

MS

MS

ÖVERSYN AV SIDA JUNI 1993



I sanden

All den klokaste klokskap vi format i ord
för att rista i närmaste strand
blir förskräckande enkelt tillintetgjord
av de stormar som piskar mot land.

Det känns snopet, men nog kan en fråga bli spord
i rätt trösterik ton, ty ibland
kan man sörja att somliga visdomsord
inte skrivits i lösan sand.

HOLMBERG

201 011 54

JAN CEDERGREN/ MIKAEL SÖDERBÄCK

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Huvudrapport: SIDA - en översyn

BILAGOR

1. Uppdragsbeskrivning
2. Bakgrunds-PM: Förvaltningen av det bilaterala biståndet - trender och nuläge

Underbilagor:

1. Biståndets volym och inriktning 1980/81 - 1993/94
 2. Verkamhetsindikatorer och resursfördelning
 3. Sektorfördelningen i samarbetsprogrammen
 4. Jämförelse mellan SIDA och NORAD
 5. Statistik avseende biståndsvolym, resurser och insatsproduktion i SIDAs sektorbyråer
 6. Regressionsanalys avseende SIDAs administrationskostnader 1991/92
3. Bakgrunds-PM: Biståndet utanför landramarna

Underbilaga

1. Inventering av övrig-C2-biståndet
4. Bakgrunds-PM: Bistånd utan biståndskontor?

Underbilagor:

1. Frågelista 1993-03-22
 2. Promemoria av Britt Sjöstedt, UND, 1993-04-23
5. Lista över referensdokument

14 June, 1993

SIDA - EN ÖVERSYN

1. INLEDNING

SIDA är den största och mest erfarna biståndsorganisationen i Sverige. Under 23 år har SIDA utvecklats, förändrats och anpassats till ökande biståndsvolymer, nya krav vad gäller länder, metodik och innehåll och skiftande behov i mottagarländerna. En avsevärd kunskap och erfarenhet har genom åren byggts upp i organisationen. SIDA har internationellt ett mycket gott anseende och svenskt bistånd framhålls ofta som ett föredöme av mottagarländerna. Det finns alltså en god och positiv tradition att bygga på i det kontinuerliga förändringsarbete, som är nödvändigt för en organisation av SIDAs typ.

Under senare år har viktiga förändringar skett vad gäller biståndets volym och inriktning. Samtidigt har nya betoningar i biståndspolitik aviserats liksom en annan rollfördelning. Styrningen av biståndet har varit föremål för översyn (Engblom) och en särskild sparutredning för biståndets organisationer aviserats. SIDA är, i likhet med annan offentlig förvaltning, utsatt för besparingskrav och dessa kan förväntas öka. Allt detta analyseras närmare i nästa avsnitt. Slutsatsen är att SIDA måste ha hög förändringsberedskap för att anpassa och effektivisera sin organisation och metodik.

Denna översyns syfte anges i uppdragsbeskrivningen vara "att i offensiv anda söka stärka SIDAs effektivitet och professionalitet för att härigenom få ut mer bistånd per resursinsats. Åtgärderna ska också, sammantaget, leda till besparingseffekter på förvaltningsanslaget" (se bilaga 1). Översynens arbete sker parallellt med andra effektiviserings- och besparingsåtgärder inom SIDA.

Vi vill inledningsvis redovisa några utgångspunkter för översynsarbetet:

- SIDAs huvuduppgift kan sägas vara att förmedla ett kvalitativt bra bistånd till gagn för fattiga människor i fattiga länder, inom ramen för de mål och riktlinjer som fastställs av riksdag och regering. Härav följer att högsta prioritet för SIDA måste vara att säkerställa en kvalitativt god biståndsproduktion för tilldelade medel. Andra uppgifter har lägre prioritet.

- SIDA måste bibehålla en stor flexibilitet för att kunna hantera en starkt diversifierad biståndsverksamhet. Men samtidigt kan inte SIDA göra allt överallt. En koncentration förutsätter klara prioriteringar och en tydlig verksamhetspolitik hur alla mål, riktlinjer och krav utifrån ska hanteras.

- SIDA är en kunskapsorganisation. Former för lärande, professionell utveckling och karriärvägar måste anpassas till detta. För att tillvarata och utveckla kunnandet i organisationen krävs ett delegerat arbetssätt. En meningsfull delegering kräver tydliga mål. SIDA måste utveckla en högre grad av mål- och resultatstyrning i stället för regelstyrning.

- Det allmänna stödet för biståndet kan inte längre, som tidigare, tas för givet. Biståndet måste försvaras på ett aktivt sätt. SIDA måste kunna förklara, motivera, tydliggöra och visa resultat. En större öppenhet och lyhördhet mot den svenska omvärlden är önskvärd. Varje SIDA-medarbetare måste veta vad vi gör, varför och vilka resultat som uppnås i biståndet.

- SIDA måste kontinuerligt anpassa organisation och metoder till en förändrad verklighet. Det är angeläget att hela organisationen engageras i detta arbete. Alla medarbetares kunnande och erfarenhet behövs. Allt förändringsarbete kräver samverkan och deltagande från berörda.

Denna översyn har skett under en kort tidsperiod med begränsade resurser. Många idéer är inte färdigutvecklade och kräver vidare bearbetning. Önskvärt samspel med berörda inom SIDA har ännu inte kunnat ske. Samtidigt bygger förslagen i hög utsträckning på tankar producerade på olika håll inom SIDA. Denna rapport bör ses som en första plattform att arbeta vidare från.

Vi vill tacka referensgruppen, lokala utvecklingsgruppen och andra som bidragit med värdefulla synpunkter under arbetets gång. EKON, PA och PLAN har lämnat värdefulla bidrag inom olika delområden. Slutligen har Gabor Bruszt varit ett konstruktivt "bollplank" för oss.

2. ANALYS OCH PROBLEMBESKRIVNING

Ett antal faktorer har de senaste åren ändrat förutsättningarna för biståndet och för SIDA. Förändringarna påverkar i hög grad SIDA:s roll och arbetsmetodik och ställer nya krav på anpassning och förnyelse.

I mottagarländerna har den ekonomiska krisen drabbat hårt med skuldkriser och strukturanpassningsprogram som följd. Övergång från olika former av planstyrda ekonomier till marknadsekonomi ger nya möjligheter, men skapar samtidigt stora problem. Statens legitimitet har urholkats i takt med bristande förmåga att leverera sociala nyttigheter. Kraven på politiska reformer har vuxit sig starka i många länder. För biståndsgivaren förändras därmed villkoren. Biståndet måste sättas in i ett sektor- och makroekonomiskt perspektiv. Kunskap om stat och marknad och dess roller är nödvändig. Samordning med andra givare har blivit viktigare än tidigare.

För första gången sänks den totala biståndsvoly-
men, som ett led i de allmänna budgetbe-
sparingarna. För 1993/94 sänks det totala bistån-
det från SEK 14.460 mrdr till SEK 12.960 mrdr.
Denna nominella nedskärning i kombination med ef-
fekter av de svenska devalveringarna leder till en
påtaglig sänkning av realvärdet av det svenska
biståndet för mottagarländerna. En återgång till
1%-målet är knappast sannolik de närmaste åren.

Antalet länder utanför den s.k. programlandskret-
sen som får långsiktigt bistånd har ökat. Det
gäller främst i Latinamerika men även Afrika och
Asien. Detta påverkar arbetsbördan både på region-
och sektoravdelningen.

Inriktningen av biståndet förändras. Den landpro-
grammerade andelen av det totala svenska biståndet
har sjunkit från 48% 1980/81 till 25% 1992/93.
Eller uttryckt i andra termer: det icke-landpro-
grammerade biståndet har ökat sin andel av det
totala biståndet via SIDA från 32% år 1980/81 till
56% år 1992/93. Enbart anslagsposterna katastrof-
bistånd, stöd via folkrörelser och enskilda orga-
nisationer (EO-bistånd) och humanitärt-
/demokratibistånd ökade under samma period sin
andel av SIDA-biståndet från drygt 13% till drygt
32%. Mycket av detta bistånd är s.k. bidrags-
bistånd, som kräver små SIDA-resurser. Dessa
förändringar har inte påtagligt påverkat SIDAS
organisation, arbetssätt eller resursfördelning.
Fortfarande läggs ca 70% av SIDAS operativa
resurser på det landprogrammerade biståndet.

Den förändrade inriktningen återspeglar nya pri-
oriteringar i biståndet. En allt starkare betoning
sker av demokrati- och MR-frågor, insatser via
enskilda organisationer, katastrofbistånd och
utveckling av marknadsekonomier. Östeuropa och
Baltikum i vårt närområde, har blivit viktiga
svenska biståndsmottagare. Samtidigt föreslås

landprogrammen ersätts av indikativa landramar och fältadministrationen förändras. Dessa nya prioriteringar bör rimligtvis påverka resursfördelningen inom SIDA.

SIDAS roll förändras. Genom rollutredningen har SIDA tydliggjort sin roll i förhållande till mottagarländerna. Tonvikten för SIDA läggs på planering och uppföljning, strategisk dialog med mottagaren och institutionsuppbyggnad. Rekrytering och inköp är funktioner som allt mer förs över till mottagarländerna.

Genom den s.k. Engblomska utredningen och riksdagsbeslutet om nya styrformer för biståndet påverkas SIDAS roll i den totala biståndsförvaltningen. Exakt hur är ännu oklart. Rollfrågorna diskuteras utförligare i avsnitt 3.

Inom statsförvaltningen prövas nu nya styrformer för att höja produktivitet och effektivitet. Resultatstyrning och nya former för resultatredovisning gäller också för SIDA. Samtidigt ges myndigheter större frihet att inom givna ramar utforma administrativa regler och system. Ökat kostnadsmedvetande och en klarare koppling mellan verksamhet och resurser ska åstadkommas. För SIDA gäller att utforma styrsystem för verksamheten som kan tillgodose dessa nya krav och som också tar hänsyn till att landramarna upplöses och ersätts av indikativa planeringsramar.

Allt hårdare sparbetning åläggs statliga myndigheter inklusive SIDA. Genom den aviserade särskilda sparutredningen kan förslag till ytterligare nedskärningar av förvaltningsanslaget förväntas.

Biståndet är idag ifrågasatt på ett annat sätt än tidigare. Det starka allmänna opinionsstöd som alltid funnits för biståndet kan inte längre tas för givet. Inte heller den politiska enigheten kring biståndet gäller längre. Biståndet måste försvaras aktivt och SIDA har härvidlag ett stort ansvar.

Sammantaget ger ovannämnda faktorer anledning till en översyn av verksamheten och dess organisation. Därtill har den nya rollen för SIDA medfört krav på ökad professionalitet i biståndshanteringen. Projekthantering har alltmer ersatts av sektorkonsulter, institutioner, internationella organisationer o.s.v; blir allt viktigare, liksom resultat- och effektuppföljning. Problemen i u-länderna har blivit allt mer komplicerade, samtidigt som

ambitionsnivån i biståndet ständigt höjs. SIDA:s existensberättigande handlar mycket om att kunna producera ett kvalitativt bra bistånd som förbättrar villkoren för fattiga människor i fattiga länder. SIDA måste dessutom kunna visa att man gör detta på ett effektivt sätt.

Ett antal åtgärder ter sig naturliga mot bakgrund av ovanstående förändringar:

Kopplingen mellan verksamhet och resurser bör ses över och tydliggöras. Nya prioriteter måste påverka resursfördelningen. Verksamhetsplaneringens nuvarande utformning tar sikte på att underlätta detta arbete. Samtidigt måste också storleken på olika avdelningar och enheter ses över. Sedan 1980/81 har SIDA:s förvaltningsanslag i reala termer varit mer eller mindre konstant. Sedan mitten av 80-talet har sektorbyråerna och regionsekretariaten ökat sin andel av SIDA:s totala lönekostnader samtidigt som motsvarande andel för Bk varit tämligen konstant och minskat för stödenheterna inom sektoravdelningen (INKÖP, REKR, JUR) - se vidare bilaga 2.

Antal insatser i förhållande till faktisk kapacitet bör ses över. Under trycket av ständigt ökade biståndsvolymer, nya sektorprioriteringar och höjda ambitionsnivåer, har det varit svårt att koncentrera biståndet trots upprepade ansträngningar. En analys visar en starkt minskad real biståndsvolym (landprogrammerat bistånd) det senaste decenniet, medan det totala antal insatser samtidigt ökat (se bilaga 2). Flera faktorer förklarar detta:

- (a) växlande politiska krav på olika sorters insatser,
- (b) oklara mål och prioriteringsgrunder,
- (c) svagheter i SIDA-kulturens förmåga att säga nej,
- (d) otydliga resultatkrav medför svårigheter att avsluta verksamheter,
- (e) bland de intressenter som omger projekten är de "bevarande" krafterna starkare än de ifrågasättande.

För att kunna koncentrera verksamheten måste man först acceptera att SIDA inte kan vara totalt flexibelt eller göra allt överallt. Därefter måste målen förtydligas. De övergripande målen för biståndet har varit beständiga och klara genom åren. Det som krävs är att skapa bryggan från dessa till SIDA:s verksamhet, dvs en verksamhetspolitik för just SIDA:s roll i biståndet. Tydligare

mål och prioriteringar för SIDAs verksamhet kommer också att underlätta delegering i organisationen.

Ett sådant arbete har påbörjats i den senaste anslagsframställningen och i årets verksamhetsplanering. Oklara mål försvårar delegering och medför att beslut hela tiden förs uppåt.

Större vikt måste ges åt förvaltning och styrning av existerande insatser och program ("insatsstocken") på bekostnad av planering av nya insatser. Härvidlag lider SIDA av samma brister som påpekas i den s.k. Wapenhans-rapporten för Världsbanken. Ständigt ökande biståndsvolymer har skapat tryck och prioritet i organisationen för nyproduktion, på bekostnad av möjliga förbättringar av kvalitet och effektivitet i den befintliga verksamheten. Detta arbete kräver också resurser och understryker att SIDAs bemanningskrav inte endast är en funktion av ökande biståndsvolymer.

Styrsystem för SIDA måste utvecklas med hänsyn till den stora osäkerhet som omgärdar verksamheten. Få andra myndigheter arbetar med verksamheter som primärt styrs av regeringar i andra länder och som dessutom påverkas av andra givarländer och intressenter. Icke desto mindre måste styrsystem utvecklas för SIDAs verksamhet som tar hänsyn till kraven på resultatstyrning och redovisning. Produktionsstatistik i olika former måste skapas. Ett centralt konsultregister måste upprättas. Någon form av tidredovisning krävs för att förbättra underlaget för resursfördelning och anslagsäskanden. Förutsättningen för att ett styrsystem ska vara meningsfullt, är att det aktivt används av och är till nytta för ledningen.

Kostnadseffektiviteten i biståndsadministrationen kan förbättras. Kostnadsmedvetenheten har inte underlättats av ständigt stigande biståndsvolymer. En analys visar att SIDAs genomsnittliga administrationskostnad för landprogrammerat bistånd ligger på ca 5% av biståndsvolymen, medan motsvarande kostnad för att administrera "bidragsbistånd", såsom katastrofstöd och bistånd genom svenska enskilda organisationer ligger på 1-2%. Även om SIDAs kostnader ter sig mycket rimliga i internationell jämförelse finns besparingsmöjligheter. En analys visar t.ex. att fältorganisationen är mycket dyrbar framför allt vid de mindre biståndskontoren (se bilaga 4). Rationaliseringsmöjligheter diskuteras nedan, under antagande av att en effektiv fältorganisation ska bestå.

Vissa indikationer tyder på att SIDA i jämförelse med andra myndigheter har en högre kostnadsandel för sin internadministration. Till viss del kan detta förklaras av SIDA-specifika förhållanden; t.ex. den stora personalrörligheten (till och från fältet). De avsedda rationaliseringseffekterna av EA-systemet och datoriseringen har inte kunnat realiseras fullt ut ännu (se Maj-Britt Amers utredning).

Beslutsformer, arbetsmetodik och pappersflöden bör ses över, inte minst mot bakgrund av den starka tillväxten av icke-landprogrammerat bistånd. En grundlig analys av det icke-landprogrammerade biståndet med tänkbara förbättringar ingår i denna översyn. En genomgång av planerings- och rapporteringsdokument har igångsatts i syfte att rationalisera och undvika dubbelarbete. Ytterligare ansträngningar måste göras att minska kvantiteten dokument under mottot: mindre men bättre.

Ifrågasättandet av biståndet i samhället måste mötas på olika sätt. Ett viktigt ansvar för detta arbete faller givetvis på politikerna. Men SIDA måste kunna ge underlag och SIDAs verksamhet måste förklaras, motiveras och försvaras. SIDAs personal måste kunna medverka i detta arbete på bred front. Biståndets innehåll och resultat måste redovisas och göras tydligt och begripligt.

Det är vår uppfattning att SIDAs styrka och berättigande främst ligger i det långsiktiga, fattigdomsinriktade och landorienterade bistånd, som bygger på god land- och sektorkunskap. Ett bistånd som kräver aktivt engagemang, kontinuerlig dialog med mottagaren och som tar sin utgångspunkt i mottagarens behov. Ett kvalitativt sådant bistånd kräver stor professionalism både i biståndshandling och inom de sektorer SIDA arbetar inom.

Andra typer av bistånd behövs givetvis också, t.ex. katastrofbistånd och sådant som idag går genom andra kanaler. Men för att förbättra förhållandena för fattiga människor i fattiga länder krävs ett långsiktigt, bärkraftigt utvecklingsbistånd, som SIDA har unika förutsättningar att bedriva.

En koncentration av det nuvarande landprogrammerade biståndet är önskvärt för att öka effektivitet och slagkraft. Det bör ske inom ramen för landorienterade biståndsplaner. (Ordet "landplan" används genomgående i denna rapport för SIDAs planering av biståndet till mottagarländer, för att undvika förväxling med "landstrategier" som avses bli UDs styrinstrument). Även det nuvarande

icke-landprogrammerade biståndet bör koncentreras och där så är möjligt landorienteras och inordnas i nämnda landplaner. Givetvis måste undantag göras för t.ex. EO- och katastrofbistånd och visst annat bistånd som inte kan eller bör programmeras. En upplösning av landramarna ökar behovet av koncentration och landorienterade biståndsplaner.

Detta landorienterade bistånd utgör SIDAs "huvudfåra" och organisation och metodik bör utformas och inriktas på att säkerställa en effektiv produktion av sådant bistånd. Ett starkt fokus inom hela SIDA på denna produktion är önskvärd.

3. ROLLER OCH ANSVAR I SIDA

3.1. Allmänt

Alla biståndsorganisationer har någon form av matrisorganisation för att hantera länder och sektorer. Någon objektiv "bästa lösning" hur ansvaret i matrisen bör se ut finns inte. Det har växlat över åren inom olika biståndsorganisationer. Problembilden i u-länderna gör att en stark landorientering är förhärskande hos flertalet givare för närvarande. Inom en matrisorganisation kan ansvaret fördelas på olika sätt. NORADs senaste omorganisation innebär t.ex. att regionavdelningen med Bk ges det övergripande och operativa ansvaret för biståndet.

Utgångspunkten i detta avsnitt är att matrisorganisationen ska bibehållas, men ansvarsfördelningen förtydligas.

Vilket bistånd SIDA ska bedriva bestäms i en sammanvägning av MLs behov och svenska biståndspolitiska mål och intressen. Sammanvägningen sker i en process genom förslag från SIDA (petita), propositioner från regeringen, utskottsbehandling och riksdagsbeslut. Direktiv till SIDA har hittills lämnats genom regleringsbrev. Genom den s.k. Engblomska utredningen och statsförvaltningens allmänna strävan mot ökad målstyrning kan både formerna för styrning av SIDA och de olika parternas roller i processen förändras.

Konsekvenserna av Engbloms utredning och åtföljande riksdagsbeslut är i skrivandes stund oklara. Det är nödvändigt att klara ut de olika aktörernas roller i planering och programmering av biståndet. Det rimliga är naturligtvis ett samspel mellan SIDA och UD, i den meningen att SIDA utformar

förslag mot bakgrund av måldirektiv. Planering och genomförande av bistånd hänger ihop och kan inte delas upp på olika parter.

3.2. Rollutredningen

Rollutredningen behandlade i huvudsak rollfördelningen mellan SIDA och ML. Tankegångarna förutsetts kända i denna översyn. Det finns ett behov att precisera ansvarsfördelningen mellan RegAvd med Bk, sektorbyråer, konsulter och ML.

Grundsynen är att ML planerar och genomför sina egna utvecklingsprojekt. SIDAs roll är att stödja denna process med överföring av resurser, ekonomiska och kunskapsmässiga. För att kunna göra detta effektivt ligger tyngdpunkten i SIDAs insatser på planerings- respektive uppföljningsstadiet. ML ingår normalt kontrakt direkt med de konsulter och institutioner som deltar i projekten. SIDA kräver vanligtvis att få godkänna dessa kontrakt för finansiering. Svagheter i MLs kapacitet att planera och genomföra projekt kan avhjälpas genom olika former av stöd. I dessa kontrakt är det angeläget att roll- och ansvarsfördelning tydliggörs mellan konsult/institution och ML. I avtalen mellan Sverige och ML för viss insats klargörs ansvar och skyldigheter för respektive part, liksom spelregler kring samarbetet för insatsens genomförande. Genom olika uppföljnings- och rapporteringsrutiner säkerställs att avtalen genomförs såsom avsetts och att erfarenheter dras.

Rollutredningens intentioner har genomförts på ett mycket seriöst sätt hittills. Det är angeläget att synsättet fortsätter att genomsyra biståndshandlingen.

3.3 Ansvarsfördelning i matrisen

Under senare år har regionavdelningarna inom SIDA förstärkts (se bilaga 2). Syftet har varit att stärka landsamordning och landorientering av biståndet i ett skede då hänsyn till övergripande makroekonomiska problem varit viktigt i biståndet. Sektoravdelningen har samtidigt ökat sina resurser något medan biståndskontoren i stort legat på oförändrad nivå. Ansvarsfördelningen mellan RegAvd inkl Bk och sektorbyråer har upplevts som oklar. Alltför många på olika nivåer tenderar att vara inblandade i samma ärenden. Programhandläggare på Bk och sektorbyråhandläggare hanterar ofta samma frågor och ställer krav på omfattande inbördes informationsutbyte ("veckobrev", "veckosamtal"). Detta ger dubbelarbete och är inte rationellt.

I april fattades inom ramen för SAMP-arbetet ett beslut betitlat: "Regler rörande projekt/sektorstödsnyckeln". Detta reglerar vem som ska göra vad i projekt/sektorstödsnyckeln och innebär bl.a. att sektorbyråerna får tydliga uppdrag av RegAvd.

Vi anser att flertalet oklarheter i ansvarsfördelningen mellan RegAvd-Bk-Sb kan lösas genom en utveckling av nämnda beslut. Genom att åstadkomma klara "stafettpinnar" för ansvar i projekt/sektorstödsnyckeln, kan oklarheter och dubbelarbete undanröjas. RegAvd uppdrag måste innehålla något om visioner och färdriktning för biståndet till ett visst land. Likaså måste klara start- och slutpunkter anges. Ansvaret måste vara entydigt. Samtidigt måste man skilja på en instruktion om uppdrag och nödvändigt samråd. Samrådet ska säkerställa att tillgänglig kunskap inom SIDA utnyttjas. Det är ledningens uppgift att bidra till att ett positivt och konstruktivt samarbetsklimat skapas, som underlättar samråd utan att underminera en tydlig ansvarsfördelning. Det är angeläget att skapa bra exempel och lathundar för hur dessa "stafettpinnar" ska utformas. Detta arbete bör göras av den arbetsgrupp som vidareutvecklar SAMP-processen.

3.4. Regionavdelningarna

RegAvd roll i matrisen behöver förstärkas. Landsamordning och hänsyn till makrofrågorna i biståndet har blivit allt viktigare mot bakgrund av utvecklingen i u-länderna. En av orsakerna till svårigheten att avsluta insatser, har varit att RegAvd inte har förmått att hävda sig i intressentbilderna runt en insats. "Stafettpinne"-modellen ställer också ökade krav på RegAvd, liksom att man måste kunna hantera ökade volymer icke-landdramsbistånd. En förstärkning kan ske genom nya personalresurser eller rationalisering eller bådadera. En vidareutveckling av SAMP-modellen, med hänsyn tagen till konsekvenserna av Engbloms utredning, och "stafett"-pinne-systemet, bör kunna medföra en viss rationalisering av arbetet. Vidare bör RegAvd organisation ses över för att göra den interna ansvarsfördelningen tydligare (se vidare kapitel 5).

Sammantaget anser vi att en önskvärd förstärkning av RegAvd roll delvis kan åstadkommas genom olika rationaliserings- och metodåtgärder, men att ett visst personaltillskott likväl är nödvändigt.

Landramarnas andel av det totala biståndet till programländerna har minskat under senare år. Regeringen föreslår nu att landramar ska avskaffas och ersättas med indikativa planeringsbelopp. Det ämnesinriktade biståndet har ökat kraftigt liksom antal länder som mottar sådant bistånd. Sektorinriktning ska enligt regeringens förslag spela en ökad roll i styrningen av biståndet framöver. Samtidigt visar erfarenheterna under senare år att allt bistånd till ett land måste fogas in i sitt makro- och sektorekonomiska sammanhang för att bli effektivt. Behovet av givarsamordning har därmed också ökat.

Landorientering och landsamordning av långsiktigt bistånd inom ramen för någon form av landplan är en förutsättning för att uppnå effektiva resultat med biståndet. Detta behövs även om det inte finns något samarbetsavtal. Grundprincipen bör vara att allt landorienterat bistånd, oavsett finansieringskälla, ska styras och beslutas av RegAvd.

Flera steg åt detta håll har redan tagits men en del arbete återstår. Visst bistånd varken kan eller bör landorienteras, t.ex. EO-bistånd, stora delar av katastrofbiståndet, bidrag till internationella organisationer mm (se vidare bilaga 3). Utformningen av SIDA:s landplaner måste ske i samklang med UD, som också har att ta hänsyn till bistånd genom andra svenska kanaler.

