriga samarbetsländerna kommer att avse mer avgränsade insatser.

Handelsfrämjande verksamhet:

Denna verksamhet syftar till att utveckla samarbetsländernas export av varor och tjänster till Sverige. Insatserna omfattar dels rådgivning och information om den svenska marknaden och dels stöd till introduktion (t. ex. genom Importgaranti-systemet) av produkter på denna marknad. Verksamheten bedrivs reaktivt och kommer därför huvudsakligen att omfatta kommersiellt mer utvecklade u-länder. Det bör finnas ett nära samarbete med u-landsexportörer, svenska importföretag, handelskamrar och organisationer för importfrämjande. (Verksamheten är unik i Fenix så till vida som att den till stor del omfattar prestationer som är till direkt nytta för slutanvändaren utan medverkan av intermediärer av olika slag.)

Ekonomiskt samarbete:

-Tekniskt samarbete avser icke-programländer samt eventuellt andra länder efter särskilt beslut. Samarbetet omfattar kunskapsöverföring och kunskapsförstärkning baserat på svenska resurser genom avgränsade insatser främst inom infrastruktur, industri och miljö. Samarbetet kan också avse andra ämnesområden, i samråd med relevant ämnesavdelning. Samarbetet sker i form av finansiering av kontrakt mellan part i samarbetslandet och svenskt part, och med krav på kostnadsdelning.

- Företagssamarbete syftar till att främja långsiktigt industriellt samarbete mellan små och medelstora företag i Sverige och i u-land. Dessa "allianser" kan t. ex. omfatta tekniköverföring inom ramen för licensavtal, legotillverkning och samriskföretag. Fenix roll

är att vara mäklare och pådrivare i denna process. Samarbetet kommer att koncentreras till kommersiellt mer utvecklade u-länder.

Internationella kurser:

Detta verksamhetsområde omfattar kursadministration av den internationella kursverksamheten. Kurserna omfattar ett brett spektrum av ämnen, med tyngdpunkten på infrastruktur, industri och miljö. Sakinnehållet i kurserna beslutas i samråd med relevant ämnesavdelning. Kursdeltagare väljs ut på grundval av en meritbedömning och med medverkan av ev biståndsbassad. Viss egenfinansiering krävs av kursdeltagarens organisation.

Krediter:

Krediter lämnas i form av **u-krediter** normalt med 35% förmånlighet, främst till utvecklingsprojekt i infrastruktur, inklusive miljö till länder med viss kreditvärdighet, när ett svenskt företag vunnit ett anbud i internationell konkurrens och projektet bedömts på biståndsmässiga kriterier. **Biståndskrediter**, med ca 80% förmånlighet, avser också i huvudsak infrastrukturprojekt, dock i länder med svagare betalningsbalanssituation, men också lämnas till socialt angelägna projekt i ekonomiskt något starkare länder. Medan u-krediter lämnas som kontraktfinansiering är biståndskrediter ett instrument för projektfinansiering. Internationella kurser:

I bilaga 1 finns en redovisning av samtliga pågående insatser inom INECs verksamhetsområden.

4.3. Utvecklingsområden

De tre i fusionen ingående enheternas olika arbetssätt och instrumentuppsättning har redan redogjorts för under punkt 3.1. Målsättningen är härvidlag att olikheterna skall bestå om de tjänar de övergripande målen. Någon strävan inom avdelningen att likrikta arbetssätt och verksamhetsvillkor kommer inte att finnas. Tvärtom, är det just de nya kombinationsmöjligheter av arbetssätt, instrument och villkor som fusionen ger möjligheter till, som kommer att göra samarbetet både effektivare, flexiblare och tydligare.

INEC har i PM "Inför vårens arbete" fått i uppdrag att inrikta arbetet mot delvis nya områden, alternativt vidareutveckla nuvarande arbete inom andra områden. Dessutom skall INEC utreda kreditinstrumentets roll i biståndet. Även inom andra områden ger uppdraget "Inför vårens arbete" och statsverkspropositionen signaler om tyngdpunktsförskjutning i arbetet, nya verksamhetskoncept etc.

På basis av ovanstående har diskussionerna mellan INFRA, BITS och SwedeCorp hittills resulterat i förslag om utveckling inom följande områden vilka i korthet presenteras nedan:

4.3.1. Urban utveckling och miljö

Från sekelskiftet kommer majoriteten av jordens befolkning att bo i städer, som också får ta hand om huvuddelen av befolkningstillväxten. I u-länderna växer stadsbefolkningen 2-3

gångar så snabbt som landsbygdsbefolkningen. Den snabba urbaniseringen har negativa konsekvenser i form av urbana miljöproblem och en växande stadsfattigdomen, men städernas spelar också en avgörande roll för ekonomisk tillväxt. Förbättrad stadsinfrastruktur och "urban management" är därför en nyckel till en hållbar utveckling, såväl socialt, ekologiskt som ekonomiskt. Dessa frågor har först på senare år börjat uppmärksammas inom biståndet. Inom SIDA och med medverkan från BITS, SAREC och Swedecorp pågår ett strategiarbete kring den urbana utvecklingen och biståndet. En slutsats är att biståndet till städernas utveckling bör utvecklas. Förhoppningen är att strategin skall kunna antas i sommar när den nya myndigheten finns på plats.

Utredningen "Hållbart bistånd - det svenska biståndet efter UNCED" lyfter fram de urbana miljöfrågorna som en av fem särskilt kritiska sektorer som bör prioriteras i biståndet. SIDA:s fattigdomutredning pekar på att fattigdomen inte längre kan ses som en landsbygdsfråga. Den höga urbaniseringsgraden i många av Fenix nya samarbetsländer, kopplingen till en stark svensk resursbas, samt möjligheterna och behoven att flexibelt arbeta med flera instrument inklusive krediter gör att bistånd till urban utveckling och miljö passar väl för INEC i den nya myndigheten. Inom SIDA och BITS finns redan urbana biståndsinsatser, men det är i den nya myndigheten som möjligheterna öppnas till ett mer kraftfullt agerande på detta område. Ett urbant fokus skulle vara något nytt i svenskt bistånd och bidra till att ge en ny profil åt den nya myndigheten.

Sakområdet är så betydande och speciellt och det urbana biståndet redan så omfattande att en egen identitet i den nya organisationen är motiverad. Härigenom kan insatser på området samordnas, särskild kompetens byggas upp och utvecklas, metodutveckling främjas och kontakter med omvärlden kanaliseras. Förslaget är att den urbana enheten inom Fenix skulle svara för stadsutveckling i vid bemärkelse och bl a inkludera urban infrastruktur och miljö, bostadsfrågor och byggande (med avgränsningar och preciseringar som inte närmare preciseras här). Det urbana biståndet kan vara såväl tillväxtfrämjande som fattigdomsbekämpande eller miljöförbättrande. Det föreslås vidare att alla biståndsformer, anslag och "instrument" som Fenix disponerar skall kunna utnyttjas och att bistånd skall kunna förmedlas till alla typer av mottagarländer utom de som tillhör östeuropabiståndet.

4.3.2. Kapitalmarknadsutveckling

Fungerande marknadsekonomi och uthållig ekonomisk tillväxt kräver effektiva finansiella system. Förutom att ge stöd till att utveckla banksystem är det viktigt att Fenix bidrar till utveckla kapitalmarknader som kan öka mobiliseringen av inhemskt sparande och kanalisera finansiella resurser till tillväxtfrämjande investeringar. Det är flera samverkande faktorer som gör det lägligt att öka biståndet till utveckling av kapitalmarknaderna; uppnådda resultat vad gäller den ekonomiska strukturanpassningen; behov av kapital för kommersialisering/privatisering av statliga företag; möjligheter att mobilisera lokalt sparande för att tillgodose exempelvis behov av nya investeringar inom fysisk infrastruktur; efterfrågan på riskkapital från näringslivet; reformering av socialförsäkringssystem som skapar efterfrågan på nya instrument vilka kan ge hög avkastning på lång sikt; osv. Tack vare avregleringar och omstrukturering av den finansiella sektorn har flera u-länder under senare år lyckats attrahera betydande belopp av internationellt privat investeringskapital. Utmaningen för Fenix blir bland annat att underlätta för de svenska samarbetsländerna att dra fördel av globaliseringen av finansmarknaderna.

Utveckling av kapitalmarknader handlar huvudsakligen om att utveckla regelverk, organisationer och instrument samt att utveckla kompetensen hos personalen som arbetar inom området. Ett bra bistånd kräver ett brett kunnande om såväl makroekonomi, organisationsutveckling, kompetensutveckling som insikter i hur finansiella marknader fungerar. INEC kommer att ha stor nytta av de erfarenheter som vunnits av BITS vad gäller krediter till utvecklingsprojekt och SwedeCorp vad gäller riskkapitalförsörjning till små och medelstora företag. Det behövs vidare ett erfarenhetsutbyte med andra enheter i Fenix som har ägnat sig åt bistånd inom institutions-/kompetensutveckling. Under våren/sommaren är det angeläget att INEC analyserar olika strategier för att utveckla kapitalmarknader i olika typer av samarbetsländer, metoder för att engagera och utveckla den svenska resursbasen samt olika sätt för att öka kompetensen hos den egna personalen. Det är vidare viktigt att studera i vilka former Swedfund International AB och dess nya dotterbolag kan samarbeta med Fenix för att till exempel vara intermediärer i projekt som syftar till att förstärka ägarkapitalet i utvecklingsbanker och olika typer av riskkapitalbolag.

4.3.3. Omstrukturering av offentlig verksamhet

En viktig uppgift för INEC-avdelningen blir att underlätta en omstrukturering av statliga företag, i tidigare brittiska kolonier i Afrika kallade "parastatals". De försvårar i hög grad en sanering av statens finanser genom att företagets förluster i många länder uppgår till belopp som flerfaldigt överskrider det sammanlagda biståndet.

Ett stort antal regeringar har därför upprättat ambitiösa privatiseringsprogram, bildat speciella organ och infört nya lagar eller förordningar som fastställer hur arbetet skall skötas. Uppgiften som regeringarna härmed tagit på sig är omfattande och har inte bara en stor ekonomisk betydelse, utan även en viktig politisk och social dimension. I många länder rör det sig om att en grundpelare i en tidigare förd politik skall monteras ned. I länder som Tanzania, Mocambique och Zambia domineras många branscher helt av parastatalerna. De kan genom sin särställning lägga beslag på en stor andel av marknaden, kapitalet och den utbildade personalen utan att ge särskilt mycket tillbaka. Konkurrensen snedvrids och privata entreprenörer får svårt att etablera sig. Parastatalernas ineffektivitet och förluster sprids på olika sätt ut i hela samhället.

Alla statliga företag, eller statlig verksamhet bedriven i andra former, kan emellertid inte privatiseras. Då används i stället begreppet kommersialisering, som vanligtvis sker genom att verksamheten bolagiseras och avkrävs en affärsmässig redovisning med balans- resp vinst- och förlusträkning. En bolagsstyrelse inrättas, till vilken ministeriet delegerar ansvaret för företagets skötsel. Kvar hos staten ligger endast själva ägaransvaret. Politiskt betingade beslut på de styrande och operativa nivåerna kan därigenom minska i omfattning.

När det gäller att omstrukturera statlig verksamhet kan inte uppgiftens storlek, komplexitet, betydelse och konsekvenser överskattas. Under senare år har kunskap och erfarenheter byggts upp inom detta område hos de tre biståndsorganen. Fenix innebär ökade möjligheter att med aktivt stöd av den svenska resursbasen vidareutveckla kunnande och metoder för denna omstrukturering.

4.3.4. Kollektiva transporter

Som bl a konstaterats i utredningen "Hållbart bistånd" utgör utvecklingen av persontransporterna i u-länder ett allvarligt hot mot miljön. Även om det finns exempel på insatser inom detta område hos såväl SIDA som BITS, kan vi konstatera att intresset hittills varit tämligen begränsat. Samtidigt är det uppenbart att kollektiva transporter såväl i städer som på landsbygden i u-länderna potentiellt har betydande implikationer för flera av de svenska biståndsmålen:

- fungerande kollektiva transporter har stor betydelse för städernas ekonomiska produktivitet liksom för sambandet mellan stad och landsbygd och utgör en viktig förutsättning för ekonomisk tillväxt
- kostnaden för transporter kan utgöra en betydande del av hushållsbudgeten i synnerhet för fattiga som bor i storstäder
- utan målmedvetna offentliga satsningar på kollektiva transporter tenderar miljöproblemen i u-ländernas storstäder att bli gigantiska.

Vi kan också konstatera att det finns ett betydande svenskt kunnande om kollektivtransporter (såväl om transport- och trafikplanering som busstransport- och spårbundna transportsystem) som som borde kunna komma u-länderna till mer gagn än vad som är fallet i dag. Mot denna bakgrund föreslås att INEC undersöker möjligheterna att utveckla ett koncept för stöd till kollektiva transporter i u-länder. Detta kan ses som ett fristående komplement till metodarbetet avseende urban utveckling.