3.5. Biståndskontoren

SIDA har sedan länge en starkt utvecklad delegering till biståndskontoren, där sådana finns. Dessa utgör integrerade delar av RegAvd, samtidigt som de varit självständiga delar av ambassaden i sina respektive länder. Bkc står i direkt linjeansvarförhållande till RegAc. Genom biståndskontoren får SIDA en nära och löpande dialog med ML, en god land- och sektorkunskap och en närhet till problemen, vilket sammantaget tveklöst ökar kvaliteten i biståndet. Delegeringen bygger på goda kunskaper om SIDA:s riktlinjer och arbetsmetodik och nämnda linjeförhållande mellan Bkc och RegAc. Regeringens förslag till ny fältadministration förändrar förutsättningarna för nuvarande ordning. Konsekvenserna är för närvarande något oklara och behöver klargöras framöver.

Det är generellt önskvärt med en hög grad av delegering till Bk. Samtidigt är denna delegering beroende av förtroende, kunskap och kapacitet. En mer flexibel delegeringsordning förespråkas framöver, med bedömning från fall till fall under

RegAc:s ledning. Graden av delegering kan framledas växla från land till land samt också över tiden. Delegeringen bör göras tydligare än idag med någon form av "kontrakt" mellan RegAc och Bkc. Samtidigt ska Bk vara del av "stafett-pinnesystemet" i hanteringen av enskilda projekt/program. Under ett delegerat ansvar kan Bk också ge uppdrag direkt till sektorbyråer. I detta sammanhang bör göras en reservation för att regeringens förslag till ny fältadministration kan komma att innebära att biståndskontoren de facto försvinner. I så fall måste nuvarande ordning omprövas mer radikalt. Detta kan medföra en avsevärt ökad belastning på RegAvd.

3.6. Sektoravdelningen

Sektorbyråerna (Sb) svarar för SIDAs fackmässiga kompetens och har ett kvalitetsansvar för biståndets innehåll. Sb arbetar nu i högre utsträckning på uppdrag av RegAvd. Hur dessa uppdrag formuleras är av stor betydelse för Sb:s möjligheter att göra ett fullgott arbete. Projekt och program måste sättas in i sitt sektor- och makrosammanhang för att bli effektiva. Detta ställer nya kunskapskrav på Sb:s personal. Ämneskunskap måste i högre utsträckning än tidigare kompletteras med kunskaper i sektorekonomi, makroekonomi, finansieringsanalys, institutionsuppbyggnad, stat-marknadsfrågor mm. Samordning med andra givare blir allt viktigare. Sb-personal har både en biståndsoperativ roll och en konsultativ. Den operativa rollen har förändrats såtillvida att den traditionella projektsekreterarrollen försvunnit. I stället arbetar man mycket mer genom andra; konsulter, institutioner, företag och organisationer. Att förmedla resurser genom upphandling har blivit en mycket dominerande aktivitet på sektoravdelningen. Se bilaga 2, som illustrerar upphandlingsvolymen av tjänster. Därmed har också insatshanteringen blivit effektivare.

Allt fler frågor skär tvärs över sektoravdelningen. Makro/mikro, gender, miljö, institutionsuppbyggnad, stat-marknad, upphandlingsteknik, demokrati/mänskliga rättigheter. Förmågan att passa in sektorbistånd i ett strukturanpassningsprogram med dess olika villkor, är i många länder avgörande för effektiva resultat. Likaså kunskaper om finansieringsproblematiken kring sociala sektorer i länder i kris. Exemplet kan göras fler, men illustrerar den ökade vikten av kunskaper som ligger bortom de traditionella sektorgränserna. Behovet av kunskapsutbyte och samordning i dessa frågor mellan Sb är stort.

Betydelsen av dessa frågor kan synas tala för en omprövning av nuvarande sektorindelning; att den nuvarande indelningen inte längre är relevant. Samtidigt kan konstateras att en del tvärfrågor är av metodkaraktär (t.ex. gender) medan andra genererar insatser (t.ex. demokrati/MR). Likaså finns inte någon annan självklar indelningsgrund. Att slå ihop byråer skapar andra problem. Samarbeta med andra biståndsorganisationer underlättas av likartad organisationsstruktur. Historiskt kan SIDA visa på en betydande flexibilitet och förmåga att ta till sig nya frågor och problemområden, inte minst inom sektoravdelningen.

Vi finner inte övertygande skäl att i nuläget i grunden förändra sektoravdelningens organisation. En gradvis anpassning till nya krav har skett och bör fortsätta att ske. Samråd och samverkan i tvärfrågor bör i ökad omfattning äga rum genom att etablera tvärgrupper. I dessa kan ibland representanter för t.ex. RegAvd och PLAN också ingå. Initiativ till sådana grupper kan tas från olika håll. Beslut fattas av SektorAc. Mandaten ska vara klara och tidsbegränsade. Sektoravdelningens utmaning ligger i att kunna kombinera ämnes-, land- och tvärkunskaper för att kunna bereda och förmedla resurser på ett bra sätt. Sb:s roll i biståndsprocessen preciseras i stafett-pinne-systemet (se vidare kapitel 5).

3.7. Koncentration

Att biståndet bör koncentreras har sagts många gånger inom SIDA. Av skäl som nämnts i föregående kapitel har detta visat sig lättare sagt än gjort. Antalet mottagarländer av svenskt bistånd har ökat liksom det totala antalet insatser. Även antalet insatser inom landramarna har blivit fler under senare år, trots ansträngningar för motsatsen. Inom sektorprogram tenderar antalet delinsatser att öka samtidigt som de också blir volymmässigt mindre. Alltför få insatser avslutas. Den totala "insatsstocken" växer, totalbilden blir svåröverskådlig och kapacitetskraven svåra att tillgodose.

Det är angeläget för SIDA att ta nya tag i koncentrationsfrågan. Dels finns resurs- och effektivitetsvinster att hämta genom att göra färre men större insatser. Dels är det rimligt att den minskade totalvolymen för landramsbiståndet kan frigöra resurser för andra typer av bistånd genom SIDA, som har ökat kraftigt. SIDA:s kapacitet måste också accepteras som en begränsning för möjligheter att göra nya åtaganden.

I detta sammanhang kan SIDA självfallet föreslå regeringen mer drastiska koncentrationsåtgärder än de som föreslås nedan (som ligger inom SIDAs mandat). Där kan t.ex. ingå att helt avveckla bistånd till regioner eller länder.

Följande åtgärder kan vidtagas:

- Klarare projektmål, etappmål och brytpunkter måste definieras i alla insatsavtal. Vi anser att det är fullt möjligt att bättre än hittills precisera vad som ska uppnås under en viss period i samarbetet, även i processinriktat sektorbistånd. Därmed skapas klara punkter där fortsatt bistånd ska ifrågasättas och där bistånd kan avslutas. Avtalen måste göras till mer aktiva styrinstrument och kopplingen mellan löpande Agreed Minutes och insatsavtalet, inte minst i sektorstöden, måste preciseras.
- I intressentbilden runt insatserna är de "bevarande" krafterna, både på givar- och mottagarsidan, alltför dominerande. En starkare roll för RegAvd bör kunna innebära mer ifrågasättande.
- RegAvd (inklusive Bk) bör i samverkan med sektorbyråer se över biståndet till varje land och presentera en koncentrationsplan att genomföras över en treårsperiod. Denna bör omfatta också bistånd utanför landramarna.
- Skulle detta grepp inte leda till önskade resultat, föreslås att GD utser oberoende arbetsgrupper som under respektive RegAc:s ledning får mandat att utarbeta koncentrationsplaner för varje land att genomföras under samma tidsperiod.
- Då SIDA av regering och riksdag åläggs nya och utökade arbetsuppgifter, måste SIDA alltid precisera resurskrav för att ta sig an dessa. Alternativet är att föreslå verksamheter som i annat fall måste skäras ned. Ett i och för sig önskvärt flexibelt förhållningssätt från SIDA, kan inte tänjas hur långt som helst. En förutsättning för att kunna ställa krav enligt ovan, är att SIDA på ett trovärdigt sätt kan relatera resursbehov till olika slag av verksamheter.
- Tidigare nämnda styrssystem där RegAvd samordnar allt landorienterat bistånd inom ramen för en sammanhållen landplan, bör underlätta koncentrationsansträngningar.

3.8. Administrativa Avdelningen

Administrativa Avdelningen (AdmAvd) har sedan länge arbetat med att söka precisera sina olika roller. I ett dokument särskiljs tre roller; en serviceadministrativ roll (t.ex. städning, tryckeri, löneutbetalningar, redovisning), en konsultativ roll (att ge råd och stöd till främst verkets chefer inom det administrativa området) och en styrande eller kontrollerande roll (instrument för verkets styrning t.ex. budgetering, personalplanering). Man skulle kunna tänka sig att sådana rolldefinitioner så småningom kan bli utgångspunkter för en förändrad organisation av AdmAvd. För närvarande bedömer vi det inte som lämpligt.

Vi ser det som angeläget att AdmAvd i alla dess delar genomförs av huvuduppgiften att ge bästa möjliga stöd till biståndsproduktionen. Ingen verksamhet får bli ett självändamål, allt ska ses i relation till huvuduppgiften. Sålunda visar t.ex. den senaste översynen av EA-systemet, att det måste bli mer användarvänligt för att kunna utnyttjas fullt ut i biståndsproduktionen. Nyckelord i de tre rollerna ovan är service och stöd. För att kunna prestera detta på ett bra sätt krävs både stor professionell kompetens och en positiv serviceattityd inom AdmAvd:s olika sakområden. En annan förutsättning är ett nära samspel mellan biståndsproduktion och administration, så att kraven och behoven blir klara.

AdmAvd har på ett föredömligt sätt delegerat resursansvar till byråerna/bk. Detta har tveklöst förbättrat kopplingen mellan verksamhetsansvar och resursansvar inom verket, något som främjat effektiviteten. Man måste dock vara uppmärksam på några risker med en utökad delegering:

- Andra byråer/bk åläggs uppgifter som uppfattas som artfrämmande och ej naturligen kan integreras i enhetens normala verksamhet. De kan då bli mindre effektivt utförda och totalt sett mer resurskrävande.

- Professionaliteten i hanteringen kan bli lidande. Sålunda är det t.ex. viktigt att ansvaret för personalpolitik och korrekt regeltillämpning är entydigt och avgränsat; ett självklart ansvar för PA.

- I ett åtstramningsskede kan konkurrensen om knappa resurser bli så hård, att en centraliserad handläggning blir den enda rimliga; inte minst för att undvika dyrbara suboptimeringseffekter.

- En delegering eller decentralisering kan ge skenbara rationaliseringsvinster genom att uppgifter och personal försvinner vid AdmAvd, men återuppstår på andra enheter, och då kanske till högre kostnader.

3.9. Konsulter

Konsulters/institutioners roll ska normalt preciseras i avtal och kontrakt. SIDA arbetar huvudsakligen med två typer av tjänsteupphandlingar; den ena när konsulten bistår SIDA med utredningar, bedömningar, utvärderingar etc. som underlag för SIDA:s ställningstaganden; den andra, totalt dominerande, då konsulter/institutioner ställs till ML:s förfogande för att förstärka lokala institutioner. Konsekvenserna av nuvarande rolltänkande bör naturligtvis återspeglas i avtal och kontrakt, liksom i utbildning av och i dialog med de medverkande företagen och institutionerna.

Konsulternas ansvar och roll bör också påverkas av det nya tänkandet om mål- och resultatstyrning. Konsulten bör få större frihet att tillsammans med mottagaren bestämma hur arbetsuppgifterna ska utföras. Samtidigt ska konsulten regelbundet ställas till svars för vilka prestationer som åstadkommits i relation till uppsatta mål.

SIDA har i några fall med framgång prövat metoden, att inför genomförandet av en större insats samla alla berörda parter för en ordentlig genomgång av ansvars- och rollfördelning. Återigen är tydlighet i dokument och dialog nödvändigt.

4. PROFESSIONALITET OCH KOMPETENSHÖJANDE ÅTGÄRDER

4.1. Allmänt

Inledningsvis nämnda förändringar i biståndsmiljön ställer nya kunskapskrav på SIDA:s personal. Detta är inget nytt för SIDA. Sådana krav har också ställts i tidigare skeden och kunnat tillgodoses. För sektorbyråerna handlar det förutom om ämnes- och landkunskap, om makro-mikro, stat-marknad, institutionsuppbyggnad mm. För RegAvd aktualiseras makroekonomi, strukturanpassningsproblematik, finansieringsfrågor, givarsamordning mm. och för AdmAvd resultatstyrning och en mer målstyrd resursadministration.

SIDA:s kärnkunskap behöver definieras. Vari består det professionella kunnandet som krävs?
Rollutredningen definierade kunskapsområden i den s.k. tårtan. Det handlade om en kombination av ämnes-, land-, biståndsteknik-, förvaltningspråk

och social kunskap. Utvecklingen under senare år visar att för t.ex. en kvalificerad sektorbyråhandläggare är ämneskunskap inte längre det dominerande kravet. God ämneskunskap är givetvis fortsatt en nödvändig bas, men minst lika viktigt är förmåga att sätta in insatser i sina komplicerade sektor- och makrosammanhang, att kunna samordna sig med andra sektoraktörer, att förstå de institutionella kraven för att säkerställa bärkraft, att kunna bedöma statens respektive marknadens roll för sektorns utveckling i en specifik miljö och att kunna upphandla och förmedla resurser på ett bra sätt.

Ämneskunskap inhämtas utanför SIDA. SIDA kan t.ex. rekrytera kvalificerade jägmästare. Den övriga kunskapen utvecklas och inhämtas i hög grad inom SIDA i arbete med biståndet. Därmed får SIDA också ett ansvar att vårda och utveckla dessa led i de professionella kraven. Någon enhet måste ta ett helhetsgrepp på detta ansvar- kanske PU- och verket måste göra klart vad som ska prioriteras i den professionella utvecklingen.

SIDA måste också kunna uppmärksamma och ta till sig kunskaper som ligger i frontlinjen av vår verksamhet. Det gäller för närvarande t.ex. statmarknadsfrågor, mikro-makroekonomi-kopplingar och finansieringsfrågor i de sociala sektorerna. Detta förutsätter både möjligheter att nyrekrytera och att utveckla internt kunnande. Det är ledningens ansvar att se till att och hur frontlinjens kunskapskrav tillgodoses.

Långsiktiga kompetensprofiler bör utarbetas för SIDA:s olika enheter, mot bakgrund av resonemanget ovan. De bör utformas av respektive enhet med stöd av PA/PU och utgöra underlag för kommande personalutvecklingsstrategier.

4.2. Professionell karriär

SIDA är en kunskapsorganisation och det vore naturligt att inrätta en professionell karriärväg vid sidan av den traditionella chefskarriären. PA har börjat utreda förutsättningarna för att inrätta en sådan. Man måste klara ut vad som menas med professionalitet på SIDA. Vad är det för kunnande man vill stödja, utveckla och prioritera?

SIDA har behov av olika slag av professionalitet, varav vissa delar är särpräglade för och endast kan utvecklas inom SIDA, som nämnts ovan. Vissa professioner har en bas och marknad också utanför SIDA. Dit hör t.ex. områdena data, redovisning, juridik, inköp. Mer specifik för SIDA är den pro-

professionalitet som krävs av handläggare på sektorbyråer, regionsekretariat, Bk och i någon mån PLAN. Det är den senare professionaliteten som en ny karriärväg på SIDA i första hand bör inriktas mot. Vi föreslår att man börjar med sektorbyråerna.

Om en professionell karriärväg i SIDA ska bli trovärdig, får det inte bli ett nytt sätt att lösa personalproblem. Vidare bör man inrätta en särskild procedur för utnämningar i den nya karriärvägen för att undvika godtycke och otillbörliga påtryckningar.

Ett annat sätt att öka kompetensen, som prövats av SIDA, är att rekrytera enskilda, särskilt kompetenta och erfarna individer, s.k. "kraftkorn". Detta kan dock bara ske i ett fåtal fall, om man inte ska få alltför stora störningar i linjeorganisationen.

Frågan om en särskild professionell karriär och "kraftkorn" bör ses i ett sammanhang och utredas vidare av PA. Modeller och erfarenheter från omvärlden bör beaktas. Ett genomförande av dessa idéer kräver flexibel lönesättning. SIDA bör också räkna med, att finansieringen måste kunna klaras inom ramen för ett oförändrat förvaltningsanslag.

4.3. Rekryteringsaspekter

I bilaga 2 diagram 9 visas åldersfördelningen hos SIDAs personal. Den illustrerar en typisk 40-talistpuckel och pekar på ett akut behov att skapa en mer balanserad åldersfördelning i SIDA. Problemet är naturligtvis att i besparingstider skapa utrymme för en strategisk nyrekrytering för den föryngring av organisationen, som är absolut nödvändig för SIDAs långsiktiga överlevnad.

Genom en aktiv personal- och rekryteringspolitik måste sådant utrymme skapas, liksom en procedur för nyrekrytering som säkerställer att varje nyanställningsmöjlighet verkligen utnyttjas strategiskt. Detta arbete har redan påbörjats inom PA.

Personal- och befodringspolitiken måste också utformas så att karriärvägarna inom SIDA inte blockeras av 40-talistpuckeln. Duktiga yngre medarbetare måste också se möjligheter att avancera i organisationen, för att inte söka sig bort.

En viktig kompetenshöjande faktor är att befrämja kontinuitet. Det har varit alltför lätt inom SIDA

att cirkulera runt mellan olika funktioner. Professionalitet bör uppmuntras inom varje tillhörighetskrets och personal- och lönepolitiken ge incitament åt kontinuitet. Tillhörighetskretsar bör markeras tydligare och cirkulation ifrågasätas mera. Samtidigt bör den yttre rörligheten stimuleras, vilket personalpolitiken idag också ger möjlighet till.

Under senare år har det varit svårt att rekrytera SIDA-personal till Bk. Den nya fältadministrationen lär inte göra det lättare. Det kan finnas skäl att se över förutsättningar och villkor för Bk-rekrytering i ljuset av de förändringar som nu sker.

4.4. Chefsutveckling

SIDA bedriver för närvarande ett aktivt chefsutvecklingsprogram på bred front. Vikten av detta kan inte nog betonas. Den förändringstakt som präglar SIDA:s verksamhet ställer stora krav på kompetent ledning. Hög förändringstakt i kombination med besparingskrav ställer exceptionellt höga krav på gott chefsskap. Det handlar både om att utveckla chefsskap som sådant och tillgodogöra sig ämnesinnehåll av olika slag. Chefsutveckling bör ses som ett kontinuerligt, viktigt inslag i SIDA:s personalutvecklingsstrategi.

4.5. Att arbeta genom andra

SIDA utnyttjar en mängd företag, institutioner, organisationer, myndigheter och personer i biståndssamarbetet. Ibland för att förstärka SIDA, oftare för att förstärka mottagarlandet. SIDA arbetar också allt mer genom t.ex. FN-systemet. Kunskaper om hur FN-organ fungerar måste också beaktas i kompetensutveckling inom SIDA.

År 1991/92 utbetalades ca 550 mkr i konsultarvoden för kontrakt tecknade av SIDA och sysselsattes ca 350 konsultanställda i fält. Samma år tecknade SIDA ca 350 kontrakt med totalt 150 företag, myndigheter och institutioner med en total kontraktsvolym om 650 mkr. Infrastrukturbyrån svarade för ca 45% av konsultupphandlingen följt av naturbruksbyrån vars andel låg på ca 30%. Tillsammans tecknade dessa byråer i genomsnitt ett kontrakt per dag. Utöver detta går ökande resurser till stöd och granskning av konsultupphandling som i enlighet med rollutredningen övertagits av mottagarmyndigheterna.

Mot denna bakgrund är det uppenbart, att förmågan att arbeta genom andra är ett centralt kunskapsom-

råde för SIDA:s biståndshandläggare. Det är också av avgörande betydelse för biståndets kvalitet och resultat. Att säkerställa bra uppdragsbeskrivningar, kompetenta upphandlingar, fast styrning och noggranna uppföljningar är strategiska kunskaper. Mer arbete måste läggas ned för att få bättre koppling mellan konsultens ansvar och de önskvärda långsiktiga biståndseffekterna. Som stöd för upphandlingsarbetet finns den nya tjänstehandboken.

Enligt vår uppfattning måste mer vikt än hittills läggas på att utveckla detta strategiska kunnande hos berörd personal. Det kan delvis ske genom kurser, men mer effektivt genom att mindre erfarna handläggare får arbeta praktiskt med mer erfarna kollegor. Byråerna kan också utse byråmentorer för detta arbete. Goda exempel på bra uppdragsbeskrivningar bör spridas och erfarenheter utbytas om förhandlingsteknik. Likaså är det centrala konsultregister som nu påbörjats av JUR angeläget. Därigenom kan en överblick skapas av verksamheten, liksom möjligheter till uppföljning, information om arvodesnivåer etc. Den delegerade hanteringen av konsultupphandlingen bör bibehållas. JUR har en viktig roll för att "kvalitetssäkra" konsulthanteringen, övervaka att fastlagd policy följs, säkerställa att upphandling i konkurrens sker när det ska ske och att löpande se till att tjänstehandboken hålls aktuell.

4.6. PU och personalutvecklingsstrategin

Den nya "strategin för SIDA:s arbete med personalutveckling" betonar alla enheters ansvar för personalutveckling. PU har en stödande roll.

Vi har tidigare berört vikten av att SIDA:s professionella kärnkunskap definieras och upprätthålls. Här har PU en viktig roll. Det traditionella kursutbudet bör minska till förmån för en mer praktisk, målinriktad träning. Att resa med mer erfarna kollegor, att arbeta en tid med en erfaren konsult, att delta i någon Världsbanksmission etc. utgör exempel. Personalutvecklingen bör i första hand styras av verksamhetens krav.

Viktiga områden för kompetensutveckling är att arbeta genom andra, med allt vad det innebär, finansiell uppföljning och EA-systemet, där svagheter i SIDA-kulturen motiverar särskilda ansträngningar. Vidare kunnande i avtals- och kontraktsjuridik och förhandlingsteknik samt resultatredovisning. Ovanstående handlar mest om biståndsmetodik. Ämnesmässigt kompletteras detta, enligt den nya strategin, med utbildning inom vik-

tiga förändringsområden såsom stat-marknad, grundkunskaper i nationalekonomi, mikro-makro mm.

Strategin måste bli ett aktivt instrument för att fånga upp nya kunskapskrav och metodidéer. Det är en viktig uppgift för ledningen att med jämna mellanrum se över innehåll och prioriteringar.

5. ORGANISATION OCH METODFRÅGOR

5.1. De övergripande frågorna

5.1.1 Sidas verksamhetsidé och verksamhetspolitik

Bistånd är en synnerligen komplex verksamhet som verkar i mycket komplicerade miljöer. Få andra verksamheter har att ta hänsyn till dels krav från regeringar i mottagarländerna, dels krav från den svenska riksdagen och regeringen och slutligen krav och önskemål från andra medverkande internationella aktörer. De svenska biståndsmålen är mycket allmänna och icke-operativa och ger utrymme för vida tolkningar. Mot denna bakgrund kan biståndsverksamheten lätt flyta ut och bli synnerligen diversifierad och svårhanterlig. Problemet accentueras om förvaltningsresurserna blir allt knappare.

För att kunna fungera praktiskt och väl i denna komplicerade verklighet, krävs förenklingar och tydliga operativa mål och resultatkrav. Det är ledningens uppgift att åstadkomma detta. Som svar på biståndsmålen och omvärldens krav, formulerar SIDA sin verksamhetspolitik i de årliga anslagsframställningarna. Där sker de uttolkningar, prioriteringar, betoningar och formuleras de resurskrav som tillsammans kan sägas utgöra verkets politik. Där sker nödvändiga förenklingar, målpreciseringar och motiveringar.

I förra årets anslagsframställning finns ett antal satser, som kan sägas utgöra stommen i en verksamhetspolitik. Det är angeläget att ytterligare förtydliga en sådan. Den måste vara begriplig för hela SIDAs personal och bli föremål för ordentlig diskussion och spridning.

5.1.2 Styr- och planeringssystem

När verksamhetspolitiken är formulerad måste man ha ett styr- och planeringssystem som säkerställer genomförandet. SIDA har sedan länge ett ganska väl utvecklat planeringssystem. Genom den s.k. SAMP-processen har detta ytterligare förfinats. De förändrade krav som nu ställs på resultatredovisning och målstyrning, liksom de ännu oklara

implikationerna av riksdagsbeslutet om styrning av biståndet, ger anledning till en översyn av hela planeringssystemet. En sådan har påbörjats av PLAN i syfte att också undvika dubbelarbete i olika planeringssteg och rationalisera dokumentfloran. Detta arbete måste utvidgas att inkludera konsekvenserna av nämnda riksdagsbeslut, när dessa väl klarnar.

Det är angeläget att planeringssystemet inte blir för komplicerat. Det måste också svara upp mot ledningens uttryckliga krav på information och beslutsunderlag. Dessa krav bör utgöra utgångspunkten, eftersom system som inte efterfrågas av ledningen är meningslösa. EA-systemet spelar en viktig roll i detta sammanhang. Slutsatserna i Maj-Britt Amers utvärdering måste noggrant beaktas.

Utgångspunkten bör vara nuvarande processteg; regleringsbrev- SAMP- verksamhetsplan- uppföljning.

Verksamhet och resurser måste knytas närmare varandra. SIDA måste kunna motivera sina resurskrav väl, liksom kunna redovisa resultat på ett tydligt sätt. För att kunna redovisa vad olika verksamheter kräver för personalinsatser, måste tidredovisning införas mer allmänt i verket. Sådan har testats under senare tid på några enheter. Tidredovisningen måste göras relativt enkel för att kunna fungera. Vidare måste förbättrade system för produktionsstatistik byggas upp för att underlätta resultatredovisning. EA-systemet och datateknik är viktiga hjälpmedel.

5.1.3 Biståndsproduktionen i fokus

I RRVs rapport "Lär sig SIDA" (1988) anges att SIDA är bättre på att förändra sitt tänkande än sitt handlande. SIDA har genom åren avsatt avsevärd kapacitet på utredningsarbete, konferensdeltagande och medverkan på olika sätt i den intellektuella debatten kring biståndet. Inte minst de senaste åren har avsatt en imponerande rad utredningsrapporter. Förvisso är sådant arbete en nödvändig förutsättning för biståndets bedrivande. I en situation med knappare resurser måste emellertid prioriteringarna bli hårdare. Det blir allt svårare att rycka kvalificerad personal ur produktionen, för att på deltid delta i olika utredningar.