4.3.5. Ekonomiskt samarbete

Långsiktigt syftar biståndet till att avskaffa sig självt, eller om man så vill, till att eliminera sitt eget existensberättigande, underutvecklingen. Verksamheten i ett visst land förändras över tiden i takt med den ekonomiska utvecklingen från ett enkelriktat gåvobistånd via ett utvecklingssamarbete med allt viktigare inslag av ömsesidighet (gemensamt intresse, bredare samarbete), till slutmålet, rent ömsesidiga förbindelser (i vilka kommersiella relationer är ett ofta dominerande inslag). Det här perspektivet har funnits sedan lång tid inom det svenska biståndet. Man kan säga att skapandet av BITS och SwedeCorp delvis är bevis härför.

Fenix arbetar med två parallella, icke motstridiga motiv för sin verksamhet, nämligen solidariteten och det gemensamma intresset. I ett land kan solidaritetsmotiven dominera, i ett annat gemensamhetsmotivet och ett flertal länder däremellan kan samarbetet ske utifrån bägge motiven parallellt. Genom att satsa på ett ekonomiskt samarbete mellan Sverige och dessa samarbetsländer kan Sverige medverka till att tyngdpunkten förändras över tiden så att allt fler samarbetsländer överförs till gemensamhetsgruppen.

INEC är den avdelning inom Fenix som, inom det "bredare samarbetet", framför allt kommer att verka för det ekonomiska samarbetet. Formerna och villkoren för samarbetet behöver utvecklas och kontakterna med den svenska resursbasen stärkas. De instrument och arbetssätt som förs samman i INEC kompletterar varandra. Synergieffekter uppkommer genom sammanslagningen som ökar möjligheterna till ett utökat och framgångsrikt ekonomiskt samarbete.

I sammanhanget kan också nämnas att EU i sina samarbetsprogram ofta delar upp verksamheten i "Development cooperation" och "Economic cooperation", där det ekonomiska samarbetet drivs på samma premisser som ovan och där uppdelningen även får organisatoriska konsekvenser inom EU. Det föreslås här att INEC blir den avdelning inom Fenix som sköter kontakterna med EU beträffande ekonomiskt samarbete.

4.3.6. Krediter inom biståndet

Syftet med den planerade kreditutredningen är att belysa förutsättningarna för att använda kreditinstrumentet i biståndet för medverkan i finansieringen av utvecklingsprojekt, främst inom infrastruktur och industri inklusive miljö, men också hälsovård, utbildning m fl sektorer. Frågor som utredningen avser belysa är bland annat:

- system som möjliggör en flexibel anpassning av förmånlighet till det enskilda projektets angelägenhet och lönsamhet och låntagarlandets skuld- och betalningsbalanssituation
- garantiordning (kopplad till eller frikopplad från egen kreditgivning), eventuellt med garantipremier och säkerhetsreserv med vederbörlig hänsyn till biståndspolitiska bedömningar och utvecklingsmässiga överväganden
- system för riskbedömning
- förutsättningar för upplåning på kapitalmarknaden i syfte att uppnå en hög utväxling av tillgängliga biståndsanslag, som medger långa löptider för krediterna
- system för hantering och användande av återbetalningar inom biståndskreditsystemet
- alternativa former för mobilisering av additionellt kapital på de svenska och internationella kapitalmarknaderna för utvecklingsinsatser, kopplade till egen kredit- och gåvofinansiering
- krediter och kreditgarantiers relation till gåvofinansiering vid skilda typer av projekt, i första hand investeringsprojekt.

4.4. INECs avgränsningar mot andra ämnesinriktade avdelningar i Fenix

Följande gränssytor har identifierats med andra avdelningar inom Fenix.

4.4.1. Näringslivsutveckling och industriell miljö samt handelsutveckling

Näringslivs- och handelsområdena är tämligen klart avgränsade från andra ämnesområden i Fenix. Antalet gränsdragningsproblem bör därför bli relativt få. Det kan samtidigt konstateras att INEC har ett starkt gemensamt intresse med avdelningen för humanresurser att utveckla och byta metodik erfarenheter vad avser **institutions- och kompetensutveckling**. Detta kan ses som ett slags "tvärfråga" av den typ som det kommer att finnas många av inom Fenix.

I några fall kan gränsdragningsfrågor uppstå i förhållande till denna avdelning:

- kompetensutveckling för företagare med inriktning på **utbildning i företagsekonomi**
- **lagstiftning, policyfunktioner, främjande och övervakande funktioner** inom näringslivs- och handelsområdet.

Om dylika aktiviteter ingår i en bredare ansats för näringslivsutveckling och där det är viktigt att ha ett företagarperspektiv i bilden är det naturligt att aktiviteten hanteras av INEC.

Inom området **industriell miljövard** finns potentiella gränssytor mellan de tre sektoravdelningarna. Detta gäller framför allt stöd till utveckling av legala, övervakande och kontrollerande funktioner där samtliga tre avdelningar har verksamhet. För en framgångsrik utveckling av styrinstrument på det industriella miljöområdet bör man arbeta såväl på industri- som på myndighetsnivå. Detta talar för att INEC får ett samlat ansvar för insatser av denna typ. Detta är samtidigt angeläget att de tre sektoravdelningarna samt Öst-avdelningen hittar bra sätt att samverka inom miljöområdet.

INEC kommer vara den enda avdelningen inom Fenix som har en samlad kompetens för **företagsutveckling**. Detta är en kompetens som andra avdelningar bör kunna dra nytta av i insatser där det ingår dylika komponenter. Det kan gälla utveckling av småföretag på landsbygden, utsädesbolag, skolbokstryckerier, parastataler och andra verksamheter av kommersiell karaktär, bolagiseringsverksamhet, privatiseringar etc. Man kan tänka sig att INEC tillhandahåller rådgivning till andra avdelningar eller att dessa i särskilda fall delegerar hela delinsatser till INEC².

Nära kontakter och samarbete behövs med Öst-avdelningen då INEC kommer att ansvara för handelsfrämjande även för Östeuropa.

SwedeCorp ger, som en del av sin verksamhet för utveckling av näringslivet i och handel med u-länder och länder i Östeuropa, ut vissa publikationer såsom exempelvis Globala Affärer, Trade and Trends, Exporters Guide to Sweden etc. Samråd mellan INEC och informationsavdelningen behövs för att besluta om ansvarsfördelningen för dessa publikationer.