Vi anser att SIDAs ledning framöver måste prioritera så, att en koncentration sker på några få väsentliga utredningar över en viss tid och att stor vikt också ägnas åt uppföljningen av sådana

utredningar. Därmed kan uppmärksamheten fokuseras på ett fåtal viktiga områden i taget och störningar i biståndsproduktionen minimeras. Ökad status bör också ges till den vardagliga biståndshandlingen.

5.1.4 Biståndet och omvärlden

De senaste åren har visat att en generellt positiv biståndsupinion inte längre kan tas för given. Den partipolitiska enighet som fanns tidigare för biståndet, finns inte längre. Biståndet ifrågasätts alltmer och de tidigare stabila opinions-siffrorna för bistånd dalar.

Biståndet måste alltså försvaras, motiveras och redovisas aktivt. Givetvis faller ett viktigt ansvar för detta på politikerna, men SIDA måste ge underlag och aktivt medverka. Konkreta resultat måste kunna redovisas. Biståndets innehåll måste också, åtminstone delvis, klart och begripligt svara mot de förväntningar som finns i samhället om vad biståndet är till för; att hjälpa fattiga människor i fattiga länder. Biståndet måste upplevas som relevant i relation till det som uppfattas vara ödesfrågor i u-världen; miljöproblemen, aids-frågan, fattigdomen etc. I detta sammanhang är begrepp som importstöd, betalningsbalansstöd, skuldavskrivningar, makrobistånd och stöd till strukturanpassningsprogram svårångade. Den senast timade debatten om jordbruksbiståndet illustrerar problemet väl. Det som definieras som bra bistånd måste också kunna tillgodose förväntningar hos en alltmer ifrågasättande svensk omvärld.

Ovanstående belyser den strategiska vikten av en aktiv informationspolitik, både utåt och inåt. SIDA måste på bred front medverka i detta arbete och ge det prioritet. SIDA måste också värna om sina och biståndets vänner i det svenska samhället. Dit hör bl.a. olika enskilda organisationer, missionen och kyrkan, där solidaritetsmotivet fortfarande är levande. Ett mer aktivt utbyte mellan SIDA och biståndets vänner och intressenter är önskvärt.

I tider av hårt yttre tryck måste också SIDA-medarbetare få stöd att kunna gå i svaromål och försvara biståndet. För att kunna bli goda ambassadörer för biståndet måste SIDA-personalen veta vad vi gör, varför vi gör det vi gör och vilka resultat som uppnås. En ny strategi för interninformation har nyligen tagits, som syftar till att fördjupa och förbättra den interna informationen.

SIDAS ansikte utåt måste uppmärksammas. Dit hör t.ex. reception, växel, Bok-SIDA och SEO.

5.1.5 Effektivitetsaspekter

Den fördjupade anslagsframställningen i september 1991 skilde mellan (a) yttre effektivitet som handlar om biståndsverksamhetens resultat i förhållande till dess kostnader, (b) intern förvaltningseffektivitet, samt (c) förändringseffektivitet, d.v.s. organisationens anpassningsförmåga. Vid analyser av SIDAS interna organisation och resursbehov är det naturligt att frågan om den interna effektiviteten står i fokus. I bilaga 2 belyses olika tänkbara metoder som kan användas för att analysera intern effektivitet och följa upp dess utveckling över tiden.

Vi vill dock samtidigt peka på att denna typ av effektivitetsanalys fokuserar en kostnadskomponent i biståndet som endast utgör ca 4 % av det totala biståndet via SIDA. Administrationskostnaden hos konsulter, FN-organ och andra typer av organisationer som bidrar till att förmedla och förvalta svenskt bistånd är inte sällan betydligt högre än SIDAS motsvarande kostnader, men faller genom uppdelningen i förvaltnings- och sakanslag vid sidan om analysen.

Detta medför uppenbara risker för suboptimeringar. En "besparing" i SIDAS förvaltningsanslag kan i själva verket innebära en ökad total kostnad när man lägger samman administrationskostnaderna hos de olika parter som deltar i förmedlingen av en viss typ av bistånd. Det är inte heller självklart att hög intern effektivitet också leder till hög extern effektivitet. En överbetoning av den interna effektiviteten kan ha negativa effekter för kvaliteten i biståndet, t.ex. genom att det ej finns tillräckliga resurser för noggrann projektbedömning.

Mot denna bakgrund är det uppenbart att bedömningar av hur en viss biståndsverksamhet skall organiseras inte får utgå från ett alltför snävt effektivitetsperspektiv. SIDA måste analysera kapacitets-, effektivitets- och kvalitetsaspekter i ett sammanhang. Detta gäller inte bara internt inom verket utan också hos de "kanaler" som utnyttjas för förmedlingen av det svenska biståndet.

5.1.6 Besparingsstrategier

Kostnadsbesparingar och rationalisering kan ske med olika metoder. Man brukar skilja på "osthyvel"-

metoden och "tårtspade"-metoden. "Tårtspade"-metoden förutsätter till skillnad från "osthyvel"-metoden en reell analys av den verksamhet som bedrivs. En sådan analys kan avse såväl vad man gör, som hur man gör det. I det första fallet ("vad") handlar det om att analysera den aktuella verksamhetens relevans i förhållande till organisationens mål. I det senare fallet ("hur") ställs frågan om verksamheten bedrivs på ett kostnadseffektivt sätt.

Vad-frågorna handlar för SIDA:s del om biståndets inriktning och omfattning (länder, sektorer, ämnesområden); frågor som i hög grad beslutas på politisk nivå. SIDA:s egna möjligheter att spara genom att skära ned hela verksamheter är begränsade. Men redan koncentration inom landprogram och inom det ämnesinriktade biståndet kan på sikt spara stora resurser.

När man analyserar "hur" en viss verksamhet bedrivs, är det naturligt att i första hand fokusera på verksamheter vars omfattning förändrats påtagligt. I sådana fall är det motiverat att ställa frågan om SIDA ska fortsätta att bedriva den aktuella verksamheten på samma sätt som tidigare eller om det finns något mer kostnadseffektivt sätt att driva verksamheten, t.ex. att låta någon extern organisation ta över verksamheten.

En analys av för- och nackdelar med sådana förändringar bör bl.a. besvara följande frågor:

- Vilka besparingar kan åstadkommas genom utlokalisering/omstrukturering av den aktuella verksamheten? Viktiga faktorer i sammanhanget är kostnadernas volymberoende och samordningsmöjligheter med andra organisationer. - Vilka konsekvenser får förändringarna för biståndets kvalitet? - Vilken betydelse har den aktuella verksamheten för SIDA:s förmåga att genomföra andra närliggande aktiviteter?

5.2. Regionavdelningarna

I kapitel 3 angavs vår slutsats att RegAvd:s roll måste förstärkas. De bör svara för en starkare styrning och samordning av det landinriktade biståndet. Regionsekretariatets organisation utgör härvidlag ett problem. I ett av de bidrag som erhållits av utredningen anges att det finns minst två viktiga problem. Otydlig arbetsfördelning mellan avdelningschef (Ac) och sekretariatschef (Sc) och oklar roll för landoperatörerna.

Följande förslag bör utredas vidare: Sc avskaffas. Inom respektive RegAvd skapas ett par, tre landgrupper under ledning av en gruppchef, som rapporterar direkt till RegAc. Under gruppchefen finns ett par tre landoperatörer och en assistent, som har nära samarbete och överlappar varandra i ansvaret för gruppens länder. Gruppchefen ska vara en erfaren landoperatör, helst med erfarenhet från både Bk och Sb. Det direkta linjeansvaret Bkc-RegAc kvarstår. Delegeringen till gruppchef kan vara långtgående och ska preciseras tydligt. Administrativt samordningsansvar kan läggas på en av gruppcheferna. Förslaget ger en tydligare rollfördelning och en förstärkning av RegAvd. Landoperatörerna blir mindre isolerade och får en bredare problemexponering i grupperna. RegAc bör kunna avlastas en del.

Vad gäller fältorganisationen påverkas denna nu radikalt av riksdagens beslut. De exakta konsekvenserna återstår att analysera. Hittills har fältorganisationen varit en del av SIDA. Detta förändras nu, vilket bl.a. torde få konsekvenser för delegeringsmöjligheterna. Dessa lär åtminstone inte kunna bli så generella som hittills.

En analys har gjorts av fältorganisationens kostnader i bilaga 4, som också innehåller ett antal slutsatser och rekommendationer. Där konstateras bl.a. att fältorganisationen är mycket dyrbar, samt att SIDA arbetar i allt fler länder utan Bk. Av SIDA:s totala förvaltningskostnader uppgår Bk:s andel till ca 40%.

Gedigen landkunskap, närhet till problemen och aktiv dialog med mottagaren är viktiga ingredienser i det bistånd som SIDA bedriver. Bk spelar härvidlag en nyckelroll. En effektiv fältorganisation har varit SIDA:s adelsmärke. Samtidigt sker nu förändringar i förutsättningarna att bibehålla denna organisation intakt. Riksdagens beslut påverkar på ett sätt som ännu är oklart. Besparingskrav på förvaltningsanslaget tvingar till översyn av alla delar av SIDA:s organisation inklusive fältdelen. Ökade erfarenheter av att arbeta i länder utan Bk ger också indikationer på hur kvalitet i biståndet kan upprätthållas utan fullskaliga Bk. Vi vill betona vikten av att SIDA kan bibehålla en nära kontakt med fältet. Det handlar mera om att finna kostnadseffektiva former för vår fältrepresentation i tider av knappa resurser.

För de små biståndsländerna ligger den relativa administrationskostnaden mer än dubbelt så högt som för genomsnittet av programländer med Bk. I länder med små biståndsvolymer bör nuvarande Bk-

standardlösning omprövas. I en sådan omprövning bör också andra faktorer vägas in; landets utvecklingsnivå, kunskaper och kapacitet i förvaltningen, alternativa kanaler för bistånd mm. De länder som 1992/93 har den största relativa administrationskostnaden är LES, GUB, KEN, SRI, och BOT. Bk-LES avvecklas nu, varvid intressanta erfarenheter bör kunna vinnas.

Verksamheten i Latinamerika visar på intressanta mellanformer med en eller ett par personer placerade på svenska ambassader. I några fall har också regionala ämneshandläggare prövats med framgång. Det är angeläget att mer systematiskt överväga alternativa representationer på fältet på skalan mellan fullskaliga Bk och ingen representation. Konsekvenserna av bistånd utan Bk bör också ses över. Också i ljuset av andra länders erfarenheter (se vidare bilaga 4).

Ett alternativt grepp vore, att SIDA endast skulle arbeta bilateralt i säg 15 länder med rejäla, omfattande biståndsprogram och välbemannade biståndskontor. Det skulle innebära en stark koncentration av resurser på dessa länder, med motsvarande möjligheter till tyngd i dialog och påverkan. Bistånd till övriga länder skulle ske genom andra kanaler i det internationella givarsystemet.

Vad gäller omedelbara rationaliseringsåtgärder på fältet kan konstateras, att datoriseringen gjort ett antal utsända assistenttjänster överflödiga. Utsända kan ersättas med lokalrekryterad personal och arkivfunktionen kan klaras genom regelbundna besök från arkivet. Detta gäller främst mindre kontor. Vidare finns stora potentiella besparingar att göra vad beträffar kostnaderna för Bk-personalens bostadsförsörjning.

5.3. Sektorbyråerna och SEO

Sektorbyråernas andel av SIDA:s totala löneram ökade från 24 % år 1987/88 till 26,5 % år 1992/93. Huvudorsaken är den "inväxling" av närkonsulter som blev resultatet av den s.k. närkonsultutredningen 1987. Under samma period har det för sektorbyråerna mest kapacitetskrävande biståndet, nämligen sektor- och projektbiståndet, minskat sin andel av det totala biståndet via SIDA från 37 till 30 %. I bilaga 2 redovisas en jämförelse med

NORAD som tyder på att SIDAs sektorbyråer relativt sett har en betydligt större tilldelning av resurser än motsvarande enheter inom NORAD.

Trots detta upplevs belastningen på sektorbyråerna som oförändrat hög. Orsaken kan troligen sökas dels i ökad komplexitet och ambitionsnivå vad beträffar fattigdomsinriktning, institutionsutveckling etc inom insatserna, dels i det faktum att det totala antalet insatser ökat under perioden.

Vi bedömer mot denna bakgrund att det bör vara möjligt att göra vissa resursbesparingar inom sektoravdelningen. Detta förutsätter att åtgärder vidtas i enlighet med förslag i andra avsnitt i denna utredning, nämligen (a) ökad koncentration såväl beträffande det totala antalet sektorer/insatser som antalet delinsatser/aktiviteter inom varje insats; (b) minskat dubbelarbete genom införande av ökad grad av uppdragsstyrning, (c) fortsatt införande av ett nytt strategiskt rolltänkande, bl.a. genom ytterligare överföring av ansvar för konsultupphandling till mottagarländerna och sist, men inte minst viktigt, (d) förbättrad kvalitet i insatsberedning och insatsgenomförande genom ökad professionalitet. Vi har tidigare pekat på vikten av strategisk rekrytering och införande av en professionell karriär i detta sammanhang.

Besparingar inom landsamarbetet bör delvis utnyttjas för att öka kapaciteten hos sektorbyråerna att i ökad utsträckning medverka i bistånd utanför landramarna. Med tanke på den kraftiga volymökningen av biståndet genom SEO, den politiska betoningen av området och den externa exponeringen, bör byrån förstärkas. Den bör också få ökat stöd av övriga Sb.

Den nuvarande delegeringen av administrativa funktioner till Sb bör prövas om den i alla delar är rationell.

Som nämnts i avsnitt 3 finner vi inga övertygande skäl att omorganisera sektoravdelningen. Ett behov av ett mer flexibelt resursutnyttjande mellan enheterna kan tillgodoses på annat sätt. De sektorgemensamma frågorna kan med fördel hanteras i tvärgrupper, med representant för den mest kompetenta eller erfarna byrån i varje fråga som ordförande.

5.4. Stödenheterna inom sektoravdelningen

I bilaga 2 illustreras hur SIDAs roll i resursöverföringen till mottagarländerna har förändrats kraftigt. Det är främst ett resultat av rollutredningen.

Sålunda har SIDAs inköpsvolym i faktiska priser minskat från ca 500 mkr år 1984/85 till ca 80 mkr år 1992/93, vilket reallt innebär en 90 %-ig minskning. INKÖP har skickligt anpassat sin verksamhet till dessa nya förutsättningar, och ägnat stor kraft åt att utveckla upphandlingskapacitet i mottagarländerna för egen upphandling. INKÖP har nyligen analyserat förutsättningarna att göra enheten till en resultatenhet och funnit att betydande besparingar skulle kunna göras genom avgiftsfinansiering. För detta krävs regeringens medgivande.

Vi finner dock inte att det ligger i SIDAs verksamhetsidé att bedriva avgiftsfinansierad inköpsverksamhet. Det är osannolikt att SIDA skulle få tillgodogöra sig intäkterna. Sådan verksamhet borde i stället kunna bedrivas i självständig form utanför SIDA. INKÖP bör i stället ges ett mandat att anpassa kostymen till verksamheten, d.v.s. analysera vilka funktioner som ska behållas för vilka volymer, och sedan anpassa organisationen till detta. Frågan bör ställas vilket strategiskt upphandlingskunnande som bör behållas inom SIDA och vilka tjänster som kan köpas utifrån. Härvid bör också övervägas att lägga verksamhet som syftar till uppbyggnad av upphandlingskapacitet i ML inom FÖRV, som en del av stöd till offentlig förvaltning.

Vad gäller rekrytering av kontraktsanställd personal (KAP) har denna minskat från ca 270 personer år 1987/88 till 94 år 1992/93. Prognosen är en fortsatt minskning. REKR har också på ett skickligt sätt anpassat sig till detta och skurit ned sin personal. Förutom KAP sköter också enheten rekrytering till FN, medverkar i vissa konsultrekryteringar som stöd åt Sb, administrerar MFS-bidrag och ger ut Lediga Uppdrag.

Vi finner det tveksamt om REKR ska behållas som självständig enhet. I stället bör prövas att lägga verksamheten under PA och söka samordningsfördelar. Idag lägger REKR betydande resurser på att stötta sektorbyråerna med bedömningar av kandidater som föreslås av konsultföretagen. Denna typ av stöd borde på sikt vara möjligt för sektorbyråerna att anskaffa externt.

5.5 Administrativa avdelningen

Vissa indikationer tyder på att SIDA:s internadministration är något överdimensionerad. Samtidigt pekar resultaten från tidigare utredningar på att SIDA står sig gott i förhållande till övriga nordiska biståndsorgan (se bilaga 2). Osäkerheten i sifferunderlaget gör det dock svårt att dra klara slutsatser.

EA-systemet beräknades leda till en besparing om 13 personår för ekonomiadministrativt arbete utanför EKON. Detta har ännu inte kunnat infrias. Den utvärdering som nyligen gjordes (Maj-Britt Amer) visar i stället på viktiga återstående problem, främst när det gäller planeringssystemet i EA. För genomförande av EA-systemet och finansiell uppföljning över huvud taget, finns ett visst motstånd att övervinna i SIDA-kulturen. Att lotsa EA-systemet i hamn och göra det användarvänligt, bör bli en strategisk uppgift för EKON framöver.

Inom AdmAvd bör man överväga vad som är kärnverksamhet av ett slag som måste behållas inom verket, och vad som med fördel skulle kunna köpas utifrån. Städning är ett sådant exempel.

SIDA bör överväga att återskapa en organisationsenhet som kontinuerligt kan initiera och följa upp rationaliseringsarbete.

Vi föreslår att AdmAvd och SektorAvd samordnas under samma ledning. Därmed skulle administrationen komma närmare biståndsverksamheten och ett mer flexibelt resursutnyttjande kunna skapas. Detta förutsätter en hög delegeringsgrad, vilket vore en positiv bieffekt.

5.6. Tvärfrågor

I bilaga 3 "Bistånd utanför landramarna", analyseras och diskuteras ingående det bistånd som blivit en allt större andel av biståndet genom SIDA. Sålunda har de tre posterna katastrofbistånd, EO-bistånd och stöd till demokrati, mänskliga rättigheter och humanitärt bistånd ökat från 13,4% av totalt utbetalat bistånd genom SIDA år 1980/81 till 32,6% år 1992/93. Olika karakteristika för detta bistånd redovisas i bilagan. Problem som anges är bl.a. den ökade splittringen av biståndet, svårigheten att få en god överblick, arbetskrävande beslutsprocesser och komplex resultatredovisning. Problemen inses lätt då man beaktar att detta bistånd idag omfattar ca 1000 insatser till ca 100 olika länder.

Våra slutsatser innebär bl.a. följande:

- En successiv övergång bör ske till mer land-anknuten programmering av bistånd utanför landramarna. Detta kan dock bara ske för delar av detta bistånd, främst det långsiktiga, landinriktade, SIDA-styrda biståndet. Genom en sådan övergång underlättas samordning och programmering av biståndet.
- Övrigt C2-bistånd som inte kan landprogrammeras, bör SIDA försöka integrera i den reguljära budgetprocessen
- SIDA bör dra en skiljelinje mellan EO-bistånd med egeninsatser, där ansvaret för verksamheten i huvudsak faller på respektive organisation, och bistånd där organisationerna ses som en resurs för verksamhetens genomförande, där SIDA har huvudansvaret.
- Ansvarsfördelningen inom SIDA bör följa huvudprincipen att landorienterat bistånd sker i uppdragsrelation mellan RegAvd och SektorAvd.
- Precis som i det landprogrammerade biståndet är det angeläget att bistånd utanför landramarna koncentreras. Detta kan åtminstone delvis ske inom ramen för SAMP-processen.
- Även om resurskraven på SIDA är mindre för detta bistånd än för det landprogrammerade, genom att huvudansvaret ofta ligger på andra aktörer, måste dessa krav noggrant beaktas i ljuset av volymökningarna och den politiska vikt detta bistånd tillmätts. Detta berör främst SEO.
- Det är angeläget att förbättra resultatredovisningen av biståndet utanför landramarna, för att kunna belysa dess rättmätiga plats vid sidan av övrigt bistånd.

De organisatoriska konsekvenserna för olika tvärområden som SIDA uppdragits att hantera, har utfallit något olika genom åren. Vissa områden har haft mer metodkaraktär medan andra medfört betydande biståndsvolymer. För genderbistånd upprättades en särskild enhet på PLAN, som idag har 5 medarbetare. För miljöfrågor tillsattes en särskilt kvalificerad rådgivare på PLAN. För demokrati och MR-frågor har en särskild enhet bildats i FÖRV. Detta har varit ett flexibelt sätt att anpassa organisationen till nya krav. Vissa av dessa åtgärder kan dock behöva ses över i ljuset av gångna erfarenheter.

Genderverksamheten har bedrivits mycket framgångsrikt inom SIDA, under ledning av genderenheten. Huvudsyftet har varit att tillse att genderaspekter alltid tillgodoses i allt reguljärt bistånd. Genom en utbildande, stödjande och konsultativ roll har enheten med sina fältrepresentanter bedrivit detta arbete. Därtill har kommit specifika kvinnoinsatser. Genom åren har nästan all operativ personal inom SIDA tränats. Man bör kunna ifrågasätta, efter alla år, om verksamheten fortsatt kräver en särskild enhet om 5 personer plus en omfattande fältrepresentation (av främst lokalanställda).

Man kan också ifrågasätta om organisationen av miljöfrågorna är den bästa, både vad avser miljörådgivarens placering och organisationen inom NATUR.

Demokrati/mänskliga rättigheter/humanitära biståndet har en i vårt tycke alltför komplicerad beslutsstruktur med flera Ac inblandade. Där krävs en strömlinjeförning och förenkling. Vidare bör massmediefrågorna sammanföras med enheten i FÖRV.

De olika tvärfrågornas metod- och organisationskonsekvenser bör bli föremål för mer systematisk genomgång och uppmärksamhet av SIDAs ledning.

5.7. Planeringsenheten

Vi anser att PLAN främst ska ha en produktionsstödjande funktion. Det innebär t.ex. att ekonomerna ska ge stöd till RegAvd personal vad gäller strukturanpassningsproblematiken. Hur detta ska ske är en viktig fråga. Det förutsätter ett nära och kontinuerligt samarbete med de berörda RegAvd.

Utvärderingsenhetens (UTV) roll bör prövas i ljuset av den nyligen tillskapade externa utvärderingskommittén. En viktig fråga är hur resultaten av UTVs arbete återförs i organisationen. En mer systematisk erfarenhetsåterföring vore önskvärd liksom effektiva former för detta. Det gäller både metodfrågor och ämnesfrågor. Vidare bör UTV ges en aktiv roll i det nu högaktuella arbetet med metodfrågor i anslutning till resultatredovisning inom olika verksamhetsområden.

5.8. Informationsenheten

Informationsverksamhetens strategiska betydelse har belysts tidigare i detta avsnitt. Vad gäller INFOs organisation kan bara konstateras, att den är ganska omfattande i personalantal i relation

till traditionella informationsenheter. Även på detta område bör övervägas vad som är kärnverksamhet att behålla inom verket och vad som med fördel skulle kunna köpas utifrån.

1993-01-26

Dossier

ORGANISATIONSÖVERSYN

UPPDRAGSBESKRIVNING

1. Bakgrund

Inom ramen för regeringens besparingsprogram har biståndsanslaget minskats med 1.5 mrdr SEK. Det är osäkert om och när 1%-målet kan återuppnås. Vidare har Sveriges BNP-tillväxt varit negativ eller mycket låg, vilket medför stagnerande biståndsvolymer. Det flytande kronan medför också ett sänkt realvärde av biståndet. SIDA får en minskad biståndsvolymer att hantera.

För nästa budgetår minskar SIDAs administrativa resurser med 4%, dels genom ett sparbetning på 2.5%, dels som en effekt av de kostnadsökningar som kronans minskade värde innebär. Härutöver har regeringen aviserat en särskild sparutredning kring hela biståndsförvaltningen, vars resultat lär komma att påverka också SIDA.

Biståndets styrformer har varit föremål för en särskild utredning (den s.k Engblomska utredningen). Den läggs fram i dagarna och regeringen har aviserat en särproposition under våren efter remissbehandling. Denna kan på olika sätt komma att påverka SIDAs organisation och arbetssätt.

Under det senaste decenniet har biståndets innehåll förändrats avsevärt. Den landprogrammerade delen av det totala svenska biståndet har sjunkit från 48% 1980/81 till omkring 25% 1992/93. Samtidigt har andra delar av biståndet genom SIDA fått större utrymme och betoning; t ex miljö, demokrati och humanitärt bistånd, katastrofbistånd, bistånd genom enskilda organisationer och bistånd till strukturanpassningsprogram.

SIDAs förändringsarbete med rollfördelningen i biståndet har på olika sätt påverkat både metodik, kompetenskrav och organisation i biståndgivningen.

Sammantaget innebär ovannämnda faktorer att SIDAs organisation och arbetsmetodik måste anpassas till de nya förutsättningarna och ytterligare effektiviseras.

2. Några utgångspunkter

- Årets budgetproposition ställer sig bakom den uttolkning av biståndspolitik och metodik som angivits i SIDAs senaste anslagsframställningar. Det innebär bl a en fortsatt diversifierad verksamhet både inom och utom programländerna inklusive Östeuropa. Ändamålsbestämda anslag kommer även fortsättningsvis att spela en stor roll och SIDA måste bibehålla en stor flexibilitet att hantera olika biståndsanslag.

- Regeringen har i propositionen aviserat nya utredningar kring biståndet. En viss fortsatt osäkerhet om statsmakternas avsikter vad gäller biståndet och SIDAs verksamhet finns. Ytterligare besparingskrav kan komma att ställas.

- Själva huvudstrukturen med nuvarande matrisorganisation ska bibehållas. Roll- och ansvarsfördelningen inom denna kan dock provas.

- Översynen bör dels ge förslag till åtgärder som kan genomföras omedelbart dels ge underlag för mer långsiktiga förändringsåtgärder som kan föräntledas av ovan nämnda utredningar.

Syftet med organisationsutredningen är att i offensiv anda söka stärka SIDAs effektivitet och professionalitet för att härigenom få ut mer kvalitativt bistånd per resursinsats. Åtgärderna ska också, sammantaget, leda till besparingseffekter på förvaltningsanslaget.

3. Undersökningsområden

Utredningen ska utifrån ovannämnda bakgrund och utgångspunkter göra en **analys och problembeskrivning** av SIDAs verksamhet och organisation.

Utredningen ska se över **roll- och ansvarsfördelningen** inom SIDA. Därvid ska särskilt rollfördelningen mellan reg avd/bk/sectorbyrå klarläggas. Hänsyn ska även tas till den nya programmeringsproceduren, SAMP, och den s k Engblomska utredningen. Även beslutsprocess och beslutdokument ska ses över. Vidare samspelet med externa konsulter och institutioner. Utredningen ska också se över den administrativa avdelningens roller, internt och i relation till övriga SIDA.

Utredningen ska lämna förslag till hur SIDAs **kompetens och professionalism** ska kunna ökas. Ämnet berör karriärvägar, personalutveckling och olika aspekter av personalpolitik. Kompetenskrav inom organisationens olika delar ska undersökas

och relateras till nuvarande personalprofiler. Behov av förändringar ska preciseras.

Utredningen ska, bl a med hänsyn till ovanstående undersökningsresultat, föreslå lämpliga **förändringar eller justeringar i den nuvarande organisationen.**

4. Utredningens organisation och arbetssätt

En arbetsgrupp med Jan Cedergren och Mikael Söderbäck tillsätts. Till arbetsgruppen knyts en referensgrupp med följande medlemmar: Torvald Åkesson, Bengt Ekman, Klas Markensten, Hallgerd Dyrssen, Eva Nauckhoff, Göran Engstrand och Agneta Helleday.

Samråd med personalorganisationerna sker genom den lokala utvecklingsgruppen.

Samråd sker med UD om den s k Engblomska utredningen och den s k sparutredningen.

Samråd ska också ske med andra SIDA-utredningar av relevans för denna utredning, t ex den som ska behandla frågan om strategi för SIDA's kompetensutveckling.

Utredningen ska sträva efter största möjliga samverkan och öppenhet med berörda delar av SIDA. Utredningen ska ha rätt att lägga ut begränsade uppdrag till enheter inom SIDA. Ett mycket begränsat konsultstöd förutses.

Utredningen ska avlägga rapport den 1.6.1993.

Budget för uppdraget bifogas (bilaga 1).

9 June, 1993

FÖRVALTNINGEN AV DET BILATERALA BISTÅNDET - TRENDER OCH NULÄGE

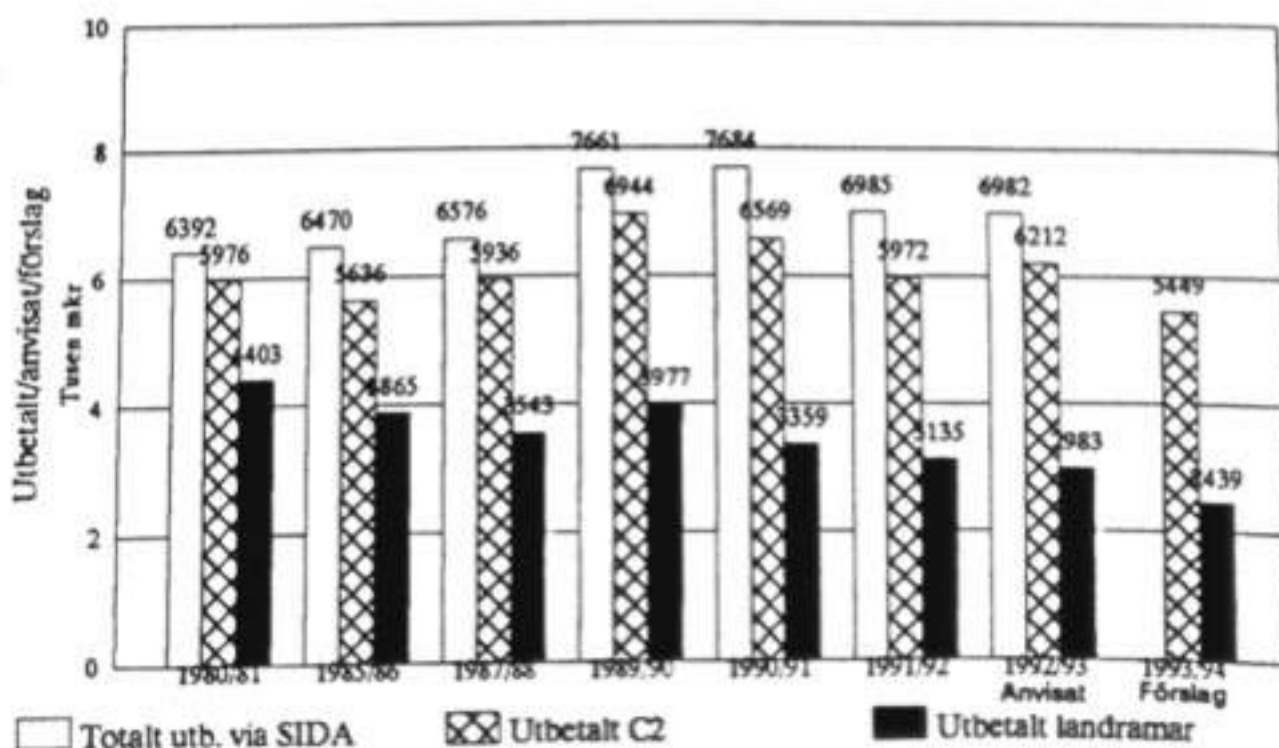
1. Syfte

Denna PM utgör en del av underlaget för den organisationsöversyn som utförs inom SIDA under perioden januari-maj 1993. Promemorian syftar till att sammanfatta och analysera viktigare trender vad gäller omfattning och inriktning av biståndet, formerna för resursöverföring till mottagarländerna samt utnyttjandet av förvaltningsresurser inom SIDA.

2. Stora förändringar i biståndets inriktning under de senaste åren

Om man bortser från nedskärningen av det svenska biståndet fr.o.m. budgetåret 1993/94, har den reala volymen av det bistånd som förmedlas via SIDA varit tämligen konstant under den senaste 10-årsperioden. Däremot har stora förändringar ägt rum när det gäller biståndets fördelning inom C2-anslaget, närmare bestämt mellan landramsbistånd och övriga anslagsposter. Som framgår av diagram 1 har landramarnas andel av biståndet via SIDA minskat kontinuerligt. Diagram 1 åskådliggör den reala utvecklingen i 1990 års priser av det totala biståndet via SIDA, liksom av C2-anslaget och landramarna (hänvisning görs också till diagram 1 i PM om "bistånd utanför landramarna" som visar den procentuella förskjutningen av landramarnas andel av C2-anslaget).

Diagram 1: Biståndet via SIDA, real utveckling 1980/81 - 1993/94 (i 1990 års priser)

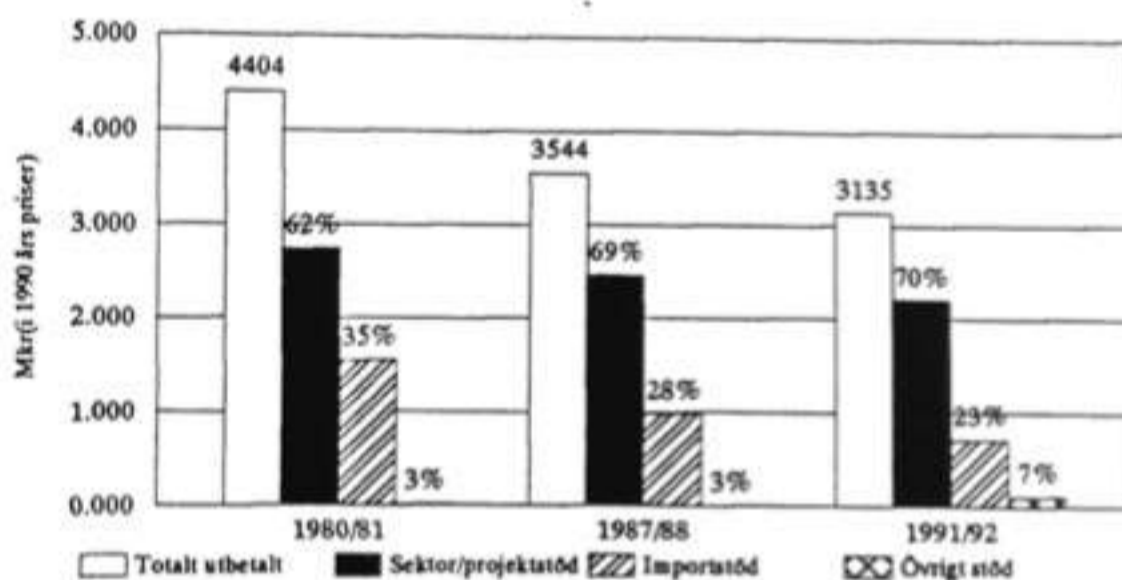


En mer detaljerad redovisning av dessa och andra trender återfinns i bifogad tabell (bilaga 1).

3. Förändringstendenser inom landramarna

I bilaga 2 har några olika trender inom det landprogrammerade biståndet dokumenterats. Där framgår bl.a. att andelen importstöd minskat successivt sedan 80-talets början (från 35% år 1980/81 till 23% år 1991/92). Denna utveckling, som illustreras i diagram 2 har inneburit att sektor- och projektstöden, d.v.s. de mer kapacitetskrävande biståndsformerna, inte har minskat i samma takt som landramsbiståndet generellt.

Diagram 2: Andel sektor-/projektstöd, importstöd samt övrigt stöd i landramarna



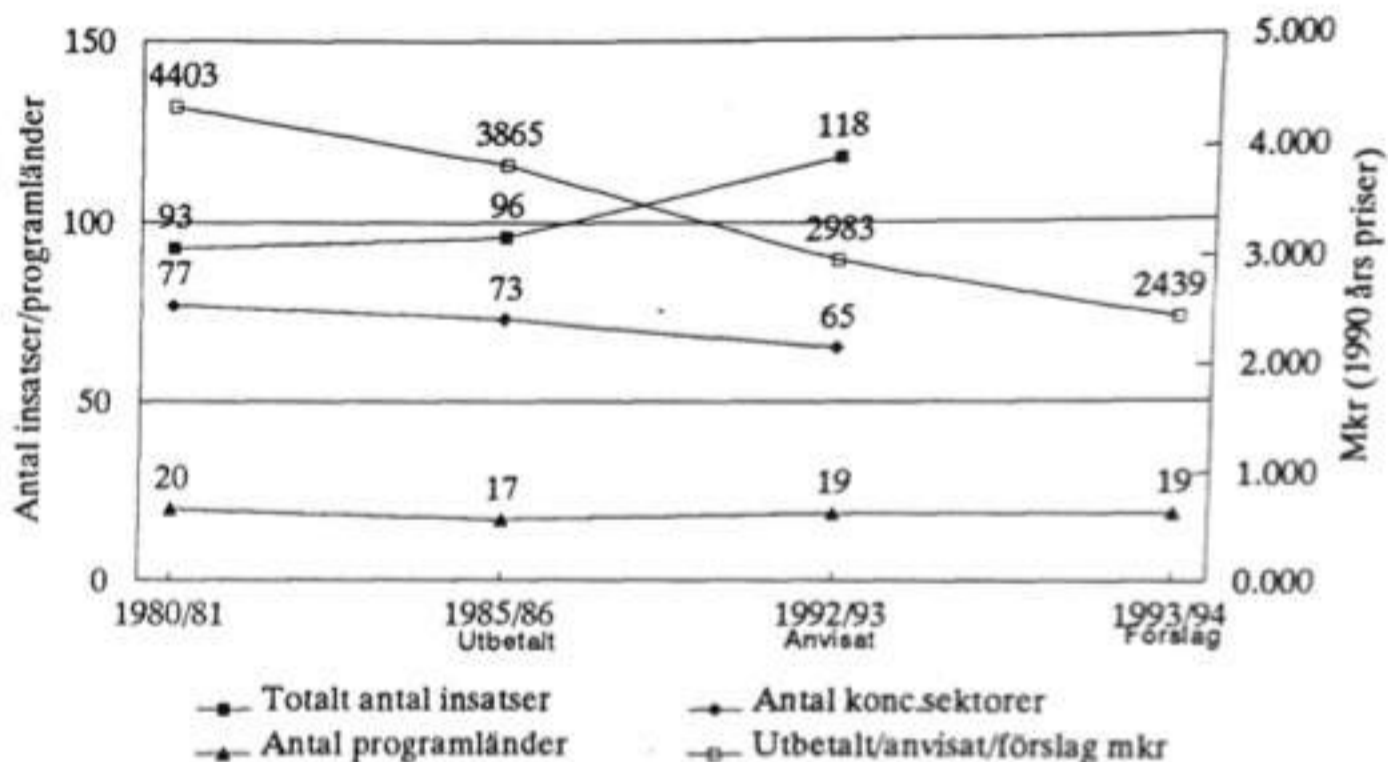
Not: i övrigt stöd inkluderas PK-fonder samt katastrofstöd

En viktig styrande faktor för resursbehovet inom SIDA:s sektorbyråer är sektorfördelningen inom landprogrammen. En särskild genomgång har gjorts av antalet "koncentrationssektorer" respektive "övriga insatser" i landramarna (se bilaga 3). Genomgången baseras på i princip samma sektorindelning som användes vid SIDA:s "koncentrationsutredning" år 1985. I flera fall är det svårt att klassificera insatserna, men detta påverkar ej konklusionerna i stort. Resultatet redovisas i diagram 3.

De ambitioner som fanns 1985 att minska antalet insatser i landramarna har inte uppfyllts. Tvärtom har det totala antalet insatser ökat från 96 år 1985/86 till dagens 118. Vi kan konstatera att det är antalet "övriga insatser" som ökat, samtidigt som antalet "koncentrationssektorer" minskat från 73 till 65. Det bör dessutom observeras att denna

statistik bortser från alla de aktiviteter som äger rum i programländerna vid sidan om landerna (demokrati, kultur, miljö etc). Dessa aktiviteter har ökat mycket kraftigt sedan mitten på 80-talet.

Diagram 3: Utvecklingen av antalet programländer och insatser samt av volymen av det landprogrammerade biståndet (i 1990 års priser)



4. SIDA:s roll i resursöverföringen till mottagarlandet har förändrats kraftigt

SIDA:s roll i resursöverföringen till mottagarländerna har förändrats påtagligt sedan mitten av 80-talet. Detta kan ses som ett uttryck för en medveten strävan till nytt rolltänkande baserad på slutsatserna i rollutredningen från 1988/89. Förändringarna illustreras i diagram 4 och 5, som visar utvecklingen av två resursslåg, nämligen SIDA:s rekrytering av kontraktsanställd personal (KAP) samt SIDA:s inköp av varor för mottagarländernas räkning. I bägge fallen har kraftiga volymminskningar ägt rum sedan 1987/88.

Minskningen av antalet kontraktsanställda har varit relaterad till en ökad "utkontraktering" av insatser till konsultföretag. Det finns därför anledning att förmoda att antalet konsultanställda i fält liksom volymen av utbetalningarna till konsultföretagen bör ha ökat.

Tyvärr är det svårt att från tillgänglig statistik

Diagram 4: Antal kontraktsanställd personal (KAP) i fält

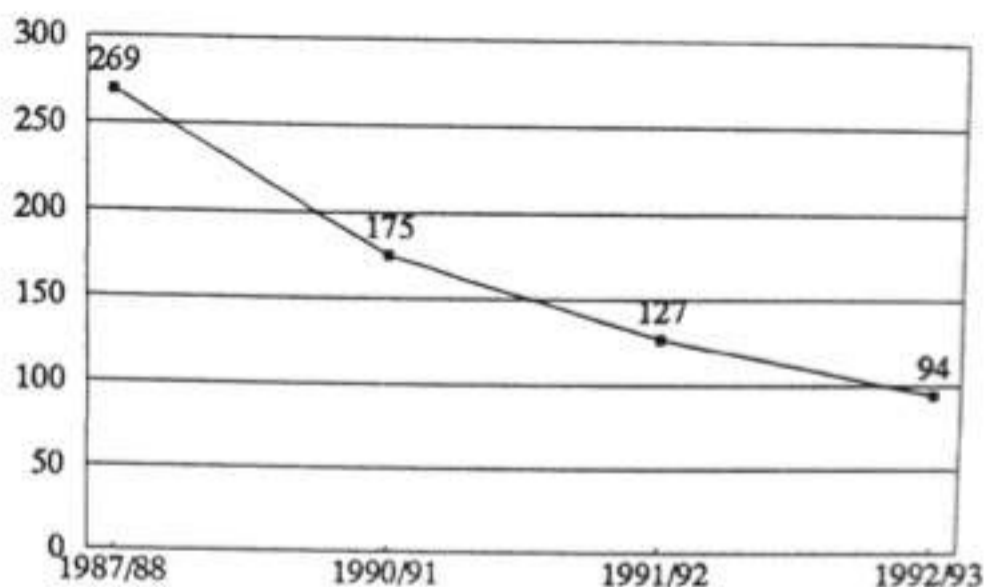
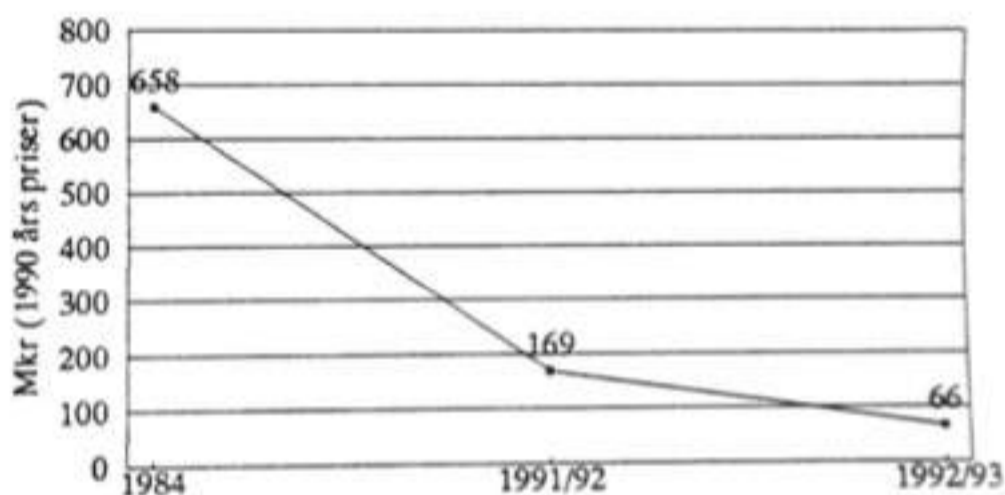


Diagram 5: Inköpsvolymens utveckling



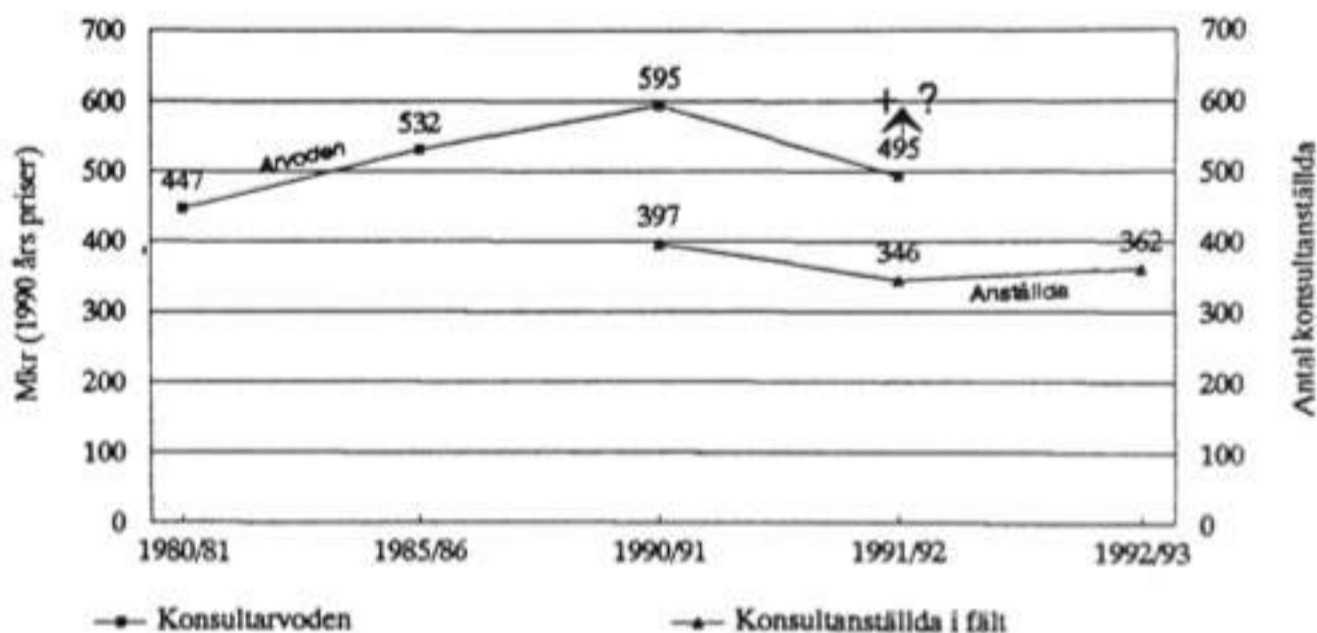
dra några slutsatser om hur SIDA:s konsultupphandling utvecklas. I en utredning av Sten Lööf år 1990 pekades på olika problem, bl.a. att det är svårt att med hjälp av kontoplanen få fram information om arvodesutbetalningarna. T.ex. bokförde vissa enheter konsultarvoden på fel kontoklasser. Vidare saknas klara definitioner för olika typer av kontrakt i relation till kontoplanen (gäller t.ex. entreprenadkontrakt).

Att, i enlighet med rollutredningens intentioner, ett ökat antal konsultkontrakt idag tecknas av mottagarmyndigheterna, har gjort det ännu svårare att få en överblick över konsulthanterings totala volym. Först när det kontraksregister som nu är på väg att utvecklas av juristenheten, är etablerat, kommer det vara möjligt att få större klarhet beträffande omfattningen av SIDA-finansierad konsultupphandling. Det bör noteras att det nya kontraksregistret tyvärr inte kommer att

kunna bidra till att skapa ökad klarhet vad gäller de faktiska utbetalningarna. Det kommer nämligen inte finnas någon koppling mellan kontraktsregistret och SIDAs redovisning.

I diagram 6 redovisas dels uppgifter från SIDAs redovisning (kontoklass 5341), dels uppgifter hämtade från SIDAs statistik om personalbiståndet. Mot den bakgrund som givits ovan, måste de redovisade uppgifterna tolkas med försiktighet. Så mycket kan dock sägas som att det saknas belägg för att konsultupphandlingens volym skulle ha ökat under senare år.

Diagram 6: Utbetalda arvoden till konsultföretag samt antal konsultanställda i fält



5. Relativt små förändringar har skett i SIDAs personalresurser

I diagram 7 visas dels den reala utvecklingen av SIDAs förvaltningsanslag (C4), dels hur förvaltningskostnaden utvecklats i förhållande till den totala biståndsvolymen samt till C2-anslaget. Några större förändringar har ej skett i de totala förvaltningskostnaderna under den aktuella perioden. Propositionen för 1993/94 innebär att SIDAs förvaltningskostnad kommer att öka något i relation till biståndsvolymen via SIDA (från 4,1 till 4,4 % av C2-anslaget).

Att få fram historiska data om SIDAs personal är förenat med vissa svårigheter. PA har efter en genomgång av existerande statistik lämnat uppgifter vilka ligger som underlag för diagram 8 nedan. Diagrammet visar att antalet anställda inom SIDA inklusive de sakanslagsfinansierade varit i stort sett konstant sedan 1987/88.