4.4.2. Infrastruktur resp urban utveckling och miljö

Först kan konstateras att det inom infrastrukturområdet på samma sätt som inom näringslivsområdet finns ett generellt behov av samverkan vad gäller **institutionsbyggande, kompetensutveckling och utbildning**. Det förutsätts att INEC, liksom INFRA idag, kommer att ha ett samlat ansvar för utvecklingen av förvaltningarna inom resp delsektor (energi, tele, transport etc.) INFRA har under ett antal år haft god nytta av den kunskapsresurs avseende institutionsutveckling som funnits inom undervisningsbyrån. Det finns fortfarande ett väl fungerande nätverk mellan personer som arbetar med dylika frågor i SIDA:s olika byråer. Detta är ett bra exempel på hur en tvärfråga kan hanteras. Fenix bör arbeta vidare på liknande sätt.

Viktiga gränsdragningsfrågor inom infrastrukturen finns framförallt på tre områden, nämligen vattenfrågor, urban utveckling samt landsbygdsvägar. De två förstnämnda områdena behandlas i två separata PM (Andersson 1995-01-27 resp Tannerfeldt 1995-02-20). Sammanfattningsvis konstateras att

² Jmf "DAC Orientations for Development Cooperation in Support of Private Sector Development" (June 1994), enligt vilken biståndsgivare har kommit överens om att främja tillämpningen av denna dimension inom hela biståndet.

- Även om huvudansvaret för **vattenresursfrågorna** och den övergripande strategin för vattenfrågor kommer att ligga inom naturresursavdelningen, så kommer INEC ha behov av kompetens i frågor som rör vatten och sanitet i urbana områden.
- Frågor som rör **urban miljö** är nära sammanlänkande med urban utveckling i allmänhet och bör som regel hanteras inom INEC.
- Utveckling av **kommunal förvaltning** är ett kompetensområde inom avdelningen för humana resurser, som samtidigt är centralt för urban utveckling i allmänhet och för kommunal infrastruktur i synnerhet. Olika former för samverkan mellan INEC och avdelningen för humanresurser bör diskuteras. Insatser som syftar till uppbyggnad av kommunal infrastrukturförvaltning bör skötas av INEC.
- Upprustning av **småvägar på landsbygden** kan ses i olika perspektiv. Om insatsen har ett bredare perspektiv där utveckling av central och/eller provinsiell vägförvaltning är en viktig komponent bör ansvaret ligga på INEC. Om å andra sidan insatsen ingår i ett integrerat program för landsbygdsutveckling faller ansvaret naturligen på naturresursavdelningen. Möjligheterna till olika former av konkret samverkan mellan avdelningarna i insatser på provins- eller distriktsplanet (gäller t.ex. Etiopien och Laos) bör diskuteras.
- Oavsett hur Fenix kommer att dra ansvarsgränserna inom de tre nämnda områdena kommer det finnas behov av **erfarenhetsutbyte och samverkan** i metod- och policyutveckling. För detta krävs som ovan nämnts olika typer av nätverk mellan handläggare.

På samma sätt som gäller industriområdet kommer det inom INEC finnas kompetens som kan nyttiggöras av andra ämnesavdelningar i Fenix. Detta gäller i första hand **byggnadsfrågorna** där det antas att INEC på samma sätt som idag gäller för INFRA kommer att ha ett särskilt **ansvar för rådgivning till andra avdelningar**.

Inom INFRA finns f.n. 4 erfarna arkitekter/ingenjörer som använder delar av sin tid för rådgivning till andra enheter inom SIDA om byggfrågor. Sammanlagt handlar det om en tidsåtgång som motsvarar ungefär en heltidstjänst. Huvuddelen av arbetet görs av ett antal externa rådgivare, med vilka INFRA har avropsavtal. Det har många gånger visat sig svårt att komma in med rådgivning tillräckligt tidigt i de byggprojekt som finansieras av andra enheter i SIDA. Trots detta, kan konstateras att byggrådgivningen funnit en så rationell form som under omständigheterna är möjlig. Bildandet av Fenix innebär inte någon ändring av förutsättningarna för byggrådgivning. Möjligen kan den aviserade projektkommittén ge större möjligheter att på ett tidigt stadium identifiera byggkomponenter i sektorprogram.

I fall då det rör sig om handläggning av större byggprojekt bör dessa delegeras från berörd ämnesavdelning till INEC. Exempel på dylika insatser finns exempelvis hos den avdelning som kommer att ansvara för katastrofinsatser (t.ex. Bosnien-insatserna). På motsvarande sätt kan det bli aktuellt att delegera andra typer av större insatser från katastrofavdelningen till INEC, särskilt om det rör sig om mer långsiktig kapacitetsuppbyggnad (t.ex. vägtransportinsatser).

4.4.3. Kapitalmarknadsfrågor

Liknande frågor beträffande gränsdragningen med avdelningen för humanresurser finns som för näringslivsområdet, t.ex. när det gäller stöd till institutioner där icke-statliga aktörer engageras samt till utveckling av regelverk och övervakande funktioner inom finanssektorn (bankinspektion mm). Ett område där INEC kommer att ha kompetens som kan vara intressant för naturresursavdelningen, är kreditgivning till jordbrukare och småföretag på landsbygden. Samarbete och erfarenhetsutbyte med Öst-avdelningen kan förutses.

4.4.4. Kreditgivning

U-krediter förekommer i dagsläget endast inom INECs ansvarsområde. Det är dock i princip möjligt att u-krediter kan aktualiseras även inom andra ämnesområden. Idag initieras u-kreditfinansiering huvudsakligen genom extern (utanför biståndsmyndigheterna) efterfrågan. Det kan inte uteslutas att en viss intern efterfrågan kommer att uppstå inom Fenix. Det föreslås att kreditenheten inom INEC i dessa fall får en specialistroll i fråga om finansierings- och kreditfrågor och på andra ämnesavdelningars uppdrag svarar för kreditens uppläggning och administration. Ansvaret för beslut, bevakning och uppföljning av projektet ligger kvar på den avdelning som initierat projektet ifråga. Utredningar av teknisk art i samband med externt efterfrågad kreditgivning (granskningar, uppföljningar och utvärderingar) utförs av relevant ämnesavdelning i en konsultativ roll vis å vis kreditenheten.

Även biståndskrediterna har sin naturliga hemvist i INEC. Biståndskrediter kan emellertid, i högre grad än u-krediter, komma att generera intern efterfrågan. Det kan också vara möjligt att ”konvertera” visst gåvobistånd till krediter enligt den modell och de principer som utarbetats för denna kreditform. Grundprinciperna för ansvars- och rollfördelning som skissats för u-krediter bör också gälla för detta instrument. Kreditenhetens roll är viktig för att upprätthålla en enhetlig kreditpolitik och för att skärpan i kreditinstrumentet skall bibehållas.