Diagram 7: Förvaltningsanslagets utveckling reallt och i % av utbetalningar via SIDA

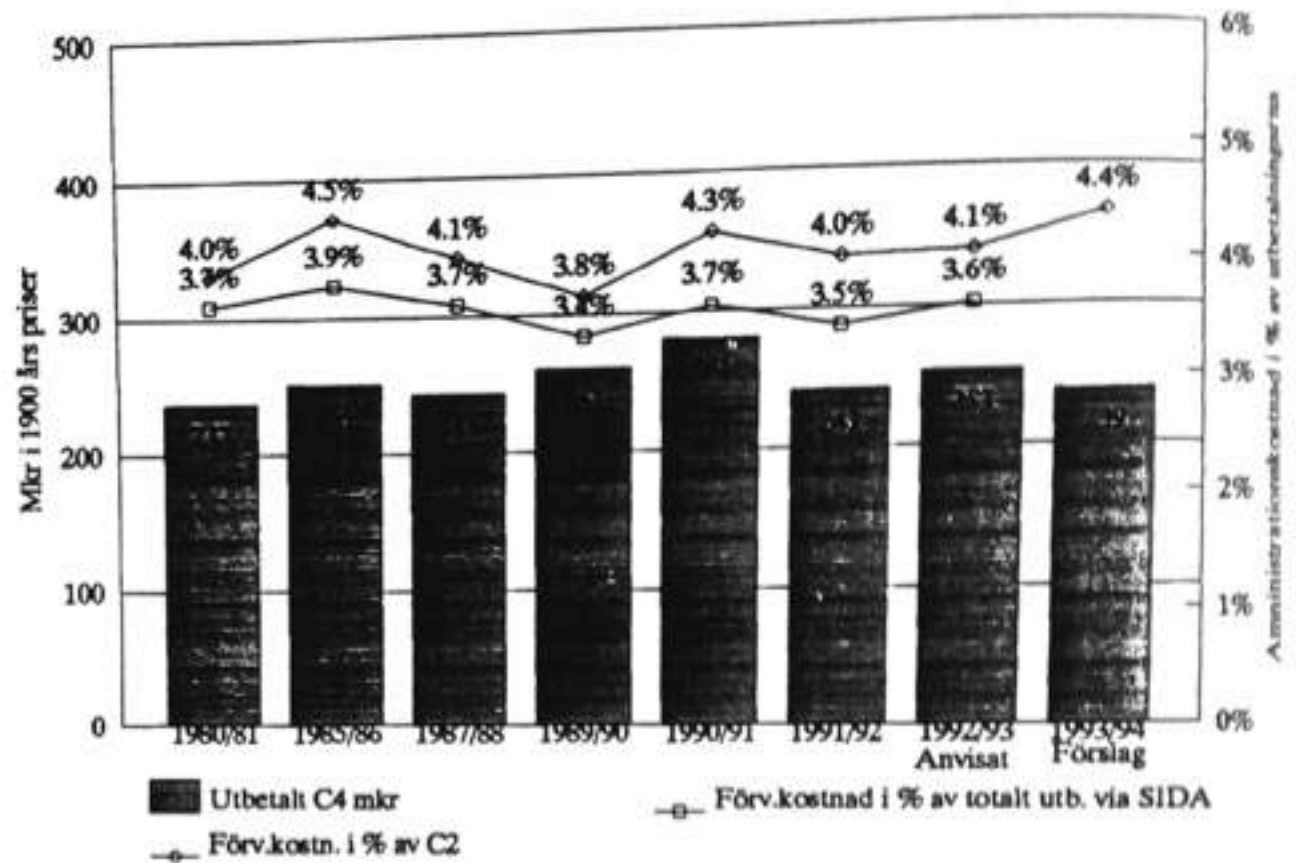
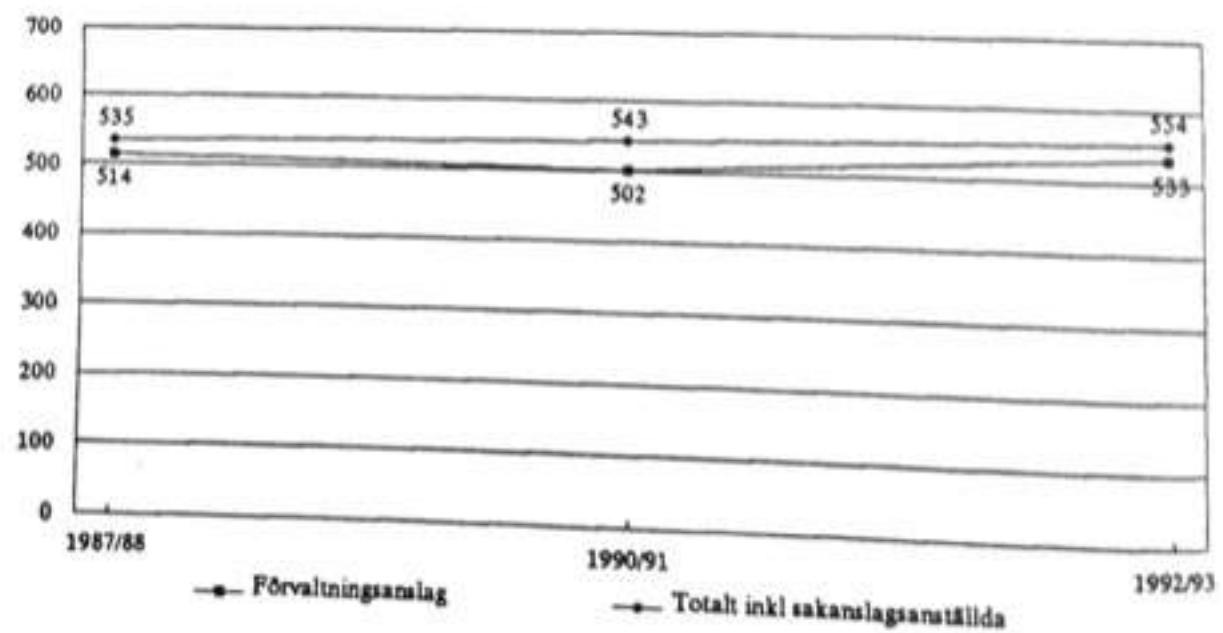
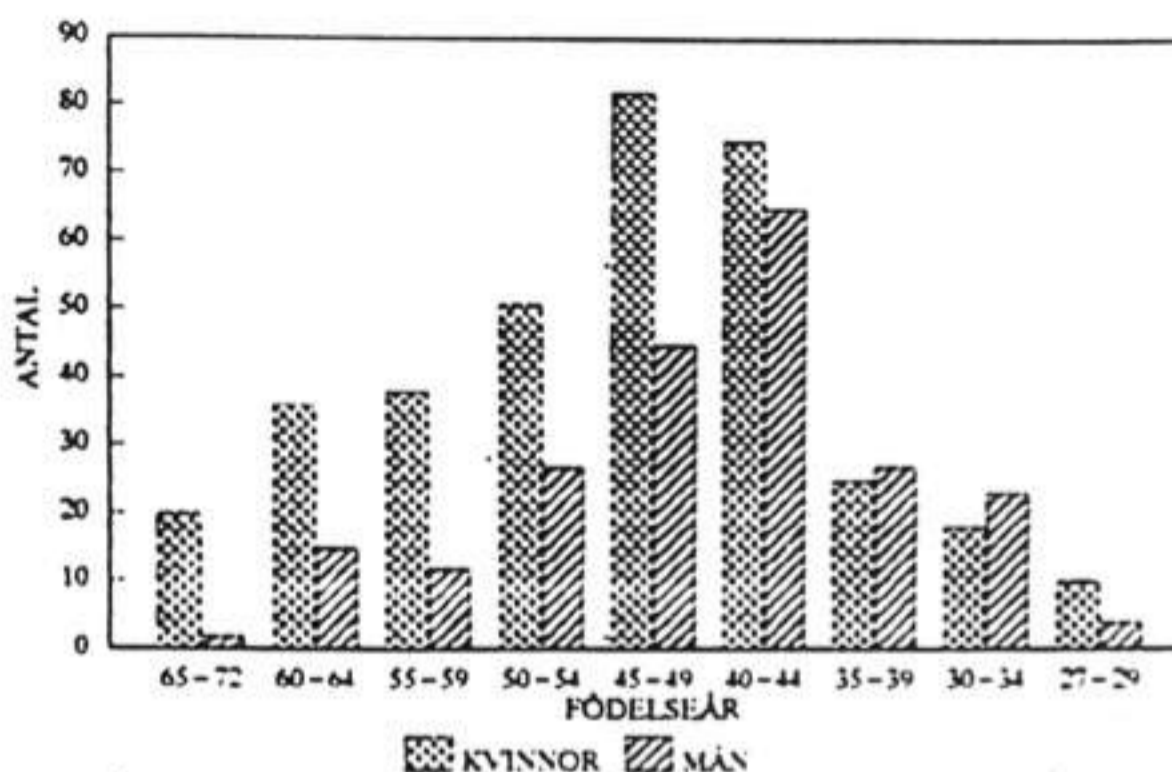


Diagram 8: Antal anställda vid SIDA (inkl sakanslag)



I diagram 9 visas åldersfördelningen hos SIDAs personalstyrka och dess karaktäristiska "40-talist-puckel". Diagrammet pekar på ett påtagligt behov av en aktiv personal- och rekryteringspolitik med sikte på att skapa en mer balanserad åldersfördelning.

Diagram 9: SIDA's åldersstruktur i juni 1992 (källa: PA/LÖNE)

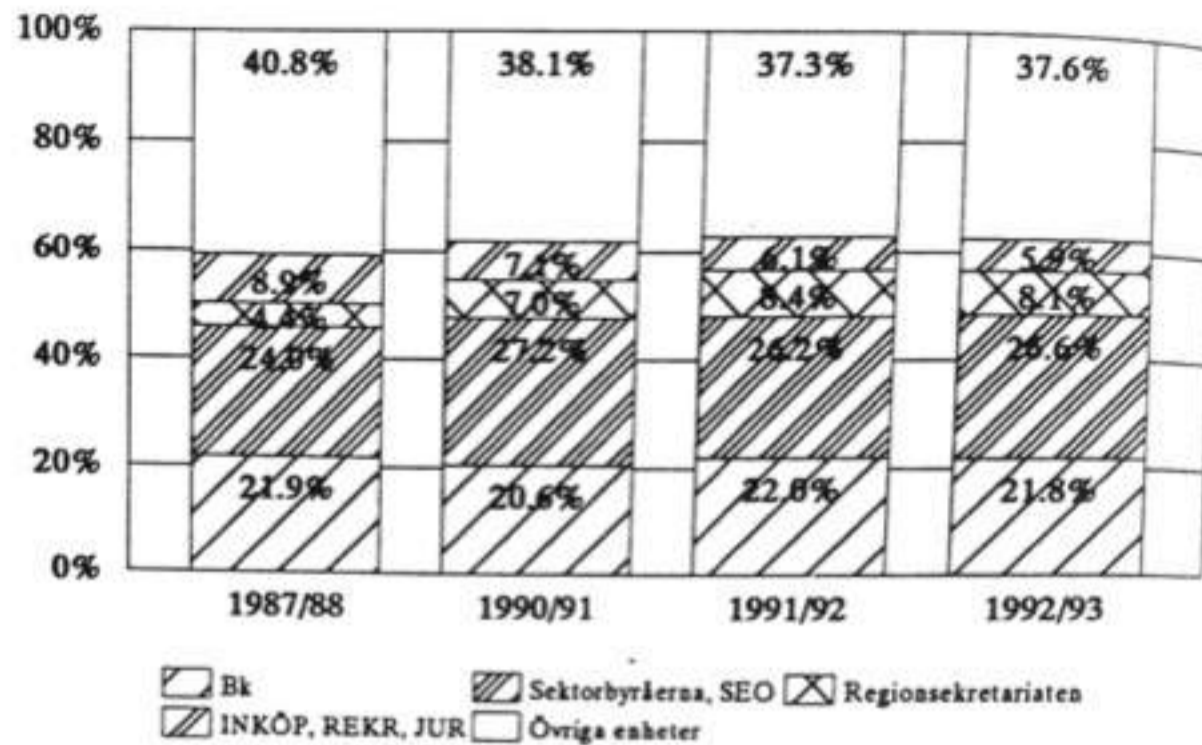


Information om fördelningen av resurser mellan olika avdelningar inom SIDA har hämtats från årsrapporternas uppgifter om faktiskt utbetalade lönesummor till olika enheter resp från lönebudgeten för 1992/93. Diagram 10 visar att

- regionsekretariaten ökat sin andel av SIDA's lönesumma (exklusive central pott) från 4,4 % år 1987/88 till 8,1 % 1992/93 (varvid dock en mindre del av ökningen beror på att RegAc sedan 1991/92 belastar regionavdelningarnas löneramar)
- sektorbyråerna (inklusive SEO-byrån) har ökat sin andel av SIDA's lönekostnader från 24,0 % år 1987/88 till 26,5 % enligt lönebudgeten för 1992/93 vilket huvudsakligen kan härledas till den "inväxling" av närkonsulter som blev följderna av den s.k. närkonsultutredningen år 1987.
- biståndskontorens andel av lönesumman legat tämligen konstant runt 22 %
- stödenheterna inom sektoravdelningen (JUR, REKR och INKÖP) minskat från 8,9 till 5,9 %.

Om man ser inte bara till lönekostnaderna utan till SIDA's totala förvaltningskostnader (inklusive sakanslagsfinansierade tjänster), förändras bilden väsentligt. Biståndskontorens andel av SIDA's förvaltningsresurser ökar då till ca 40%. I relation till resurserna inom SIDA's biståndsoperativa enheter, närmare bestämt sektor- och regionavdel

Diagram 10: Lönekostnader (exkl sakanslag) för vissa enheter i förhållande till SIDA:s totala lönesumma



Kommentar: Drygt 1 % av ökningen av regionavdelningarnas andel efter 1990/91 beror på överföring av lönekostnaderna för regAc från VL till regionavdelningarna.

ningarna, står biståndskontoren för nästan 65% av resurserna.

I samband med årets verksamhetsplanering gjorde enheterna liksom förra året en grov redovisning av hur varje person utnyttjar sin tid fördelat på anslagsposter. Brister finns självfallet i denna statistik, bl.a. på grund av att den inte baseras på någon systematisk tidsredovisning. I kombination med kostnadsuppgifter från SIDA:s administrationsbudget 1992/93 ger dock dessa data en ungefärlig bild av hur SIDA:s förvaltningsresurser fördelas på olika anslagsposter. I tabell 1 visas hur resurserna i de biståndsoperativa enheterna fördelas på (a) landramar, (b) regioninriktat bistånd samt (c) övrigt bistånd via SIDA.

Tabell 1: Fördelningen av administrationskostnaderna i biståndsoperativa enheter på olika anslagsposter 1992/93

Enheter	Adminstr.kostn.		Fördelning på anslagsposter		
	Mkr	%	Landramar	Regioner 3)	Övr-C2
Sektorbyråerna/SEO 1)	49.8	26%	49%	9%	42%
Regionsekretariatet 2)	18.4	10%	36%	26%	38%
Biståndskontoren	120.8	64%	77%	3%	19%
Summa	189	100%	66%	7%	27%

1) Uppgifter om stödenheterna (REKR etc ej tillgängliga f.n.)

2) inkl regionala koordinatörer och motsv.

3) avser regionala insatser Afrika/Asien samt utvecklingssamarbete Syd- och Centralamerika

4) inkl arbete med C1- och C3-anslagen

Tabellen visar att det land- och regionprogrammerade biståndet tar mer än 70% av SIDA:s totala operativa kapacitet (i kr räknat) trots att detta bistånd bara svarar för hälften av SIDA:s totala biståndsvolym. Jämförelser med förra årets verksamhetsplanering tyder samtidigt på att den andel resurser som läggs ned på övrig-C2-biståndet nu är på väg att öka, vilket är naturligt med tanke på den kraftiga expansion som skett av detta bistånd. Som framgår av tabellen tar det landprogrammerade biståndet mindre än 50 % av sektorbyråernas (inklusive SEO) kapacitet och bara drygt 35 % av regionsekretariatens kapacitet.

Mer ingående diskussioner om resursbehovet för övrig-C2-biståndet finns i promemorian "bistånd utanför landramarna".

6. SIDA:s effektivitet

6.1 Effektivitetsbegreppet

Som framhålls i SIDA:s fördjupade anslagsframställning i september 1991 kan begreppet effektivitet ses från olika utgångspunkter, nämligen (a) yttre effektivitet som handlar om biståndsverksamhetens resultat i förhållande till dess kostnader (eng. "effectiveness"), (b) intern förvaltningseffektivitet (eng. "efficiency") samt (c) förändringseffektivitet, d.v.s. organisationens anpassningsförmåga.

Vid analyser av SIDA:s interna organisation och resursbehov är det naturligt att frågan om den interna effektiviteten står i fokus. Vi kommer i detta avsnitt belysa olika tänkbara metoder som kan användas för att analysera intern effektivitet och följa upp dess utveckling över tiden.

Vi vill samtidigt peka på risken för suboptimeringar. För det första kan "besparingar" inom SIDA:s förvaltningsbudget leda till att SIDA i högre grad utnyttjar andra "kanaler" vilket innebära en totalt sett ökad administrationskostnad för en viss biståndsinsats. För det andra kan en ökad grad av "efficiency" i värsta fall kan leda till en sämre "effectiveness". Som exempel kan nämnas att kvaliteten av de bidrag som en sektorbyrå står för i en insats i form av sektoranalyser, projektbedömningar, upphandlingar etc. ofta är av avgörande betydelse för insatsens resultat. Samtidigt är kostnaden för en sektorbyrås medverkan från a till ö i en given insats i genomsnitt bara 1 % av insatsens utbetalningsvolym. En "besparing" utan koppling till en motsvarande

höjning av arbetseffektiviteten leda till ett kvalitativt sämre bistånd.

Mot denna bakgrund är det uppenbart att bedömningar av hur en viss biståndsverksamhet skall organiseras inte får utgå från ett alltför snävt effektivitetsperspektiv. SIDA måste i ökad grad diskutera kapacitets- och effektivitetsaspekter inte bara internt inom verket utan också hos de "kanaler" som utnyttjas för förmedlingen av det svenska biståndet.

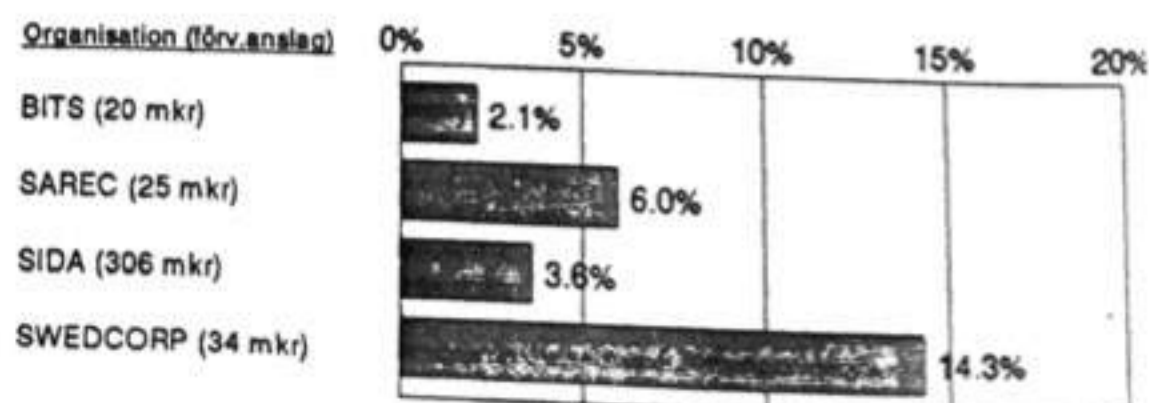
6.2 Jämförelser med andra organisationer

Som vanligt i offentlig förvaltning finns inga enkla sätt att kvantifiera och värdera de "prestationer" som utförs inom SIDA. Bedömningar av verkets interna effektivitet får istället baseras på jämförelser med andra liknande organisationer. Det faktum att det finns stora olikheter mellan olika organisationers arbetssätt försvårar dock sådana jämförelser. Ett alternativ eller komplement kan vara att studera hur den interna effektiviteten utvecklas över tiden.

I UD:s utredning om "Effektivare biståndsadministration" (UD 1984:1) redovisades jämförelser med andra länders biståndsorgan. Man konstaterade att SIDA låg något under andra organisationer när det gäller de administrativa kostnadernas storlek jämfört med biståndsvolymen. 1992/93 ligger SIDA:s administrationskostnad på praktiskt taget samma nivå i förhållande till biståndsvolymen som 1983/84. Vi har inte haft möjlighet att analysera hur andra organisationers relativa administrationskostnad utvecklats.

I diagram 11 visas en jämförelse mellan olika svenska biståndsorganisationers relativa förvaltningskostnad. Dessa kostnader relateras till det gåvobistånd som kanaliseras via respektive organisation vilket självfallet innebär självfallet en grov förenkling av en komplex verklighet. Diagrammet ger dock en intressant illustration av de stora skillnader som finns mellan arbetssätt och relativa resursinsatser i respektive organisation.

Diagram 11: Administrationskostnader i förhållande till biståndsvolymen i svenska biståndsorgan (anvisade belopp 1992/93)

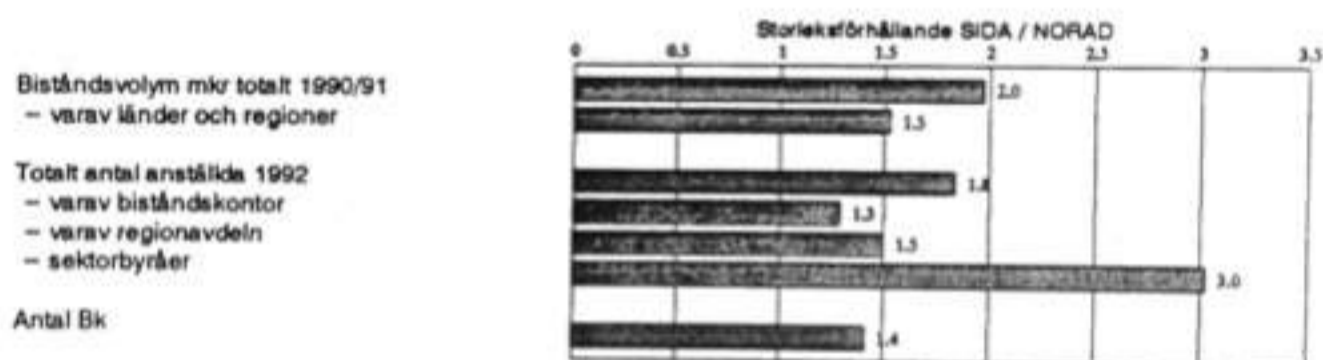


Genom den s.k. INKA-metoden har Statskontoret försökt utveckla en modell som på ett systematiskt sätt söker jämföra internadministrationens kostnadsandelar i svenska offentliga förvaltningar. Preliminära resultat tyder på att SIDA har en relativt hög andel internadministration. Frågan kan samtidigt ställas hur relevant det är att jämföra SIDA med normala svenska förvaltningar. Genom "kalibrering" borde dock modellen kunna bli ett intressant hjälpmedel för analyser av specifika stödfunktioner inom SIDA.

6.3 Jämförelse mellan SIDA och NORAD

Av de andra nordiska biståndsorganen är NORAD den organisation som har flest likhetstecken med SIDA. En mycket översiktlig jämförelse har gjorts mellan SIDA och NORAD vad avser antalet anställda samt verksamhetsvolym. Resultatet redovisas i diagram 12 nedan (som bygger på information som redovisas i bilaga 4).

Diagram 12: Jämförelse mellan verksamhet och resurser i SIDA och NORAD



Not: Diagrammet baseras på data från 1990/91 och att 1 SEK = 1 NOK

Diagrammet visar att det totala antalet anställda har ungefär samma relation till den totala biståndsvolymen inom de två biståndsorganisationerna. Det kan noteras att SIDAs sektoravdelning är ca tre gånger större än motsvarande avdelning inom NORAD samtidigt som SIDAs totala biståndsvolym bara är ungefär dubbelt så stor som NORADs.

Skillnaden mellan de två organisationerna kan delvis förklaras av den omorganisation som NORAD gjorde 1990. NORAD markerade då kraftfullt regionavdelningens och framför allt biståndskontorens ansvar för biståndets beredning och genomförande och omallokerade samtidigt resurser inom organisationen. Självfallet finns också ett antal strukturella skillnader som försvårar jämförelser. Exempelvis är det svenska biståndet betydligt mer splittrat på ämnesområden än det norska biståndet.

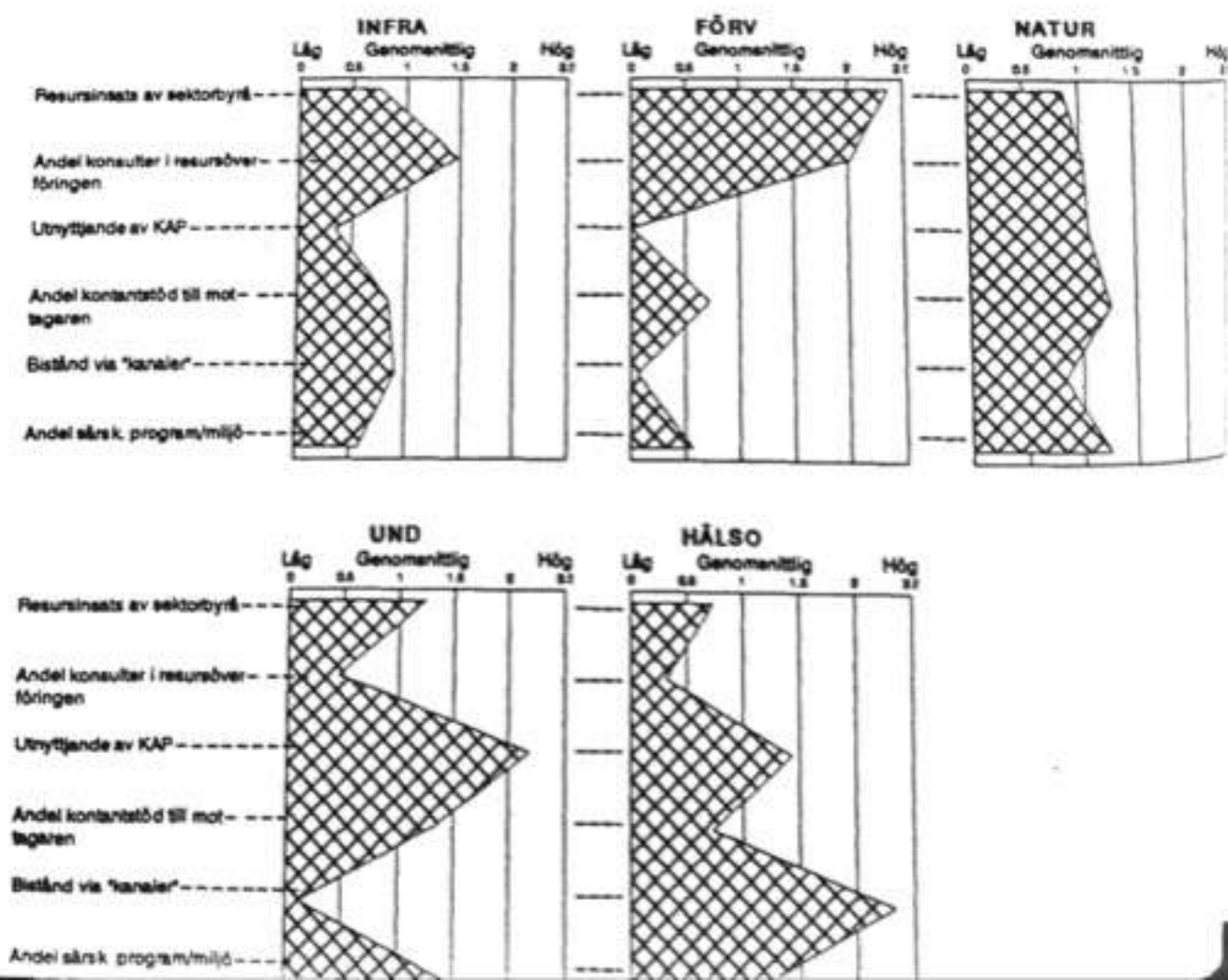
I sammanhanget vill vi peka på att det skulle vara intressant att jämföra biståndsförvaltningen i SIDA och NORAD på ett långt mer systematiskt sätt än vad som varit möjligt i denna rapport. Nyckeltal skulle kunna utvecklas och jämföras för olika stödfunktioner liksom för den biståndsoperativa verksamheten. Man kan dra en parallell med den s.k. "benchmarking-metoden" som nu marknadsförs i privat sektor.