4.4.5. Tekniskt samarbete

Ca 70% av det tekniska samarbetet avser områdena industri, infrastruktur, urban utveckling och urban miljö. Pågående insatser inom andra ämnesområden bör slutföras av INEC (undantag bör eventuellt göras för någon enstaka insats som är av större omfattning och förhållandevis långsiktig karaktär). I takt med att nya förslag presenteras bör de hänföras till relevant ämnesavdelning. INEC bör tills vidare ansvara för anslaget utnyttjande.

4.4.6. Internationella kurser

Ca 70 % av kurserna avser INECs ansvarsområde. Kursverksamheten kommer att administreras av INEC för att de kursadministrativa resurserna skall kunna utnyttjas optimalt. Planeringen av ämnesinriktningen av kurser görs i samråd med relevant ämnesavdelning.

5. ORGANISATIONSFÖRSLAG

5.1. Organisationsprinciper

Man kan tänka sig olika indelningsgrunder för INEC exempelvis uppdelning i enlighet med målen för verksamheten, enligt de olika anslagsposterna, på länder, efter ämnen/sektorer eller en blandning av dessa. Diskussionerna om organisationen kom att fokuseras på en blandning av dessa alternativ med tyngdpunkten på ämnen/sektorer och anslagsposter/instrument.

Det är viktigt att poängtera att integrationen i INEC inte beslutades på grund av stora problem i någon/några av de ingående enheterna hade identifierats, att delar av verksamheterna skulle rationaliseras bort eller att stora personalminskningar var nödvändiga. Förslaget hade positiva förtecken, att integrationen skulle skapa större effektivitet, flexibilitet och tydlighet, att de olika verksamheterna skulle finnas kvar men kunna vidareutvecklas, att nya kombinationer och synergieffekter skulle uppstå etc.

En annan viktig utgångspunkt har varit strävan inom Fenix att ha en platt organisation. Detta kräver i sin tur en betydande delegering inom organisationen samt resulterar i en organisation med få chefsnivåer och stora ansvarsspann för cheferna.

Vissa av synergieffekterna med sammanslagningen i INEC har redan redovisats ovan. Andra effekter kommer med tiden, då kunskapen om varandras kultur ökar. För att de bästa samarbetsinstrumenten, arbetsformerna och verksamhetsidéerna skall kunna utvecklas krävs ett arbetsklimat präglad av ansvarstagande, initiativförmåga, engagemang, nyfikenhet, kunskapsutveckling, kreativitet, samarbetsförmåga, lyhördhet, riskbenägenhet och självinsikt. Förhoppningen är att organisationen skall bidra till att skapa ett sådant klimat.

Det är vidare viktigt att poängtera att den föreslagna organisationen enligt nedan inte är *steget* - det är *ett* steg i syfte att nå en effektiv organisation, det kommer flera med tiden. En lär- och förändringsprocess har påbörjats, den kommer att pågå ständigt. Kommande förändringar bör ske bort från det gamla, mot något nytt som är bättre. Analys behövs om vad som fungerar mindre bra. Ökad kunskap om varandras kulturer är nödvändiga. Alla inom avdelningen blir involverade i denna förändringsprocess. Det är viktigt att dagens organisationslösning är flexibel och ej innebär låsningar för framtida förändringar.

En hel del diskussioner har förts om avdelningen skall organiseras på länder eller på ämnen/instrument. Slutsatsen innebär en poängtering av de senare. Avdelningen bör ha en organisation för det som är svårt, ej för det som är lätt. Sektorkunskap är viktig att hålla samman. Man kan här tala om viss kritisk massa för att den skall bevaras och utvecklas. Detsamma gäller instrumentindelningen, speciellt om instrumenten finansieras genom speciella anslag.

Det ovan sagda innebär inte att vikten av landkunskap och regionkunskap ifrågasätts- på en viss nivå i organisationen krävs alltid en länderuppdelning. Det bör också betonas att en enhets resursbehov kan påverkas väsentligt av antalet länder som enheten verkar i. Landdimensionen därför bör beaktas i gränsdragningen mellan enheternas ansvarsområden och i fördelningen av insatserna.

Andra faktorer som har haft betydelse i valet av organisation är önskan att skapa "lagom" stora arbetsenheter samt önskan att blanda personal från olika ingående enheter. Vad gäller storleken på arbetsenheten bedöms 6-10 personer vara lämpligt, även om undantag finns i det presenterade förslaget. Vad gäller den senare punkten, blandning, måste denna ske över tiden. Steg för steg, i takt med att synergieffekterna slår igenom och nya arbetssätt, instrument och metoder utvecklas - som i sin tur får organisatoriska konsekvenser - kommer även de gamla enheternas särdrag att försvinna.

5.2. Organisationsförslag

Förslaget till organisation av INEC framgår av bilaga 3. Det har varit en medveten strävan att inte beskriva organisationen som en hierarki, en pyramid, där olika personalkategorier staplas på varandra. Organisationen består av nio ämnesenheter ansvariga för den utåtriktade verksamheten inom sina respektive områden, en administrativ enhet för gemensamma funktioner samt en ledning för koordinering och styrning.

De nio ämnesenheterna omfattar områdena urban utveckling och miljö, transporter, energi/tele, näringsliv, kapitalmarknad, handel, ekonomiskt samarbete, internationella kurser samt krediter. Utplaceringen av dessa är inte slumpartad. Det finns en länderskala i bilden på så sätt att verksamheten i fattigare länder, exempelvis långsiktigt landprogrammerat bistånd, återfinns till vänster i schemat medan verksamhet i något mer utvecklade u-länder, exempelvis ekonomiskt samarbete, finns till höger. Näringslivs- och kapitalmarknadsaktiviteter kan ses som bryggan mellan grupperna med verksamhet i båda lägren.

Till de gemensamma funktionerna hör ekonomi, administration och personal (grad av decentralisering inom Fenix av dessa tre funktioner tills vidare okänd), planering, resultatstyrning, remisser/utredningar, information, miljöfrågor (se förslag om hanteringen av dessa frågor i bilaga 2), kompetens- och institutionsutveckling, privatsektorfrågor, EU-kontakter, kontakter med företag och institutioner, etc. Alla dessa funktioner behöver ej hanteras centralt inom INEC, trots att de är gemensamma funktioner. Beroende på kompetens och intresse kan flera av dessa funktioner decentraliseras.

I bilaga 4 redovisas synpunkter på hur förslaget till organisation för INEC relaterar till de övergripande målsättningarna med bildandet av Fenix.

5.3. Bemanning

Förslag till INECs bemanning framgår av bilaga 4. Totalt föreslås 83 tjänster.

Enligt Fenix basplan har INEC tilldelats 79 tjänster. Ökningen med de fyra avser insatser inom de identifierade utvecklingsområdena kapitalmarknad (2), urban utveckling (1) samt övriga utvecklingsområden (1).

Bilagor

1. Verksamhetssammanställning
2. Miljöfunktionen
3. Organisationsschema
4. "Effektivitet, flexibilitet, tydlighet"
5. Bemanning

SIDA
Infrastrukturbyrån
Karin Andersson

1995 - 03 - 23


Liten förklaring till sammanställningen av BITS', SwedeCorps och SIDA/Infras insatser

Då det fanns önskemål om att sammanställningen skulle visa totalt belopp i en sektor/land och antalet insatser i varje sektor har jag gjort två tabeller för varje världsdel. Några förtydliganden bör göras för att det ska framgå hur insatserna har fördelats på sektorerna:

- 1) SwedeCorps insatser har endast delats upp i KOM, AFF och KAP, och ingen hänsyn har tagits till om insatserna dessutom är av infra-karaktär, t ex Zambia Railway.
- 2) BITS insatser inom fysisk planering, miljö och hälsa har placerats under Urban utveckling & miljö där det har ansetts passande, t ex sophantering och vattenrening. Industri har hamnat under övrigt.
- 3) SwedeCorps beloppssiffror anger inte vad jag förstår totalt belopp för hela insatsen, utan endast det man för ögonblicket har beslutat om. Jag har på flera ställen kunnat utläsa att budgeterat för 1994/95 är ett större belopp än det som är beslutat belopp. Jag har dock valt att alltid redovisa beslutat belopp. Viss försiktighet bör nog vidtagas när man jämför sektorens siffror.

Det har blivit väldigt mycket information i tabellerna och själv tycker jag att de är lite jobbiga att läsa. Det går säkert att utveckla dem till det bättre. Om nya önskemål finns eller frågor kontakta mig gärna.

Hälsningar


Karin Andersson
tel. 728 54 75

BITS, SwedeCorps & SIDA/Infras insatser fördelade på ämnesområden och mottagarländer

Tabell: AFRIKA -Gällande avtalsbelopp per sektor och land (MSEK).

Land	Infrastruktur				Näringsliv			Övrigt	Totalt belopp
	Transport & miljö	Energi & miljö	Tele	Urban utv & miljö	KOM	AFF	KAP		
Angola	10	86	80	30	0.2				206.2
Botswana	14.5		7.2		6.6	0.1	17.2	1.5	40.5
Egypten		34.4	2.4	8.3				10.7	55.8
Eritrea		28							28
Etiopien	88.5							30K; 0.2	88.7 30K
Ghana			56.6K		1.5				1.5 56.6K
Guinea-B.					63.1			0.5	63.6
Kap Verde			1		0.6			44K; 0.3	1.9 44K
Kenya	60								60
Lesotho	19.5	0.9	296.3K; 0.1						20.5 296.3K
Marocko				3.2	0.5	0.2		3.6	7.5
Mocambique	80.5	90	53		20.2		16	0.8	260.5
Namibia	130		31.4		4.8	0.9	5.8	12.5	185.4
Sydafrika					8.8		0.3	6.4	15.5
Tanzania	373				15.2		9.1	1.2	398.5
Tunisien			85.2K	25.8K; 11.5		2.6		145K; 0.1	14.2 256K
Uganda		80K			12.2	1.3	1.8	0.7	16.0 80K
Zambia		199.3			27.1		7.3	0.6	234.3
Zimbabwe	86.5	357K; 92.2		25	2.5	0.3	0.2	0.4	207.1 357K
Övr. länder	2.9	0.3	11.4	3.8	0.6			25.3K; 10.3	29.3 25.3K
Regionalt	282.3				45.9	0.5	66.6	2	397
Totalt sektor	1 147.7	531.1 437K	186.5 438.1K	81.8 25.8K	209.8	5.9	124.3	51.8 244,3K	2 338.9 1 145.2K

Beteckningar I: SIDA/Infra; B: BITS, K: Kredit; SC: SwedeCorp

BITS, SwedeCorps & SIDA/Infras insatser fördelade på ämnesområden och mottagarländer

Tabell: ASIEN - Gällande avtalsbelopp per sektor och land (MSEK).

Land	Infrastruktur				Näringsliv			Övrigt	Totalt belopp
	Transport & miljö	Energi & miljö	Tele	Urban utv & miljö	KOM	AFF	KAP		
Kambodja		120.3							120.3
Filippinerna	9.5				2.4			51.8	63.7
Indien	2.4	193.5K 1 000			3.6	3.7		0.3	1 010 193.5K
Kina		49.3K 15.2	872.8K 4.6	226.7K 5.2		3.5		30.8	59.3 1 148.8K
Laos	285	22							307
Malaysia		7.1			1.5			90K, 1.2	9.8 90K
Nepal					7			0.1	7.1
Pakistan	15.2		0.7	0.6				19.5	36
Palestina		1		116				0.3	117.3
Sri Lanka					24.3	1		0.5	25.8
Thailand	10.1	4.5	3.6					158K 29.9	48.1 158K
Vietnam	0.6	302	18.8	5	4.6	6.8	9.1	6.3	353.2
Övr. länder				7.3				15.5	22.8
Regionalt		6			15.2				21.2
Totalt	322.8	1 478.1 242.8K	23.1 872.8K	128.9 226.7K	58.6	15	9.1	156.2 248K	2 191.8 1 590.3K

Beteckningar I: SIDA/Infra; B: BITS, K:Kredit; SC: SwedeCorp

BITS, SwedeCorps & SIDA/Infras insatser fördelade på ämnesområden och mottagarländer

Tabell: LATINAMERIKA - Gällande avtalsbelopp per sektor och land (MSEK).