6.4 Jämförelser mellan SIDA:s sektorbyråer

Ett annat sätt att belysa effektivitet kan vara att jämföra enheter med liknande verksamhet inom samma organisation. I bilaga 5 görs ett försök att kvantifiera verksamhet och resurser i SIDA:s fem sektorbyråer med syfte att skapa ett underlag för en analys av skillnader och likheter mellan byråerna. Vid en närmare granskning av denna tabell slås man av skillnaderna mellan byråerna med avseende på de olika nyckeltalen. Dessa skillnader illustrerar dels det faktum att vi tvingas ta till mycket trubbiga mått när vi beskriver en sektorbyrås verksamhetsvolym, dels att sektorbyråernas verksamhet har mycket olika karaktär och präglas av olika arbetssätt. Intrycket är att varje byrå utvecklat sin egen "organisationskultur".

För att illustrera en tänkbar metodik att beskriva skillnaderna mellan sektorbyråernas "verksamhetsprofiler" har nyckeldata sammanställts i diagram 13. Grundfrågan för en sektorbyrå är då om byråns aktuella profil är anpassad på ett optimalt sätt

Diagram 13: Exempel på "verksamhetsprofiler" för SIDA:s sektorbyråer



till den miljö som byrån arbetar i och om profilen behöver förändras på kort och lång sikt.

Det finns ett uppenbart behov av att förfina metodiken för att kvantitativt beskriva en sektorbyrås "insatsstock". Det borde i teorin vara möjligt att utveckla en klassificeringsmodell genom vilken insats graderas efter dess komplexitet, ambitionsnivå, etc. En sådan modell skulle kunna nyttjas i kommunikationen mellan regionavdelning och sektorbyråer om resursbehov/resursstyrning i konkreta insatser. Den skulle också kunna användas för systematiska analyser av resursutnyttjandet i olika enheter eller för analys av hur "insatsproduktionen" i en viss enhet utvecklas över tiden.

En startpunkt i utvecklingen av en dylik modell skulle kunna vara att en eller flera sektorbyråer med hjälp av arbetsprogram och "institutionellt minne" gör en analys av hur byråns "insatsstock" och resursutnyttjande ser ut idag jämfört med för fem år sedan.

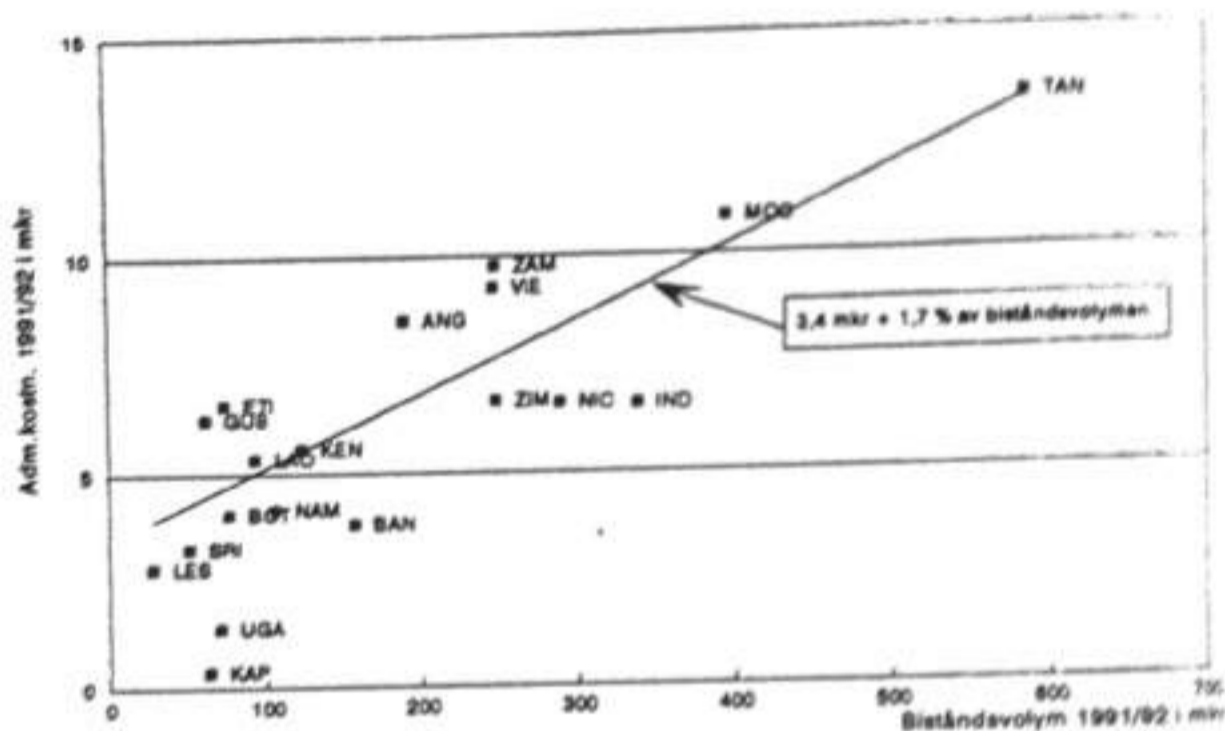
7. Analys av vilka faktorer som påverkar resursbehovet i det landprogrammerade biståndet

Statistiska analysmetoder kan vara intressanta hjälpmedel vid bedömningar av olika faktorer inverkan på resursbehovet i biståndsförvaltningen. Som ett exempel på hur dylika metoderna skulle kunna användas på sikt, har en enkel regressionsanalys gjorts av EKONS sammanställning av administrationskostnader för budgetåret 1991/92 fördelade på länder och avdelningar. Läsaren måste vara medveten om de brister som finns i den grundläggande informationen.

Regressionsanalysen syftar till att analysera olika förklaringsvariablers inverkan på de administrationskostnaderna i SIDAs operativa enheter för varje programland med biståndskontor. Som beroende variabel testas också biståndskontorets respektive sektorbyråernas kostnad för administrationen av ett givet landprogram. De förklaringsvariabler som prövats är biståndsvolymen (för resp land), antal koncentrationssektorer, antal övriga insatser, volymen av olika kostnadsslag i de totala utbetalningarna till landet samt antal kontraktsanställd personal. Grunddata för regressionsanalysen liksom några exempel på resultat bifogas (bilaga 6.1-6.3).

I diagram 14 visas sambandet mellan två av dessa variabler, nämligen administrationskostnaden och

Diagram 14: Administrationskostnaden relaterad till biståndsvolymer



biståndsvolymer. Som väntat framkommer ett starkt samband mellan biståndsvolymerens storlek och administrationskostnaden för visst land. Som illustreras i diagram 15 finns också en "fast" kostnad som i den enklaste kostnadsfunktionen kan uttryckas på följande sätt: $\text{administrationskostnaden} = 3,4 \text{ mkr} + 1,7 \% \text{ av biståndsvolymer}$. Programländer utan biståndskontor (Uganda och Kap Verde) visas i diagrammet men har ej inkluderats i regressionsanalysen.

Vid granskning av de resultat som redovisas i bilaga 6 har bl.a. följande observationer gjorts:

- Det faktum att de olika förklaringsfaktorerna är sinsemellan korrelerade med storleken på biståndsvolymer, gör att det är svårt att isolera inverkan av varje enskild variabel. Exempelvis varierar storleken på de koefficienter som beskriver inverkan av "antalet koncentrationsinsatser" samt "antalet övriga insatser" kraftigt beroende på vilka förklaringsvariabler som tas med i regressionsanalysen.
- Medan variablerna "antalet koncentrationssektorer" och "antal övriga insatser" inte har något klart samband med biståndskontorens administrationskostnader, har båda variablerna en

statistiskt signifikant inverkan på sektorbyråernas administrationskostnad för ett visst land. Detta stämmer väl med den allmänna uppfattningen att en sektorbyrås arbete är tämligen oberoende av volymen av en viss given insats.

- En variabel som har en klart statistiskt signifikant inverkan är "antalet kontraktsanställd personal (KAP)". Koefficienten ligger på drygt 100.000 kr/kontraktsanställd. En hypotes kan vara att denna variabel fångar upp sådana faktorer som ligger i begreppet "gammalt biståndsland". Länder med stort antal kontraktsanställda är troligen också de länder där rollutredningen inte till fullo hunnit påverka biståndssamarbetet, vilket skulle kunna förklara den högre administrationskostnaden.

Sammanfattningsvis anser vi att regressionsanalysen, trots bristerna i det statistiska grundmaterialet, visar intressanta möjligheter att fånga upp och analysera kostnadssamband i biståndsförvaltningen som inte på ett enkelt sätt låter sig beskrivas i traditionella kostnadskalkyler. Med förbättrad statistik avseende resursåtgången inom SIDA, kombinerat med bättre metoder att kvantitativt beskriva "insatsstocken", borde det också vara möjligt att göra regressionsanalysen till ett intressant arbetsverktyg och då även utnyttjas på land/sektor-nivån. En förutsättning är självfallet att SIDA utnyttjar tillgänglig extern (och intern) statistisk kompetens för utveckling av analysmetodiken.

8. Slutkommentar

Syftet med denna PM har i första hand varit att ge bakgrundsinformation för SIDAs organisationsöversyn. Slutsatser av det material som presenterats dras i andra delar av rapporten. Följande kommentarer och rekommendationer begränsas därför till sådant som rör tillgång till data om SIDAs "biståndsproduktion" av relevans för resursstyrning och effektivitetsbedömningar.

1. Principerna för resursstyrning inom SIDA inklusive uppdrag mellan olika enheter bör vidareutvecklas. Införandet av tidsredovisning bör kopplas på ett systematiskt sätt till dessa principer.
2. EKON och PLAN gör stora ansträngningar för att på olika sätt förbättra biståndsstatistiken, resultatredovisningen och uppföljningen av verkets förvaltningsresurser. Det är viktigt att ansvaret inom SIDA klarläggs för utvecklingen av

det som skulle kunna benämnas "produktionsstatistik". En strategi för hur dylik statistik skall utvecklas bör definieras. Insamlingen av data bör systematiseras och samordnas. Det är angeläget att klara definitioner på olika begrepp utvecklas i nära samråd med de operativa enheterna. Exempel på uppgifter som systematiskt borde redovisas är

- sektorfördelningen inom samarbetsprogrammen
- fördelningen mellan sektor- och projektstöd och andra biståndsformer inom landramarna
- uppgifter om resursöverföringen i biståndet, framför allt konsultupphandling (se nedan)
- uppgifter om "insatsproduktionen".

3. PA bör ta fram data som gör det möjligt att på ett enkelt sätt få en rättvisande bild av den historiska utvecklingen av SIDA:s personalstyrka och dess fördelning på olika enheter.
4. Det kontraktsregister som nu håller på att utvecklas av juristenheten bör så snabbt som möjligt introduceras. En genomgång bör göras av alla kontrakt som tecknats av mottagarmyndigheter med betalningsgaranti av SIDA under de senaste två åren. Klara definitioner bör fastställas för olika typer av kontrakt (konsultkontrakt, entreprenadkontrakt etc). En instruktion bör gå ut om att den enhet som har dispositionsrätten för en insats (eller del därav) skall fatta formellt beslut i samband med godkännande av kontrakt som tecknas av mottagarmyndigheter.
5. En genomgång borde göras av varje enhet avseende deras kontering av konsultkontrakt. På sikt vore det i högsta grad önskvärt om man kunde skapa någon slags länk mellan EA och JURs nya kontraktsregister. Möjligheterna att göra något åt existerande beställningsreskontra i EA-systemet bör ånyo prövas.
6. Metoderna att göra systematiska jämförelser med andra organisationer bör vidareutvecklas. Detta kan bl.a. ske genom vidareutveckling av den s.k. INKA-metoden i kombination med nyckeltal för olika verksamheter. Idéen att tillsammans med NORAD utveckla en modell för systematiska jämförelser bör prövas.
8. Sektorbyråerna bör söka utveckla metoder att på ett enhetligt sätt beskriva "insatsproduktionen"

i såväl traditionella sektor- och projektstöd som i andra biståndsformer.

9. Som framgått ovan, kan en relevant statistik om förvaltningskostnader och "insatsproduktion" öppna intressanta möjligheter att utnyttja statistiska analysmetoder för att studera hur SIDA:s resursbehov påverkas av olika faktorer.

Biståndets volym och inriktning 1980/81 – 1993/94

	1980/81	1985/86	1987/88	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93 anvisat	1993/94 prog
Totalt (mkr)								
Utbetalt via SIDA	3004	4917	5590	7202	7684	7684	8448	
- därav C1	174	260	332	352	418	418	226	-
- -- C2	2809	4283	5045	6528	6569	6569	7517	6702
- -- C3 (information)	21	25	27	30	-	-	-	-
- -- C8/C3 (betalningsbalansstöd)	0	349	185	292	697	697	700	-
- -- G1 (Östeuropa, Polen)	-	-	-	-	-	-	45	-
SIDA:s förvaltningsanslag (mkr)								
Utbetalt C4	111	191	207	245	281	265	306	294
Fördelning av C2 på anslagsposter (mkr)								
Landramar	2070	2937	3012	3738	3359	3448	3610	3000
Regionala insatser/projektbistånd LA	81	79	267	312	336	386	465	380
Särsk miljöinsatser	0	0	0	160	198	223	250	225
Särskilda program	125	147	224	345	369	353	380	305
Demokrati/humanitära insatser	100	344	384	564	482	497	700	650
Enskilda organisationer	133	295	420	593	699	732	875	875
Katastrofbistånd	261	407	645	688	966	1070	1115	1181
Övrigt	41	74	94	128	160	83	122	108
Summa övrig C2 (exkl landramar)	739	1346	2034	2789	3211	3344	3907	3702
Reala priser 1990 års prisläge (mkr)								
Utbetalt via SIDA totalt	6392	6470	6576	7661	7684	6985	6982	-
- varav totalt C2	5976	5636	5936	6944	6569	5972	6212	5449
- landramar	4403	3865	3543	3977	3359	3135	2983	2439
Förvaltningsanslag C4	237	251	243	261	281	241	253	239
Konsumentprisindex (KPI)	0.47	0.76	0.85	0.94	1.00	1.10	1.21	1.23
Nyckeltal								
Landramar i % av totala utbetaln. via SIDA	69%	60%	54%	52%	44%	45%	43%	-
Landramar i % av totalt utbetalt C2	74%	69%	60%	57%	51%	52%	48%	69%
Landramar + regionalt/projektbist i % av C2	77%	70%	65%	62%	56%	58%	54%	59%
Övrig C2 (exkl regionalt bistånd) i % av C2	23%	30%	35%	38%	44%	45%	46%	50%
Förv.anslag C4 i % av totalt utbetalt via SIDA	3.7%	3.9%	3.7%	3.4%	3.7%	3.5%	3.6%	-
Förv.anslag C4 i % av totalt utbetalt C2	4.0%	4.5%	4.1%	3.8%	4.3%	4.0%	4.1%	4.4%

Verksamhetsindikatorer och resursfördelning

Indikator	1980/81	1985/86	1987/88	1990/91	1991/92	1992/93 anslag
Landprogrammerat bistånd						
Antal programiänder	20	17	17	19	19	19
-*- med Bk	14	16	16	17	17	17
Antal koncentrationssektorer	77	73				65
Antal övriga insatser	16	23				53
Totalt antal sektorer/insatser inom landramarna	93	96				118
Andel sektor-/projektstöd i landramarna	62%		69%		70%	
- * - importstöd	35%		28%		23%	
- * - övrigt stöd (katastrofstöd, PK-fonder)	3%		3%		7%	
Resursöverföring						
Antal kontraktsanställda (KAP)			269	175	127	94
Antal konsultanställda, långtid i fält				397	346	362
Arvoden utbetalda till konsultföretag (mkr)				595	544+7	
- i 1990 års priser	210	404		595	495+7	
	447	532				
Volym inköp via INKÖP mkr		500			186	80
- i 1990 års priser		658			169	66
Konsumentprisindex (KPI)	0.47	0.76	0.85	1.00	1.10	1.21
SIDAs personalresurser						
Antal anställda exkl sakanslag			514	502		533
- därav sakanslag			21	41		21
Summa anställda			535	543		554
Fördelning löneomedel (exkl sakanslag)						
- Bk						
- regionsekreteriaten			21.9%	20.6%	22.0%	21.8%
- sektorbyråer (inkl. SEO)			4.4%	7.0%	8.4%	8.1%
- REKR, INKÖP, JUR			24.0%	27.2%	26.2%	26.6%
- övriga enheter			8.9%	7.1%	6.1%	5.9%
			40.8%	38.1%	37.3%	37.6%

1) Den äldsta uppgiften om antal insatser avser 1979 (ej 1980/81)

2) Uppgifterna är hämtade från rekryteringssekreteriatets statistik om personalbiståndet. Äldre uppgifter om antal konsulter i fält går ej att få fram. Även de aktuella uppgifterna kan troligen innehålla betydande fel, bland annat på grund av definitionsproblem.

3) Uppgifter har hämtats från följande källor: 1980/81: Effektivare biståndsadministration De UD 1984:1; 1985/86 "Närkonsultutredningen" sept 1987; 1990/91 från Sten Lööfs utredning om SIDAs konsultupphandling; 1991/92 från SIDAs bokslut (kk 5341)

4) Uppgifter redovisade i PM från INKÖP 1993-03-15. Inköpsvolymen 500 mkr avser 1985

5) Uppgifterna har lämnats av PA i april 1993.

6) Sammanställning av uppgifter från ekonomisk årsrapport för resp år.

Sektorfördelning i samarbetsprogrammen (landramarna) maj 1993

Bilaga 3
07 - Jun - 93

Programland	Hälsa, befolkning	Industri	Väg, Transp.	Vatten	Tele	Energi	Handels- främjand	Under- visning	Förväst- ring	Jordbruk, markbruk	Fiske	Skog	PK-fond stöd 1)	Import- stöd 1)	Katas- trof	Övr. sek- torer 2)	Summa		Totalt	
																	Konc. sektorer	Övr. insatser		
Angola	o				o	x			x		o		x		x		3	4	7	
Bangladesh	o							o	x	o			x					3	1	4
Botswana	o		x	o				o	o				x			(x)		3	2	5
Etiopien	o			x				o	o		x	o						3	4	7
Guinea-Bissau	x							o	o	o	x							3	3	6
Indien	o			o			x	o	o			o						5	2	7
Kap Verde	o					o		o	o			o						1	1	2
Kenya	o			o				o	x	o			x					3	4	7
Laos	x					x		o	x			o	x					2	5	7
Lesotho	o			o				o	o	o			x					3	1	4
Mocambique	o		x			o		o	o	o			o		o			8	2	10
Namibia	o		o			o		o	x				x		x			2	4	6
Nicaragua	x	o				x		x	o			o	x	o		x+x+x		3	7	10
Sri Lanka	o					o		o	o	o			x					2	1	3
Tanzania	x			o		x		o	o			x	o					5	5	10
Uganda	o			o				o	o	o			x					3	1	4
Vietnam	o					o		o	o	o			x					4	1	5
Zambia	o							o	x	o			x		x			4	3	7
Zimbabwe	o		o					o	o	o			x		x			5	2	7
varav konc.sektorer	9	1	4	5	3	3		11	6	6	1	5	1	7	1		65			
varav övriga insatser	4	0	3	1		4	1	1	5		1	1	18	2	6	6		53		
Totalt	13	1	7	6	3	7	1	12	11	8	2	6	19	9	7	6				118

Jämför rapport 1985-05-09:	Prognos 3-5 år	1985	1979
	Läget	73	16
	Läget	56+(5)	86
	Läget	23	96
	Läget	77	93

o Koncentrationssektorer (definierade enligt samma principer som i Länderbyråns rapport 1985-05-09 "Vägar att stärka SIDA's kapacitet")

x Övriga insatser
(x) Övriga insatser (som ingår i andra insatser); ej inräknat i sammantalsräkningen

1) Innefattar också budgetstöd, betalningsbalansstöd mm
2) Avser kultur-, demokrati- och kvinnoinsatser inom landramarna

Not:

Jämförelse mellan SIDA och NORAD

Mått	SIDA	NORAD	Relation SIDA/NORAD
Biståndsvolym totalt 1990/91	7684 milj SEK	3941 milj NOK	1.9
- varav länder och regioner	3359 --	2580 --	1.3
Totalt antal anställda 1992	520	283	1.8
- varav biståndskontor 1)	102	79	1.3
- varav regionavdeln	39	26	1.5
- sektorbyråer 2)	124	41	3.0
Antal Bk	17	12	1.4

Kommentar

1) Exkluderar sakslagsanställda

2) I NORAD finns dessutom en avdelning för IndustrLoch näringsliv med 24 personer

3) Det har antagits att 1 SEK = 1 NOK

Statistik avseende biståndsvolym, resurser och insatsproduktion inom SIDA:s sektorbyråer

Underbilaga 5
07 - Jun - 93

Indikator	INFRA	FÖRV	NATUR	UND	HÄLSO	TOTALT
Biståndsvolym 1991/92						
Antal insatser (landramar, reg.samarbete mm) 1)	51	11	40	16	20	138
Antal koncentrationssektorer (enbart landramar) 2)	15	6	14	11	9	55
Antal programländer	14	8	15	11	12	-
Utbetalningar totalt C2 + C3 (mkr) 3)	846	208	826	463	619	2.961
- därav länder/regioner (%)	96%	94%	75%	71%	76%	82%
- därav övrig C2 särsk. program/miljö/demokrati (%)	4%	6%	25%	29%	24%	18%
Byråresurser 1991/92						
Antal tjänster 4)	30	19	31	23	19	122
- andel Sc, handläggare, etc av totalt 5)	77%	65%	61%	76%	67%	68%
Antal personmånader 6)	360	228	372	276	228	1464
Administrationskostnad 1991/92 (mkr) 7)	10.1	5.1	10.3	7.2	5.8	38.5
- därav utnyttjat för administration av C1 (%)	0%	0%	3%	1%	2%	1%
- resp för C2 länder/regioner (%)	72%	85%	63%	59%	60%	70%
- resp för C2 särskilda program/miljöins. (%)	15%	15%	34%	40%	29%	27%
- resp för byggrådgivning	9%					
"Insatsproduktion" avseende länder/regioner 91/92						
Antal idéberedningar 8)	13	4	12	6	6	41
Antal insatsberedningar	38	9	27	6	12	92
Antal genomgångar	37	11	25	12	12	97
Antal särskilda aktiviteter	25	5	20	8	17	75
Resursanskaffning 1991/92						
Utbetalningar landramar fördelas på: 9)						
- kontantstöd (kk 701)	34%	30%	51%	54%	30%	41%
- via "kanaler" (kk 704 + 71)	19%	1%	18%	2%	49%	21%
- konsulter (kk 534 + 531 + 535)	46%	63%	32%	14%	10%	31%
- kontraktanställd personal	1%	0%	2%	7%	3%	2%
Antal konsultupphandlingar 1991/92 10)	95	42	60	45	16	258
- varav större än 200 tkr	46	16	17	23	4	106
Summa kontraktbelopp (mkr)	280	52	187	112	3	634
- varav arvoden (mkr)	172	38	134	48	2	394
Genomsnittligt kontraktbelopp för upph. >200 tkr	6.0	3.1	10.8	4.8	0.6	5.4
Antal konsulter i fält 1992-10-01 11)	153	84	138	58	17	450
- därav på långtid	131	55	128	34	14	362
Antal KAP i tjänst 1993-01-31 12)	7	0	23	38	19	87
Indikatorer 13)						
Antal insatser per tjänst	1.7	0.6	1.3	0.7	1.1	1.1
Antal koncentrationssektorer per tjänst	0.5	0.3	0.5	0.5	0.5	0.5
Totalt antal aktiviteter per insats 14)	2.2	2.6	2.1	2.0	2.4	2.2
Antal upphandlingar >200 tkr per tjänst	1.5	0.8	0.5	1.0	0.2	0.9
Antal KAP + konsulter långtid i fält per tjänst	5	3	5	3	2	4
Antal KAP per tjänst	0.2	0	0.7	1.7	1.0	0.7
Adm.kostnad i % av biståndsvolym 1991/92						
- totalt	1.2%	2.5%	1.3%	1.6%	0.9%	1.3%
- för regioner	0.9%	2.2%	1.0%	1.3%	0.7%	1.1%
- för särskilda program/miljö	4.4%	6.6%	1.7%	2.1%	1.1%	1.9%
Antal pers.mån.per mkr utbetalt 1991/92						
- totalt C2 + C3	0.37	1.10	0.44	0.59	0.33	0.48
- för länder/regioner	0.32	0.99	0.38	0.50	0.30	0.42
- för särsk. program/miljö/demokrati	1.58	2.92	0.62	0.82	0.43	0.72

Förklaringar

- 1) Avser insatser som finansieras under särskilt insatsavtal och medfört utbetalningar över 1 mkr budgetåret 1991/92. Endast insatser inom landramama samt regionala insatser och projektstöd Latinamerika ingår. Insatser inom ramen för konsultfonder/importstöd ingår ej.
- 2) Enligt bilaga 3 i denna PM. Definitioner enligt koncentrationsutredningen 1985.
- 3) Belopp och sektorindelning för landramsinsatser hämtade från BSD 1991/92. Uppgifter om regionala insatser/projektstöd LA från insatsförteckningar. Kostnader för särskilda program/miljö har hämtats från EA.
- 4) Enligt administrationsbudgeten för 1991/92 (inkl sakanslagsfinansierade tjänster).
- 5) Enligt "vem gör vad på SIDA" maj 1992. Inkl personer på sakanslag, cirkulation etc.
- 6) Antal tjänster multiplicerat med 12 (ingen lämplig statistik finns tillgänglig över antal personmånader).
- 7) Uppgifterna hämtade från EKONs sammanställning baserad på faktiskt utfall av löne- och byråramar samt tidsredovisning april 1992.
- 8) Uppgifterna baseras på enkät till sektorbyråerna mars 1993. Med övriga aktiviteter avses utvärderingar, sektorstudier etc.
- 9) Baseras på en manuell sammanställning av utskrift från EA
- 10) Informationen om konsultupphandling 1991/92 kommer från en prel. bearbetning av JURs kontraktskopior. Upphandling av mottagarlandet ingår ej. Informationen bör uppdateras när statistik finns tillgänglig från JURs nya kontraktsregister.
- 11) Enligt REKR:s personalbiståndsstatistik
- 12) Enligt utskrift från personarkivet.
- 13) Baserade på data och definitioner enl. ovan.
- 14) Med "aktiviteter" avses summa av beredningsaktiviteter, genomgångar etc enligt ovanstående statistik om "insatsproduktionen" för länder/regioner.