Land	Infrastruktur				Näringsliv			Övrigt	Totalt belopp
	Transport & miljö	Energi & miljö	Tele	Urban utv & miljö	KOM	AFF	KAP		
Argentina					1.8	0.1		1.3	3.2
Bolivia		1.7			14.9	0.7	0.2	16.9	34.4
Chile		222K		92.7	0.6	9.4		6.7 60K	102.7 282K
Costa Rica	1.5	11			3.1	12.7	0.1	21.8	50.2
Ecuador		5.6						49.2	54.8
Nicaragua		195.4		48	1.4	1.5	2		248.3
Övr. länder	5.5	8			0.1			42.4	56
Regionalt		4		44.3	7.5	1.6		0.2	57.6
Totalt sektor	7	225.7 222K		185	29.4	26	2.3	138.5 60K	613.9 282K

Beteckningar I: SIDA/Infra; B: BITS, K:Kredit; SC: SwedeCorp

1995-03-30

MILJÖFRÅGORNA I IR-AVDELNINGEN

FN:s konferens 1992 om miljö- och utvecklingsfrågor, UNCED, innebar på flera sätt stora förändringar inom miljövårdsarbetet i många u-länder. Strävan efter en framsynt hushållning med naturresurser, synsättet att miljöskydd och utveckling måste betraktas integrerat samt medvetenheten om att vatten, energi, produktiv mark och mineraler är ändliga resurser är idag förankrat i många länders lagstiftning. Det är viktigt att kortsiktiga överväganden inte får hämma strävan att åstadkomma en långsiktig hållbar miljösituation. Länder med låg grad av industrialisering har exempelvis mycket att vinna på förebyggande åtgärder, jämfört med att i efterhand rädda miljövärden då skador redan inträffat. I det praktiska genomförandet, i spridningen av kunskap samt i strävanden att öka människors medvetande om problemställningarna på miljöområdet återstår emellertid det mesta att göra.

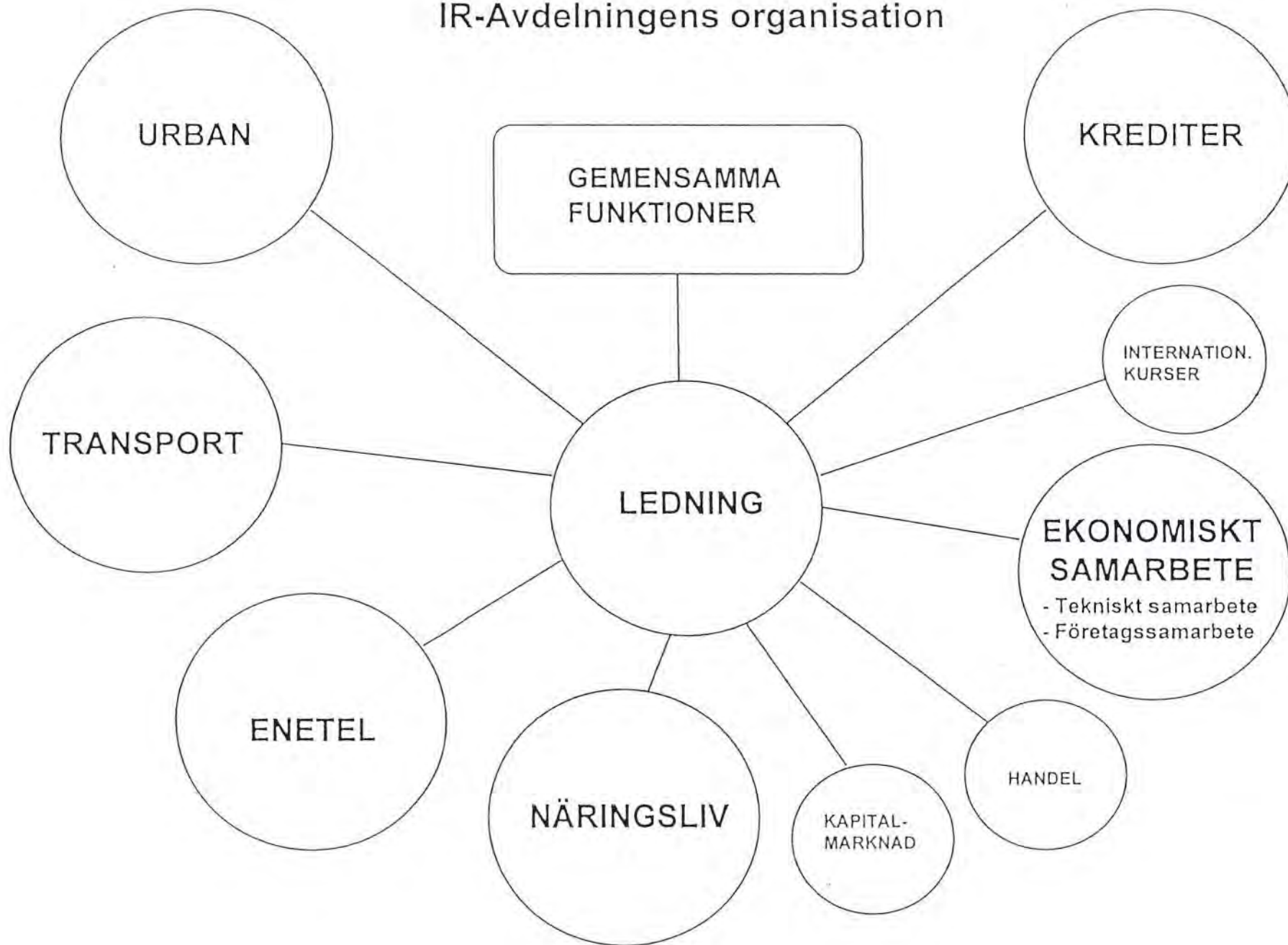
Inom svenskt bistånd fick miljöfrågorna tidigt stor genomslagskraft, bl a genom införandet av det speciella miljömålet. Svenskt bistånd har och skall ha en tydlig miljöprofil och en ökad satsning måste ske för att integrera miljöfrågorna i alla grenar av biståndet för att åstadkomma en hållbar utveckling.

Även i de olika handlingar som beskriver Fenix organisation, funktionssätt och verksamhetsområden framgår tydligt miljöfrågornas ökande vikt för verksamheten. I det speciella uppdrag beträffande IR-avdelningens organisation och uppgifter, vilket ligger till grund för prioriteringar och överväganden om avdelningens verksamhet, lyfts miljöfrågorna fram inom alla verksamhetsområden.

Verksamhet inom miljöområdet kommer att bedrivas inom många olika enheter i Fenix. En central miljöenhet kommer dessutom att finnas, troligen inom NR-avdelningen. Den enheten kommer, förutom att ansvara för miljöarbetet inom NR-avdelningen, även att samarbeta med andra avdelningar i miljöarbetet och samordna Fenix totala arbete inom miljöområdet. Inte desto mindre är det viktigt att det inom IR-avdelningen finns en speciell miljöfunktion, med nära insikt i de olika verksamheter som avdelningen bedriver. Tillgänglighet, närhet och deltagande är några nyckelord för denna enhets arbete. Erfarenheten visar på ett fruktbart samband mellan engagemang i konkreta miljöprojekt och insatser för förbättringar i regelverk och normeringsarbete.