Underlag för regressionsanalys avseende SIDA's administrationskostnader 1991/92

Observationsnummer	Land	Beroende variabler				Förklaringsvariabler				KONT	KAPKOS	KONSUL	REGION				
		ADMTOT	ADMBK	ADMSEK	UTB	UTB	KONC	INSATS	KOST					KAP	INTERN	KAP (400)	Konsulter (50)
		Totalt	Bk	sektorbyråer	mkr	Utbelänt 91/92	Antal konc.sektorer	Antal övr. insatser	Konstamenter (traktamenten)					Antal kon-traktsanställda	Inf.org. (704)	KAP (400)	Konsulter (50)
1	Angola	8.53	6.22	1.30	189.9	3	4	1965	20	13.0	63.2	14.8	60.7	0			
2	Bangladesh	3.82	2.87	0.95	157.3	3	1	1150	1	22.9	126.2	0.7	35.6	1			
3	Botswana	4.05	2.88	1.17	85.6	3	2	885	3	40.2	0.2	3.6	32.4	0			
4	Etiopien	6.61	4.32	2.29	74.1	3	4	1095	4	30.2	5.1	3.6	8.0	0			
5	Guinea - Bissau	6.27	4.91	1.36	61.9	3	3	815	4	33.2	0.0	3.9	23.4	0			
6	Indien	6.57	4.25	2.32	338.7	5	2	975	0	88.3	178.2	0.2	71.5	1			
7	Kenya	5.58	3.84	1.74	123.3	3	4	850	16	87.4	3.4	5.4	12.3	0			
8	Laos	5.36	2.85	2.51	93.4	2	6	525	1	1.8	3.0	1.2	86.8	1			
9	Lesotho	2.81	1.75	1.06	28.2	3	1	735	0	7.5	2.1	1.4	17.3	0			
10	Mocambique	10.84	7.29	3.55	396.3	8	4	1525	11	261.5	12.0	6.0	112.3	0			
11	Namibia	4.17	3.08	1.09	106.4	2	4	760	0	74.3	10.2	1.4	15.0	0			
12	Nicaragua	6.61	4.30	2.31	289.0	3	4	1060	0	162.7	26.7	0.0	66.9	1			
13	Sri Lanka	3.27	1.96	1.31	51.1	2	1	935	1	36.5	7.2	1.2	2.8	1			
14	Tanzania	13.45	9.52	3.93	583.1	5	5	770	10	303.6	19.2	10.0	197.6	0			
15	Vietnam	9.27	6.71	2.56	246.9	4	1	785	0	183.6	3.5	0.2	59.1	1			
16	Zambia	9.78	7.35	2.43	248.4	4	3	825	16	141.5	4.1	8.8	63.6	0			
17	Zimbabwe	6.67	4.18	2.49	248.4	5	2	850	0	188.0	0.0	0.6	42.4	1			
18	Kap Verde	0.34	0.00	0.34	63.6	1	1	910	0	62.7	0.0	0.0	0.0	0			
19	Uganda	1.41	0.53	0.88	70.9	3	1	1185	0	0.2	54.0	0.1	0.3	0			

LS // Dependent Variable is ADMTOT

Date: 6-07-1993 / Time: 17:52

SMPL range: 1 - 17

Number of observations: 17

VARIABLE	COEFFICIENT	STD. ERROR	T-STAT.	2-TAIL SIG.
C	1.0271315	1.5912994	0.6454671	0.535
KONC	0.7113521	0.4627317	1.5372884	0.159
INSATS	0.3298531	0.2690435	1.2260214	0.251
KONT	0.0155648	0.0059954	2.5961143	0.029
KAPKOS	0.4718799	0.1768357	2.6684655	0.026
KONSUL	-0.0049827	0.0161332	-0.3088480	0.764
REGION	1.8136599	1.1311839	1.6033290	0.143
KOST	-0.0015411	0.0015760	-0.9778260	0.354
R-squared	0.914186	Mean of dependent var	6.685177	
Adjusted R-squared	0.847441	S.D. of dependent var	2.894748	
S.E. of regression	1.130653	Sum of squared resid	11.50538	
Durbin-Watson stat	1.588480	F-statistic	13.69681	
Log likelihood	-20.80357			

LS // Dependent Variable is ADMTOT

Date: 6-04-1993 / Time: 18:04

SMPL range: 1 - 17

Number of observations: 17

VARIABLE	COEFFICIENT	STD. ERROR	T-STAT.	2-TAIL SIG.
C	0.8492720	1.5635623	0.5431648	0.596
UTB	0.0112202	0.0043650	2.5704815	0.023
KONC	0.6009890	0.4321587	1.3906676	0.188
INSATS	0.5163089	0.2890702	1.7861022	0.097
R-squared	0.775931	Mean of dependent var	6.685177	
Adjusted R-squared	0.724223	S.D. of dependent var	2.894748	
S.E. of regression	1.520162	Sum of squared resid	30.04161	
Durbin-Watson stat	1.485585	F-statistic	15.00595	
Log likelihood	-28.96160			

Not. Beteckningar se underbilaga 6.1

LS // Dependent Variable is ADMTOT

Date: 6-07-1993 / Time: 17:42

SMPL range: 1 - 17

Number of observations: 17

VARIABLE	COEFFICIENT	STD. ERROR	T-STAT.	2-TAIL SIG.
C	3.4400994	0.6552319	5.2502017	0.000
UTB	0.0166164	0.0027075	6.1372323	0.000
R-squared	0.715184	Mean of dependent var		6.685177
Adjusted R-squared	0.696196	S.D. of dependent var		2.894748
S.E. of regression	1.595538	Sum of squared resid		38.18613
Durbin-Watson stat	1.984770	F-statistic		37.66562
Log likelihood	-31.00066			

LS // Dependent Variable is ADMBK

Date: 6-07-1993 / Time: 17:44

SMPL range: 1 - 17

Number of observations: 17

VARIABLE	COEFFICIENT	STD. ERROR	T-STAT.	2-TAIL SIG.
C	2.0437518	0.5307057	3.8510078	0.002
UTB	0.0106177	0.0021919	4.8441603	0.000
KAP	0.1024757	0.0477497	2.1461009	0.050
R-squared	0.718019	Mean of dependent var		4.641765
Adjusted R-squared	0.677736	S.D. of dependent var		2.200803
S.E. of regression	1.249358	Sum of squared resid		21.85254
Durbin-Watson stat	1.633116	F-statistic		17.82438
Log likelihood	-26.25634			

LS // Dependent Variable is ADMSEK

Date: 6-07-1993 / Time: 17:46

SMPL range: 1 - 17

Number of observations: 17

VARIABLE	COEFFICIENT	STD. ERROR	T-STAT.	2-TAIL SIG.
KONC	0.2216591	0.0462692	4.7906369	0.000
INSATS	0.1495689	0.0349726	4.2767510	0.001
UTB	0.0004607	0.0007049	0.6535683	0.524
R-squared	0.712471	Mean of dependent var		1.315941
Adjusted R-squared	0.671396	S.D. of dependent var		0.496648
S.E. of regression	0.284698	Sum of squared resid		1.134745
Durbin-Watson stat	2.181002	F-statistic		17.34538
Log likelihood	-1.114106			

7 June, 1993

BISTÅND UTANFÖR LANDRAMARNA**1. Bakgrund och syfte**

Det icke-landramsfinansierade bilaterala biståndet inom C2-anslaget (fortsättningsvis benämnt "övrig-C2-bistånd") har sedan början av 80-talet successivt ökat sin andel av biståndet via SIDA. Övrig-C2-biståndet är fördelat på ett antal olika anslagsposter/delposter; var och en strukturerad i olika dimensioner (ämnesområden, ändamål, organisationsform, regioner etc). Totalt finns mer än 1000 enskilda "insatser"; ej inräknat alla de insatser som genomförs inom ramavtalen med svenska enskilda organisationer. Storleken på "insatserna" varierar mellan några tusen kronor och över 100 mkr.

Denna utveckling har lett till att biståndet till enskilda länder och regioner blivit allt svårare att överblicka. Vidare konstateras att varje anslagspost har sina speciella procedurer för programmering som ställer krav på detaljredovisning vid sidan om den normala budgetprocessen.

Förändringarna i biståndets inriktning har inte lett till några mer påtagliga förändringar i SIDA:s organisation, arbetssätt och resursfördelning. Grovt uppskattat läggs drygt 65 % av SIDA:s operativa resurser (i kr räknat) på det landprogrammerade biståndet, vilket idag svarar för endast ca 45 % av utbetalningarna inom C2-anslaget (för analys av resursåtgången för förvaltningen av övrig-C2 hänvisas till avsnitt 3.5). SIDA:s arbete och resursfördelning är fortfarande i huvudsak inriktat mot det som uppfattas som organisationens primära verksamhet, nämligen ett bistånd med aktivt engagemang och dialog med mottagaren som bygger på god land- och sektorkunskap.

Denna PM syftar till att ge underlag för den översyn av SIDA:s organisation som gjorts under perioden januari - maj 1993. Promemorian redovisar en analys av formerna för styrning och programmering av biståndet utanför landramarna. Organisatoriska aspekter belyses, liksom resursbehov och resursfördelning inom SIDA.

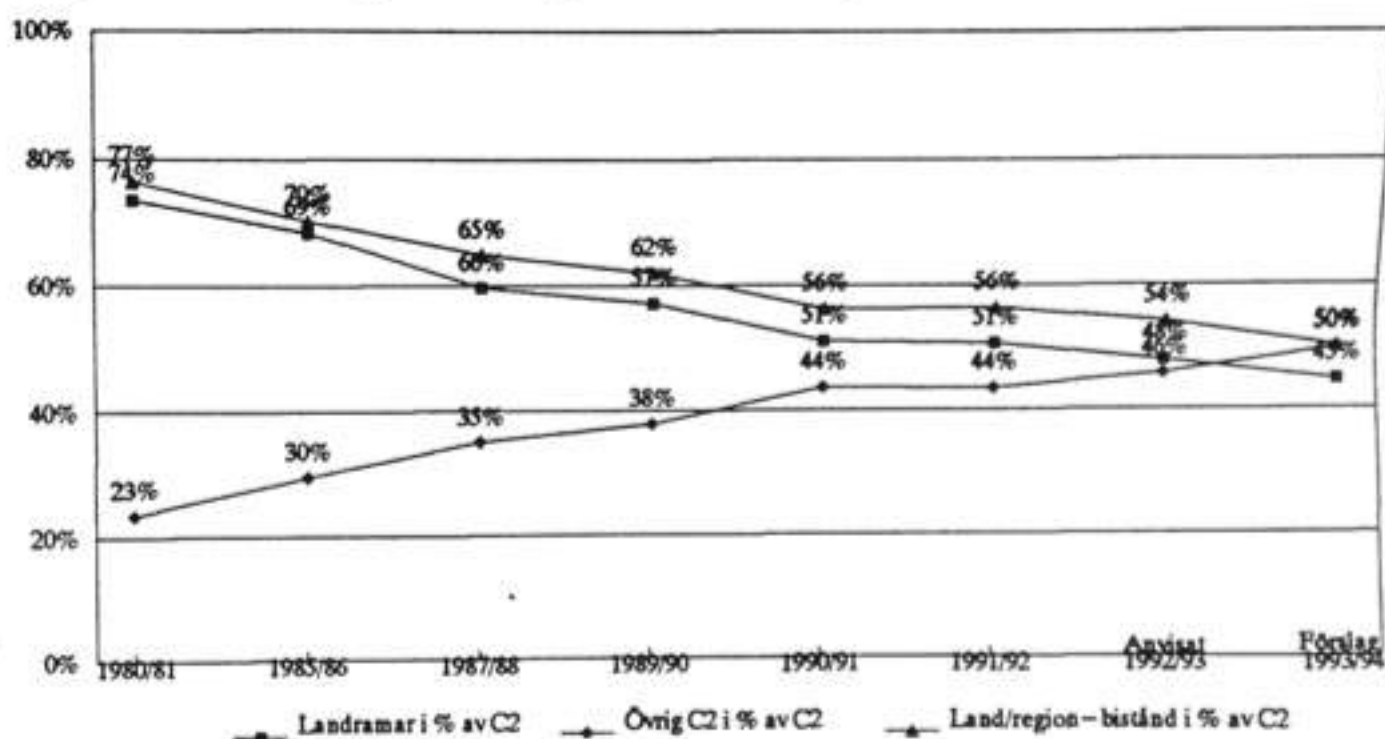
Följande anslagsposter inom övrig-C2 behandlas inte i denna PM och inkluderas således inte i redovisningen av biståndsvolym och resursåtgång: information genom SIDA, rekrytering och utbildning

av fältpersonal samt vissa landprogramkostnader. Detsamma gäller det bistånd som kanaliseras via SIDA från C1-, C3- och G1-anlagen.

2. Utvecklingen av biståndet utanför landramarna

Diagram 1 nedan illustrerar utvecklingen av det bilaterala biståndet inom C2-anslaget under de senaste 12 åren. Regeringens förslag för budgetåret 1993/94 enligt föreliggande proposition redovisas också i diagrammet.

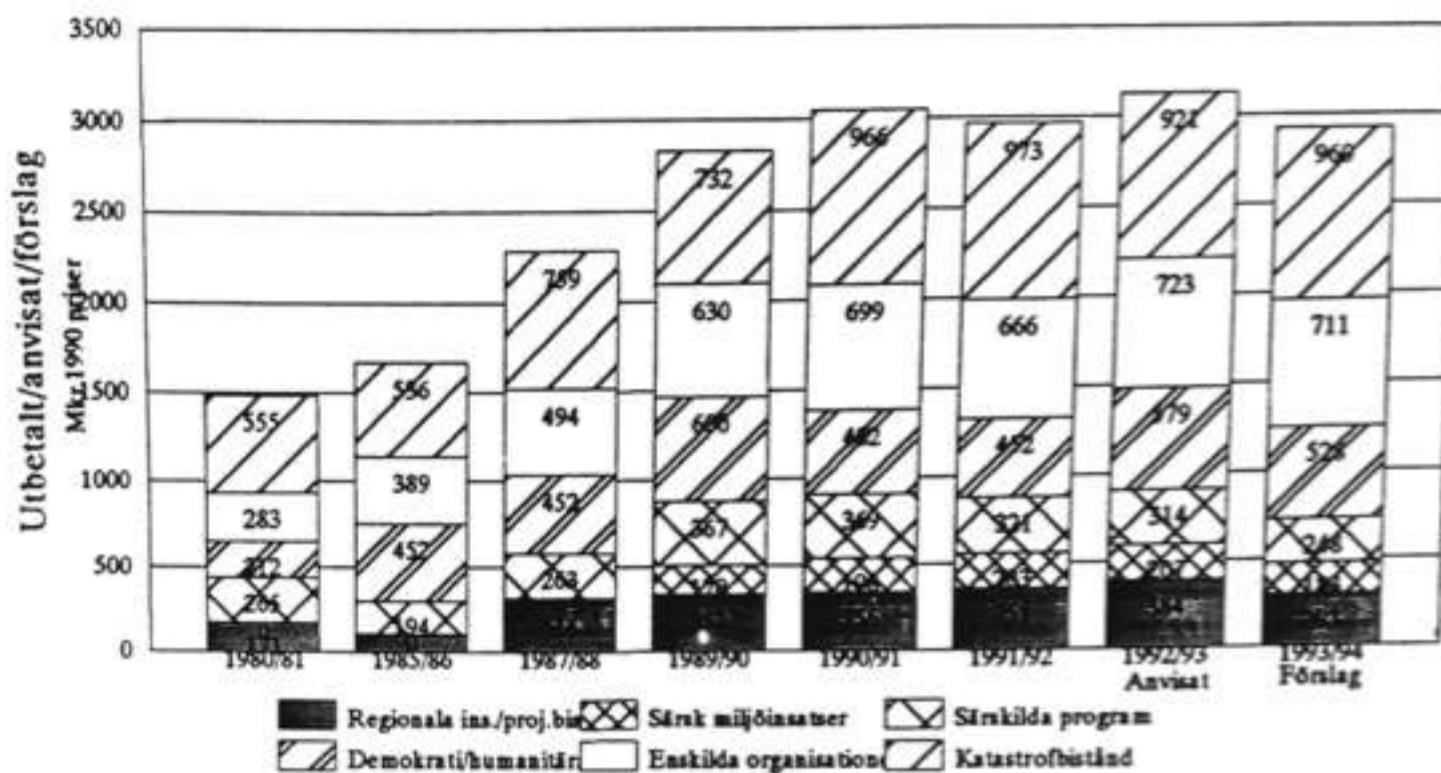
Diagram 1: Utvecklingen av övrig-C2-biståndet 1980/81-1993/94



Trenden är entydig, nämligen att landramsbiståndet successivt minskar sin andel av det totala bilaterala biståndet via C2-anslaget; från 74 % år 1980/81 till 45 % enligt propositionen. Minskningen kvarstår men blir något mindre accentuerad om man till landramsbiståndet lägger det regionala biståndet samt projektbiståndet till Latinamerika (nu benämnt "utvecklingssamarbete med Central- resp Sydamerika").

Istället har således övrig-C2-biståndet ökat sin andel av utbetalningarna under C2-anslaget från 23 % år 1980/81 till 50 % år 1993/94. I diagram 2 visas hur de olika anslagsposterna inom övrig-C2-biståndet förändrats i reala termer (1990 års priser) sedan 1980/81. De anslagsposter som noterat de mest påtagliga ökningarna är (1) katastrofbiståndet, (2) biståndet via folkrörelser och enskilda organisationer (nedan benämnt "EO-bistånd"), samt (3) stöd till demokrati, mänskliga rättigheter och humanitärt bistånd. Dessa

Diagram 2: Utvecklingen av övrig-C2-biståndet 1980/81 - 1993/94



anslagsposter svarade år 1980/81 för 13,4 % år av det totalt utbetalade biståndet via SIDA. År 1992/93 har samma anslagsposter ökat sin andel av totalt anvisade medel via SIDA till 32,6 %¹.

3. Några karaktäristika för övrig-C2-biståndet

Varje anslagspost inom övrig-C2-biståndet har en viss politiskt bestämd gemensam nämnare, som kan vara ett visst ändamål, ett visst ämne eller en viss kanal. I övrigt finns stora variationer mellan och inom de olika anslagsposterna.

En genomgång har gjorts av tillgänglig dokumentation med syfte att få en översikt över faktorer som är av betydelse för styrningen av respektive anslagspost. Genomgången har dokumenterats för varje anslagspost med avseende på bl.a. följande faktorer: storleken på anvisat belopp; principerna för delegering såväl mellan regeringen och SIDA som inom SIDA; utnyttjandet av "kanaler"; antal insatser; förvaltningsresurser inom SIDA räknat såväl i personmånader som i kronor; procentuell administrationskostnad; etc. Detaljinformationen bifogas ej, men sammanfattas i bilaga 1 till denna PM.

I de följande avsnitten görs en sammanställning av några karaktäristika för övrig-C2-biståndet enligt

¹Ökningen blir ännu mer accentuerad om man tar hänsyn till de extramedel som tillskjutits katastrofanslaget för insatser i Östeuropa/Balkan under 1992/93 från bl.a. SIDA:s oinvecklade reservation, G1-anslaget mm, totalt ca 600 mkr.

vad som framkommit vid genomgången av anslagsposterna.

3.1 Principer för allokering av medel från regeringen till SIDA

För de flesta anslagsposter sker medelsallokering genom regleringsbrevet som i sin tur bygger på en särskild skrivelse för varje anslagspost från SIDA till regeringen i mars/april varje år med detaljerad redovisning av anslagsposten och förslag till insatser under det kommande budgetåret. Särredovisning görs för alla insatser över 15 mkr. Undantag från denna modell är

- katastrofbiståndet där ingen samlad regeringsskrivelse förekommer. SIDA delegeras i regleringsbrevet rätten att fatta beslut om samtliga insatser under 15 mkr på basis av anslagsframställningen. För varje insats över 15 mkr fattar regeringen särskilt beslut på basis av förslag från SIDA. Samråd sker i en permanent katastrofgrupp med representanter för SIDA och UD.
- EO-biståndet där SIDA delegeras hela budgetbeloppet genom den normala budgetprocessen.
- Det regionala biståndet i södra Afrika där SIDA hittills utarbetat regeringsskrivelser ad-hoc för varje enskild insats (eller grupp av insatser). I och med att antalet nya insatser är få, kommer fr.o.m. 1993/94 regeringens delegering baseras på en årlig skrivelse om hela anslagsposten.

3.2 Andel land-/regionanknutet bistånd samt grad av långsiktighet

Av det totala övrig-C2-biståndet har närmare 90 % land- eller regionanknytning. Övriga insatser är antingen globala insatser eller resursbasutveckling i svenska institutioner. Anslagsposter som kännetecknas av relativt låg land-/regionanknytning är det ämnesinriktade biståndet inom hälso- och befolkningssektorn (23%) samt särskilda miljöanslaget (45 %). I genomsnitt hade knappt 40 % av övrig-C2-biståndet en tydlig anknytning till SIDA:s programländer år 1991/92.

Variationen är stor mellan och inom de olika anslagsposterna vad avser **biståndets långsiktighet**. Detta gäller speciellt anslagsposterna särskilda program/ämnesinriktad verksamhet och de särskilda miljö-insatserna där det finns exempel på såväl kort- som långsiktiga insatser. De

regionala insatserna i södra Afrika har i huvudsak en långsiktig karaktär (fysiska investeringar) medan det regionala biståndet och projektstödet i Latinamerika har en varierande grad av långsiktighet.

Demokratistödet liksom det humanitära stödet avser i dagsläget i huvudsak **kortsiktiga insatser**. SIDAS strävan är dock att tyngdpunkten i demokratistödet successivt skall förskjutas mot en större andel långsiktiga insatser inriktade mot institutionsbyggande, främst inom rättsväsendet.

Självfallet domineras också anslagsposten "katastrofer och återuppbyggnad" av kortsiktiga katastrofinsatser. Även om SIDA finansierar vissa återuppbyggnadsinsatser, så utgör dessa en mycket liten andel av det totala katastrofbiståndet och är även de i huvudsak av kortsiktig natur.

3.3 Organisationsformer

Det är svårt att i dagsläget få fram information från SIDAS EA-system om hur resp anslagspost fördelar sig kvantitativt på olika organisationsformer ("kanaler")². De traditionella "kanalerna" har varit (a) internationella/mellanstatliga organisationer, framför allt FN-organ, och (b) svenska enskilda organisationer. Under senare år har en ökande andel av biståndet förmedlats via lokala och regionala organisationer. Direktstöd till lokala organisationer är vanligt förekommande inom demokratianslaget, det humanitära biståndet, kulturbiståndet och finns även inom exempelvis miljöanslaget.

Den normala formen för det landprogrammerade biståndet, nämligen stöd till eller via mottagarlandets offentliga myndigheter, är mindre vanligt förekommande inom övrig-C2-biståndet. Ett undantag är det regionala biståndet i södra Afrika där biståndet i huvudsak kanaliseras på samma sätt som det landprogrammerade biståndet.

I utredningen "Solidaritet med statsbidrag" (september 1991) finns en diskussion kring utnyttjandet av svenska enskilda organisationer som "kanaler" för offentligt bistånd inte bara via anslagsposten EO-biståndet utan också för annat bistånd inom C2-anslaget (sid 90 ff). Utredningen pekar på ett behov av att på ett så enhetligt sätt som möjligt behandla de bidrag som utgår från

²Fr.o.m. 1993/94 kommer det vara möjligt att sortera anslagsposternas avräkningskonton enligt den nya insatsklassificeringen, i vilken organisationstypen registreras.

olika anslagsposter till svenska enskilda organisationer.

Arbete pågår inom SEO-byrån med att utforma riktlinjer och ramavtalsmodeller som skall vara tillämpliga på stöd till svenska enskilda organisationer oberoende av finansieringskälla.

I nämnda utredning finns kritiska synpunkter på direktstöd till organisationer i mottagarländerna (sid 135-136). Författarna hävdar att "någon större omfattning av direktstödet är knappast möjlig utan en betydande resursförstärkning vid SIDA:s biståndskontor" och rekommenderar "att direktstöd från SIDA även i fortsättningen ska behandlas som undantag". Även om SIDA ser påtagliga fördelar med förmedling av bistånd via svenska enskilda organisationer, förefaller det inte som om SIDA till fullo delar utredningens oro beträffande denna typ av bistånd. Att direktstödet ställer betydande kapacitetskrav är dock otvivelaktigt, vilket vi återkommer till i senare avsnitt.

3.4 Principer för delegering inom SIDA

Två huvudprinciper finns för delegeringen av övrig-C2-biståndet inom SIDA:s organisation. För det ämnesinriktade biståndet (inklusive särskilda miljöinsatser) ligger **dispositionsrätten hos chefen för sektoravdelningen som fattar beslut om alla insatser över 2 mkr.** Beslut om mindre insatser liksom genomförandet av insatserna ligger på sektorbyråerna. Samma grundprincip gäller för EO-biståndet, de globala insatserna inom katastrofstödet samt för katastrofinsatserna i Östeuropa.

För övriga anslagsposter ligger **dispositionsrätten hos respektive regionavdelningschef.** Handläggningsordningen skiljer sig dock i hög grad mellan de olika anslagsposterna; medan demokratistödet och de humanitära insatserna liksom delar av projektbiståndet i Latinamerika såväl programmeras som följs upp inom regionavdelningen³, sköter SEO-byrån beredningen och uppföljningen av katastrofstödet. Vad slutligen gäller det regionala biståndet i södra Afrika delegeras normalt **dispositionsrätten vidare till biståndskontoret eller till ansvarig sektorbyrå, normalt infrastrukturbyrån.**

³Ett särfall är de globala insatserna inom demokratistödet där ACRELA har **dispositionsrätten**, samtidigt som insatserna handläggs av demokratienheten inom FÖRV.