Miljöenheten inom IR-avdelningen övertar inte ansvaret för att miljöfrågorna inom avdelningens olika projekt beaktas. Det ansvaret ligger kvar på de enskilda handläggarna. Enheten fungerar dock som en resurs inom avdelningen i miljöfrågor med följande viktigare arbetsuppgifter. Enheten skall:

IR-Avdelningens organisation



Förslag till bemanning inom INEC

Avdelningsledning	5
Gemensamma funktioner	
<u>Administration</u>	9
1 enhetschef (ec)	
3 ekonomer (controller)	
2 personal/utbildning/information	
1 planering/uppföljning/resultat	
1 arkiv	
1 assistent (ass)	
<u>Stab</u>	2,5
1 miljörådgivare	
1 rådgivare för nya utvecklingsområden (kommersialisering, privatisering etc)	
0,5 utredningar	
Urban utveckling	7
1 ec, 5 handläggare (hl), 1 ass	
Transport	7,5
1 ec, 5,5 hl, 1 ass	
Enetel	8
1 ec, 6 hl, 1 ass	
Näringsliv	11
1 ec, 9 hl, 1 ass	
Kapitalmarknad	4
1 ec, 3 hl	
Handelsfrämjande	7
1 ec, 5 hl, 1 ass	
Ekonomiskt samarbete	11
1 ec, 9 hl, 1 ass	
Internationella kurser	3
1 ec, 1 hl, 1 ass	
Krediter	8
1 ec, 6 hl, 1 ass	
Summa	83

EFFEKTIVITET, FLEXIBILITET, TYDLIGHET

Det uttalade målet för fusionen av de befintliga biståndsorganisationerna till Fenix är att nå ökad effektivitet, flexibilitet och tydlighet. Man kan då fråga sig om det ovan presenterade förslaget leder till detta mål.

Effektivitet

Till en av de viktigaste faktorerna i en organisation för att uppnå hög effektivitet hör **kulturfrågorna** dvs ha en samsyn beträffande mål, värderingar, strategier, policies, instrument och arbetssätt. Detta hör inte till det enklaste vad gäller INEC, som är den avdelning inom Fenix där blandningen är störst och där de ingående enheternas olika kulturer verkligen möts. Den utvecklingsprocess som påbörjats under mars månad i år med representanter för INFRA, BITS och SwedeCorp har tydligt visat att det är tre stolta kulturer som går in i INEC, alla med uppfattningen att den egna enheten har speciella och viktiga bidrag att dela med sig till övriga. Detta är en fördel, men kan också medföra svårigheter. En fördel därför att uppfattningen är sann dvs alla har säkerligen speciella och viktiga bidrag att tillföra. Svårigheter kan uppstå om någon enhet tycker att den hunnit "längre" eller arbetar "seriösare" än andra eller om någon känner att den egna verksamheten delvis blir ifrågasatt. Här är det viktigt att den process som nu startat fortsätter och involverar fler medarbetare. Det kan vara en rejäl utmaning att i god stämning och med rätt "timing" ta till sig det bästa i ingående kulturer, ifrågasätta andra delar (detta måste givetvis ingå) samtidigt som man utvecklar nya koncept och samarbetsformer. Men det är inom detta område en stor del av effektivitetsvinsterna står att vinna.

En annan viktig faktor att öka effektiviteten i avdelningens verksamhet är de **synergieffekter** som uppstår i och med fusionen. Genom att föra samman olika tänkesätt, arbetssätt, instrument etc blir det möjligt att göra nya saker eller göra gamla saker bättre. De utvecklingsområden som redan har identifierats härvidlag har beskrivits i avsnitt 4.2. Med tiden kommer med säkerhet fler förslag, speciellt om det skapas ett arbetsklimat som kännetecknas av ansvar, engagemang och kreativitet.

Vad gäller effektivitet kan man tala både om en inre och en yttre effektivitet. Den **inre effektiviteten** ökar i och med sammanslagningen på grund av bättre resursutnyttjande, ökad verkningsgrad, rationaliseringar och besparingar. En viktig aspekt för den inre effektiviteten är strävan att i Fenix åstadkomma en tydligare ansvarsfördelning än den som idag finns i SIDA vad gäller insatser inom basprogrammen (se avsnitt 3.2 ovan). Vidare kan nämnas att flexibla former för bemanning av biståndsambassaderna kan bidra till ökad inre effektivitet (se avsnitt 3.6 ovan). Slutligen bör framhållas att biståndets spridning/koncentration vad gäller länder, sektorer, insatser och aktiviteter är en viktig effektivitetsfaktor. Förhoppningsvis kommer sektoravdelningarna i Fenix kunna bidra på ett konstruktivt sätt till den gemensamma strävan att styra biståndet till de mest prioriterade verksamhetsområdena.

Den **yttre effektiviteten** ökar på grund av sammanslagningen genom nya arbetsformer, nya kombinationsmöjligheter, fler instrument att spela med, etc. Man kan säga att **sammanslagningen** i sig hör till de viktigaste faktorerna för att öka effektiviteten. Den sätter - planerat eller oplanerat - igång en lär- och förändringsprocess, den ökar kunskapen om verksamheten hos personalen, den ställer kritiska frågor, den tar itu med svaga punkter, den leder till analys och prioriteringar och den tydliggör målen. Den medför även att tidigare dubbelarbete och överlappningar kan undvikas.

Flexibilitet

Det är inte självklart att fusionen automatiskt leder till större flexibilitet. Fenix måste ständigt arbeta med denna frågeställning. Faktorer som talar för ökad flexibilitet är fler instrument, fler kombinationsmöjligheter, ökad kompetens, fler arbetsområden etc. Faktorer som kan leda till mindre flexibilitet är den stora organisationen, risken för byråkratisering, att honnörsord som "koordinering" och "samordning" i praktiken kommer att innebära att frihetsgraderna för vissa verksamheter beskärs. Ökad flexibilitet hör nära ihop med **decentralisering**, att **delegera** ansvar och befogenheter ner i organisationen, att arbeta med "projektgrupper", att försöka ta tillvara den lilla organisationens fördelar i den stora. Flexibilitet har också mycket att göra med **arbetsklimat** och **arbetskultur**.

Tydlighet

På liknande sätt som för effektivitet kan man tala om en yttre och en inre tydlighet. En enda organisation leder givetvis till större **yttre tydlighet** i verksamheten. Det gäller tydligheten i budskapet samt tydligheten i kontakterna med allmänheten, i kontakterna med mottagarländerna, med internationella och nationella organisationer, med EU, FN, massmedia, resursbas etc. För INEC blir det speciellt i relation till representanter för infrastruktur och näringsliv i Sverige och i u-länderna, med finansieringsorgan, handelsorganisationer, konsulter och övrig resursbas, myndigheter hemma och ute etc. som kontakterna förenklas. Antalet missförstånd minskar, överlappning och dubbelarbete undviks.