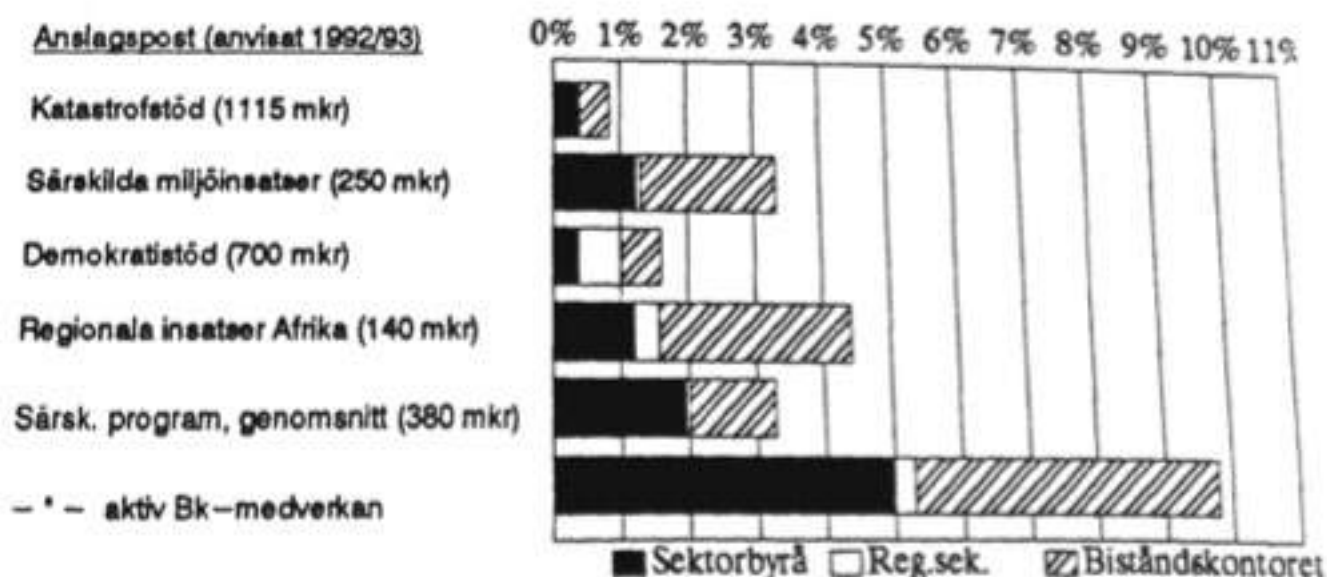
3.5 Resursåtgång inom SIDA

I bilaga 1 redovisas resursåtgången inom SIDA för respektive anslagspost inom övrig-C2. De bygger på de tidsredovisningar som gjordes i enheternas arbetsprogram i april 1993 samt på administrationsbudgeten för 1992/93. Läsaren bör vara medveten om att den information som redovisas bygger på tämligen grova uppskattningar som i första hand syftar till att ge en uppfattning om hur resursbehovet sammanhänger med arbetssättet inom olika anslagsposter inklusive utnyttjandet av olika typer av "kanaler". Med tanke på skillnaderna mellan anslagsposterna måste särskilt poängteras att den procentuella administrationskostnaden inte kan ses som ett mått på förvaltningseffektivitet.

I genomsnitt ligger övrig-C2-biståndets administrationskostnad på mellan 1 och 2 % av biståndsvolymen; ungefär hälften av motsvarande kostnad för det landprogrammerade biståndet. Som illustreras i diagram 3 nedan, finns dock avsevärda variationer mellan och inom de olika anslagsposterna. Administrationskostnaden kan variera mellan 10 % eller mer för insatser som genomförs med aktiv SIDA-medverkan till mindre än 1 % för verksamhet av bidragskaraktär.

Det bör särskilt noteras att förskjutningar i volymen mellan eller inom anslagsposter, liksom ändringar i arbetssätt och långsiktighet i insatserna, kan resultera i betydande förändringar i resursbehovet för administrationen av övrig-C2-biståndet. Ett exempel på en sådan förändring är ovannämnda tyngdpunktsförskjutning inom demokrati-biståndet mot mer långsiktiga insatser och institutionsbyggande. Om dessa insatser baseras på institutionssamarbete av den typ som är vanlig inom SIDAs förvaltningsbistånd, kommer detta att

Diagram 3: SIDAs administrationskostnad i % av biståndsvolymen för några anslagsposter (exempel på storleksordningar 1992/93)



Kommentar: Enbart administrationskostnader i de operativa enheterna har räknats in.

leda till en kraftig ökning av resursbehovet inom SIDA (i relation till en given volym demokrati-bistånd). De preliminära uppgifter som erhållits från årets verksamhetsplanering tyder på att resursbehovet för förvaltningen av övrig-C2-biståndet håller på att öka. Grovt uppskattat svarar övrig C2-biståndet för ca 33 % av administrationskostnaderna i de operativa enheterna inom SIDA. Med avdrag för de regionala insatserna och projektbiståndet i Latinamerika minskar andelen övrig-C2 till ca 27 %. För sektorbyråerna är motsvarande andel (dvs exklusive regionala insatser mm) i genomsnitt ca 32 % (inklusive SEO-byrån 42 %), för regionsekretariaten ca 38 % samt för biståndskontoren drygt 20 %.

3.6 Involvering av Bk

Även vad gäller Bk:s involvering finns stora variationer mellan olika delposter. Bk:s roll beror i hög grad på vilken "kanal" som utnyttjas för biståndet. När det handlar om internationella organisationer är Bk:s involvering normalt sett låg, medan den är hög när biståndet går som direktstöd till lokala organisationer (eller när insatserna genomförs av mottagarlandets myndigheter på samma sätt som i det landprogrammerade biståndet). Som framgått ovan innebär en hög grad av involvering av Bk att SIDAs totala resursinsats är betydligt högre än för de delposter där Bk:s involvering är låg.

4. Problemområden

Vi har tidigare nämnt problemet med den **bristande överblicken** över biståndet till enskilda länder och den **ökande splittringen** av det bilaterala biståndet som blivit resultatet av den alltmer minskade andelen landramsbistånd.

Det kanske viktigaste problemområdet inom övrig-C2 gäller **delegeringen mellan regeringen och SIDA**. Under tidigare år har regeringen för vissa anslagsposter fattat separata beslut om delegering till SIDA, vilket i vissa fall lett till förseningar i genomförandet av verksamheten. Även om ambitionen nu i princip är att SIDA skall delegeras beslutsrätten för samtliga insatser inom övrig-C2-biståndet genom regleringsbrevet (bortsett från katastrofinsatser över 15 mkr), kvarstår dock det faktum att **de särskilda skrivelserna utgör arbetskrävande beslutsprocesser vid sidan om den reguljära budgetprocessen**. Dessutom innehåller skrivelserna resultatredovisningar som måste upprepas i SIDAs årsredovisning (ÅR) några månader senare.

Även **delegeringen inom SIDA** är ett aktuellt problemområde. Det finns flera exempel på komplexa beslutsstrukturer inom övrig-C2. Detta gäller såväl ansvarsfördelningen inom SIDA:s verksamhet som mellan enheterna. Ett försök att illustrera ansvarsbild och medelsallokering i relation till anslagsposter/delposter-kanaler-mottagare resulterar i ett synnerligen intrikat nätverk som är mer eller mindre omöjligt att överblicka.

Det inses lätt att **resultatredovisningen blir komplex** för övrig-C2-biståndet som går till mer än 1000 insatser i ca 100 länder via ett vitt spektrum av organisationer. Det finns ett behov av att utveckla metoderna för resultatredovisning inte bara inom det långsiktiga landprogrammerade biståndet utan också för övrig-C2-biståndet. En första diskussion om detta finns i årets regeringsskrivelse om demokratibiståndet.

Också när det gäller **utvärdering** är SIDA:s resurser i hög grad inriktade mot det traditionella långsiktiga landprogrammerade biståndet. Metodiken för utvärdering av ämnesinriktat bistånd är ännu outvecklad. SIDA behöver utveckla metoder att analysera effektiviteten i de olika typer av "kanaler" som utnyttjas i det svenska biståndet.

Slutligen vill vi peka på de problem som uppstår inom övrig-C2-biståndet på grund av de **täta förändringarna av anslagsstrukturen**. Exempel finns på hur en insats (i det aktuella fallet i Costa Rica) under loppet av tre budgetår bytt finansieringskälla varje år. Dylika förändringar rycker undan grunden för uppföljningen av fleråriga program inom ramen SIDA:s EA-system.

5. Aktuella förändringar i formerna för styrning av övrig-C2-biståndet

De stora förändringar som skett i biståndets inriktning under det senaste årtiondet måste tolkas som en klart uttryckt vilja hos Sveriges riksdag och regering, att i högre grad än tidigare styra biståndet mot vissa ändamål/ämnesområden och delvis också mot vissa specifika kanaler för biståndet.

Som framgår av SOU 1993:1 (den "Engblomska utredningen") har dock regeringen uppmärksammat att den ökande andelen icke-landprogrammerat bistånd medför vissa negativa konsekvenser. Således föreslår utredningen att de **indikativa planeringsramar** som är tänkta att ersätta landramarna bör innefatta "verksamhet av långsiktig karaktär" som "kan relateras till länder/regioner, d.v.s. i huvudsak

verksamhet inom nuvarande landramar och delar av miljöbiståndet, mänskliga rättigheter/demokrati och sådant katastrofbistånd som är planeringsbart, d.v.s. av återuppbyggnadskaraktär".

I SOU 1993:1 föreslås vidare att regeringen i ökad utsträckning bör tillämpa resultatstyrning och minska antalet detaljbeslut under pågående budgetår. Detta skall ske genom **ökat utnyttjande av den sedvanliga budgetprocessen och regleringsbrevet** och därmed färre enskilda detaljbeslut av regeringen.

Föreliggande proposition 1992/93:244 följer utredningens förslag på alla väsentliga punkter, men nämner inte explicit frågan om budgetprocessen.

Det är dock inte så lätt att tolka de signaler som ges i SOU 1993:1 och i propositionen. Exempelvis sägs i utredningen att "verksamhet som i första hand grundar sig på politiska bedömningar bör beslutas av regeringen". Som exempel nämns vissa typer av demokratibistånd samt betalningsbalansstöd. Hur begreppet "politiska bedömningar" kommer att tolkas i den praktiska hanteringen av enskilda anslagsposter kommer att vara avgörande för möjligheterna att förenkla handläggningen av övrig-C2-biståndet genom ökat utnyttjande av budgetprocessen.

Det bör också noteras att regeringens ambition att koppla samman vissa delar av övrig-C2-biståndet med det landprogrammerade biståndet, måste få till följd att styrningen mot ämnesområden minskar. I vilken mån detta i praktiken accepteras av riksdagen återstår att se. Klarhet i dessa frågor kommer troligen tidigast att ges i 1994 års budgetproposition och genom riksdagens behandling av denna.

Förslagen i SOU 1993:1 vad gäller styrningen av övrig-C2-biståndet ligger väl i linje med SIDAs synsätt. Således föreslog SIDA redan i den fördjupade anslagsframställningen (FAF) för 1992-1995 att "inom anslagsposterna för särskilda program, särskilda miljöinsatser samt demokrati, MR och humanitärt bistånd föreslås att SIDA bemyndigas besluta om insatser. Baserat på SIDAs förslag i anslagsframställningen utfärdar regeringen erforderliga riktlinjer i regleringsbrevet". Vidare kan noteras att SIDAs beslut 1992-12-03 om en ny modell för landprogrammering ("SAMP") anger att "samtliga insatser som övervägs i ett land (oavsett från vilket anslag dessa föreslås finansieras) programmeras i samma process".

6. Genomgång av förutsättningarna för förändrad styrning och programmering inom olika anslagsposter

6.1 Ämnesinriktat bistånd inklusive särskilda miljöinsatser

Vissa delar av den ämnesinriktade verksamheten har en klar koppling till SIDAS programländer, t.ex delar av kulturbiståndet och vissa miljöinsatser. Dessa borde kunna passa in i en landbaserad programmeringsmodell i enlighet med SAMP-beslutet.

Som framgick av citatet från SOU 1993:1 tycks utredningens avsikt vara att dessa insatser skall ingå i de nya indikativa planeringsramarna. Detta innebär att de ämnesinriktade insatserna blir föremål för en tydligare prioritering från mottagarlandet. Detta ligger väl i linje med tanken att den ämnesinriktade verksamheten skall ha ett slags "spjutspetskaraktär" varigenom additionellt bistånd inom särskilda program successivt integreras i de reguljära landprogrammen. Det är samtidigt angeläget att det även fortsättningsvis finns vissa additionella medel disponibla för nya "spjutspetsinsatser".

Övergång till en landanknuten programmeringsprocess medför att delegeringen inom SIDA av det aktuella biståndet bör följa samma principer som för övrigt landprogrammerat bistånd. Detta innebär bl.a att dispositionsrätten kommer att ligga inom regionavdelningarna. En uppdragsrelation införs mellan regionavdelningarna och sektorbyråerna varigenom sektorbyråns roll och ansvar definieras för varje insats.

Det landanknutna ämnesinriktade biståndet är ofta kanaliserat som direktstöd till lokala organisationer. Sådana insatser administreras lämpligen av biståndskontoren på ungefär samma sätt som konsultfonderna i landramarna. Viss tveksamhet har funnits inom SIDA inför programmering baserad på "Bk-fonder" (jmf andra länders "ambassadörsfonder"). Med klara kriterier för Bk:s programmering av ämnesinriktat bistånd inklusive tydliga koncentrationsmål borde dock eventuella problem kunna undvikas.

Betydande delar av den ämnesinriktade verksamheten genomförs i form av bidrag till verksamheter som planeras och genomförs i internationella organisationers (främst FN-organ) regi. En integration av de delar av denna verksamhet som har anknytning till programländer i landprogrammeringen kan få negativa konsekvenser i form av ökad komplexitet i

beslutsprocessen liksom ökad detaljstyrning av de ansvariga organisationernas arbete. Av den anledningen kan det finnas anledning att vara något försiktig med införandet av en mer landanknuten programmering för det ämnesinriktade biståndet.

För det ämnesinriktade bistånd som inte lämpar sig för integration i landprogrammeringen, inklusive globala insatser och insatser som syftar till utveckling av den svenska resursbasen, bör SIDA ta förnyade initiativ till att få acceptans för en förenklad beslutsprocess. Delar av det ämnesinriktade biståndet skulle då integreras i den reguljära budgetprocessen. En långsiktig samlad planering av anslagsposterna redovisas i den fördjupade anslagsframställningen (FAF). Planerna följs upp i de förenklade anslagsframställningarna (FEF). Resultat redovisas i årsredovisningen (ÅR). En sådan process skulle också leda till att respektive ämnesinriktad verksamhet blir föremål för en mer samlad prövning i samband med framtagandet av FAF-dokumentet.

6.2 Demokratibistånd

Stödet till demokrati och mänskliga rättigheter utgörs till övervägande delen av kortsiktiga och landanknutna insatser. Anslagspostens speciella karaktär talar för att regeringen även framgent önskar detaljstyra verksamheten i högre grad än för andra anslagsposter. I takt med att demokratibiståndet i enlighet med ovannämnda riktlinjer får en mer långsiktig karaktär, skapas förutsättningar för att knyta demokratiinsatserna till landprogrammeringen.

Administrationn av demokratibiståndet skiljer sig från de övriga anslagsposterna så tillvida att inte bara ansvaret för programmering utan också handläggningen av huvuddelen av insatserna åvilar regionavdelningarna. Med en utveckling mot ökad långsiktighet i biståndet kommer handläggningens ansvar för delar av demokratibiståndet successivt överföras till förvaltningsbyrån.

Givet att situationen i Sydafrika utvecklas i demokratisk riktning, kommer det humanitära biståndet att transformeras till ett normalt fattigdomsinriktat utvecklingsbistånd som i princip kan administreras på samma sätt som normalt landramsbistånd.

6.3 EO-biståndet

Vi kan kort och gott konstatera att formerna för styrning och programmering av EO-biståndet är enk-

la och ändamålsenliga. Genom de ramavtal med de större organisationerna som utvecklades under 80-talet är SIDA:s roll i förhållande till organisationerna klart definierad.

6.4 Katastrofbistånd

Katastrofbiståndet är en av de anslagsposter som är föremål för en relativt hög grad av detaljstyrning av regeringen. Katastrofbiståndets kortsiktighet och politiska betydelse gör det dock svårt att se några alternativ till dagens styrformer.

I ovan nämnda citat från SOU 1993:1 talas om att "sådan katastrofstöd som är planeringsbart" bör integreras i en landanknuten programmering. Möjligheterna till detta synes dock begränsade eftersom endast en liten del av anslagsposten har karaktär av långsiktigt stöd till återuppbyggnad.

Den handläggningsordning som introducerades under innevarande budgetår innebär att allt katastrofbistånd (utom globala insatser och Östeuropainsatser) fördelas på regionavdelningarna. Modellen möjliggör tydligare kopplingar till det landprogrammerade biståndet, men kan medföra risker för dubbelarbete inom regionavdelningarna och SEO-byrån. Det bör observeras att den uppdragsstyrning av sektorbyråernas arbete som nu skall introduceras för det landprogrammerade biståndet är betydligt svårare att hantera för kortsiktiga insatser.

6.5 Regionalt bistånd och projektbistånd

I utkastet till regeringsskrivelse för utvecklingssamarbetet med Centralamerika 1993/94 konstateras att "SIDA finner den nuvarande formen med årliga regeringsskrivelser ändamålsenlig och väl fungerande. Den förändrade situationen i regionen motiverar en årlig avstämning av detta slag". I regeringsskrivelsen finns samtidigt en strävan mot ökad koncentration till ett begränsat antal länder och sektorer.

På sikt borde det finnas möjligheter såväl i utvecklingssamarbetet med Central- och Sydamerika som i det regionala biståndet i Afrika/Asien till introduktion av en mer långsiktig programmering liknande landprogrammeringen (SAMP). Detta skulle innebära att en flerårig plan fastställs för projektbiståndet till en viss region (eller till en viss grupp av länder). Planen följs senare upp i FEF och ÅR.

7. Sammanfattande slutsatser och rekommendationer

Genomgången av styr- och programmeringsformerna för övrig-C2-biståndet leder till följande slutsatser och rekommendationer:

7.1 Successiv introduktion av mer landanknuten programmering av övrig-C2-bistånd

Som torde ha framgått ovan, är det idag tämligen begränsade biståndsvolymer som på ett enkelt sätt kan föras över till en landanknuten programmering i enlighet med förslagen i SOU 1993:1 och i SIDA:s nya riktlinjer för landprogrammering (SAMP).

SIDA bör undvika att alltför snabbt forcera in större volymer övrig-C2-bistånd i en landprogrammering, eftersom detta skulle kunna skapa konflikter mellan å ena sidan styrning baserad på ämnesområden och å andra sidan landbaserad styrning. En successiv övergång bör ske i takt med att det ämnesinriktade biståndet får en mer långsiktig karaktär.

7.2 Integration i den reguljära budgetprocessen

SIDA bör göra förnyade försök att förenkla beslutsprocessen för det bistånd som inte lämpar sig för en landanknuten programmering. Detta bör ske genom en integration av väsentliga delar av övrig-C2-biståndet i den reguljära budgetprocessen (FAF/FEF/ÅR). En förutsättning för detta är ökad tillämpning av mål- och resultatorienterad styrning vilket i sin tur bygger på att formerna för resultatredovisning vidareutvecklas för de aktuella anslagsposterna.

7.3 SIDA:s roll

SIDA bör även fortsättningsvis dra en klar skiljelinje mellan å ena sidan bistånd som bygger på egeninsatser från folkrörelser och andra enskilda organisationer och å andra sidan ändamålsinriktat bistånd där organisationernas kunskaper och kontakter ses som en resurs för verksamhetens genomförande. Den förra typen av bidrag kan ses som både ett organisations- och ett verksamhetsstöd, medan den senare enbart har karaktär av verksamhetsstöd. Denna principskillnad påverkar SIDA:s roll och ansvar; i det senare fallet ansvarar SIDA i princip för behovsanalys och val av genomförandeform.

På sikt bör de nya riktlinjerna om mer resultatorienterad styrning introduceras också i relationen mellan SIDA och de organisationer som förmed-

lar svenskt bistånd inom övrig-C2-anslaget. Det finns således ett behov inom SIDA att utveckla förmågan och renodla metodiken att arbeta via andra organisationer på samma sätt som skedde under 80-talet då SIDA förfinade metodiken för utnyttjande av konsulter i biståndet (liksom för EO-biståndet).

7.4 Ansvarsfördelning inom SIDA

Handläggningen av det **långsiktiga landanknutna övrig-C2-biståndet** bör bygga på samma ansvarsfördelning som tillämpas i det landprogrammerade biståndet, nämligen en uppdragsrelation mellan regionavdelningen och sektorbyråerna.

För de **kortsiktiga insatserna** inom övrig-C2 tillämpas som tidigare nämnts två olika huvudmodeller. För att undvika konflikter mellan olika styrmodeller och dubbelarbete inom SIDA bör dessa modeller renodlas. Det synes angeläget att utvärdera erfarenheterna av tillämpningen av olika programmeringsmodeller, t.ex. av den modell som under innevarande budgetår introducerats inom katastrofstödet.

7.5 Koncentration

På samma sätt som i det landprogrammerade biståndet är koncentrationsaspekten viktig för övrig-C2-biståndets kapacitetskrav på SIDA. Detta gäller i synnerhet för program och insatser som genomförs i programländerna med aktiv medverkan av biståndskontoret eftersom dessa är betydligt mer arbetskrävande för SIDA än andra typer av insatser inom övrig-C2. Koncentration måste åstadkommas inom varje samarbetsland med avseende på ämnesområden liksom antal insatser/aktiviteter inom varje område. I samband med beslut om flerårigt samarbetsprogram för visst land (SAMP) bör strategier fastställas för sådan koncentration.

7.6 Resursbehov och resursfördelning

Den relativt sett låga resursinsatsen i övrig-C2-biståndet behöver inte nödvändigtvis innebära att SIDA felprioriterar sina förvaltningsresurser. Det är fullt logiskt att verksamheter som genomförs med hög grad av SIDA-medverkan kräver helt andra resurser än bistånd som förmedlas via andra organisationer.

Det är samtidigt viktigt att de enheter som hanterar övrig-C2-biståndet har erforderliga resurser för den styrning och uppföljning av verksamheten som åvilar SIDA som finansiär. Detta

gäller exempelvis SEO-byrån vars verksamhetsvolym expanderat kraftigt under senare år.

Som ett led i utvecklingen av nya former för verksamhetsplanering bör SIDA speciellt studera möjligheterna att beskriva "insatsproduktionen" inom övrig-C2-biståndet i kvantitativa termer och därmed förbättra underlaget för analyser av resursbehoven inom de aktuella enheterna.

Inventering av övrig - C2 - biståndet

Kommentar: För en mer detaljerad redovisning av varje anslagspost hänvisas till separat annex. Belopp och procentsatser är delvis grundade på grova uppskattningar med syfte att illustrera storleksordningar vid gäller resursbehov etc.

Anslagspost	Kultur/mm		Särskilda Program		Särskilda mätinsats, Årlig	Regionala ins. Afrika (93/94: Årlig)	Utv. samarbete Latinamerika/ Dem./MR	Demokrati/MR/Hum. Hum. (Sydafrik)	Katastrofer, återuppbyggnad +15 mkr	Svenska enskilda org.	Summa övrig - C2	Landrums - bistånd	Samtidigt bistånd C2
	Årlig	Årlig	Årlig	Årlig									
Princip för allokering av medel till SIDA	32	161	16	149	250	140	300	425	275	875	3607	SAMP	7517
Anvisat 1992/93 (mkr)	0.4%	2.4%	0.2%	2.0%	3.3%	1.0%	4.0%	5.7%	3.7%	11.8%	52%	46%	100%
Fördelning %	150	80	15	80	100	25	45	200	40	180	1165	115	1280
Antal insatser/bidrag 1992/93	12%	6%	1%	6%	6%	2%	4%	16%	3%	14%	91%	8%	100%
Fördelning %	0.2	2.3	1	2	3	6	7	2	7	4	3	31	6
Gemensnittligt belopp 1992/93 (mkr per insats/bidrag)	29	7	20	7	7	11	10	45	1	62	103	10	
Andel ländrar	80%	23%	80%	80%	45%	100%	100%	80%	100%	100%	63%	100%	91%
Andel länd/regionanknutet bistånd	30%	23%	80%	80%	23%	100%	ingen	40%	(0%)	42%	30%	100%	83%
Andel långsiktigt bistånd	varierande	varierande	varierande	stör	varierande	stor	varierande	varierande	ingen	stor		stor	
Huvudsaklig "kanal"	direkt	internat	uppdrag	internat + resurser	internat + regional	myndigh	internat + direkt	internat + direkt + internat	internat + EO	EO		myndighet + uppdrag	
Dispositionsrätt inom SIDA	sektorAc	sektorAc	sektorAc	sektorAc	sektorAc	Ac/REWA	regionAc + sektorAc	regionAc + sektorAc	regionAc + sektorAc	sektorAc		regionAc	
Ansvarig enhet	UNC	HÄLSO	PLAN	sektorbyrå	NATUR	Ac REWA BK/sektorbyrå	RELA sektorbyrå	RELA sektorbyrå	RESA	SEO		BK/sektorbyrå	
Involvering av Bk	Hög	Låg	Hög	Låg	Varierande	Hög	ingen	Hög	Låg	Låg		Hög	
Antal personmånader i operativa enheter 1992/93	->	->	->	187	104	69	105	108	<-	130	915	1233	2146
Fördelning % av totalt	<-	Totalt särsk. program: 6%	->	->	5%	3%	5%	6%	<-	6%	43%	57%	100%
Adm. kostn. i operativa enheter 92/93 (mkr)	->	->	->	12	6	7	0	12	<-	9	62	125	180
Fördelning % av anvisat belopp 92/93 (operativa enheter)	<-	7% - 10%	1%	2-7%	3.4%	4.0%	1.0%	1.7%	<-	0.6%	1.0%	3.5%	2.5%
	<-	Gendernitt särsk. program: 3.0%	->	->	->	->	->	->	->	->	->	->	->

x) Uppgifterna hämtade från prel. bearbetning av data från verksamhetsplaneringen 1992/93 samt från administrationsbudgeten för 1992/93. Sekanslagin anserade tjänster ingår.

Med "operativa enheter" avses Bk, regionsekretariat, sektorbyråer och SEO. Stödenheter i sektorsavdelningen (REKO, INKÖP, JUR) ingår ej. Administrativa funktioner inom resp enhet ingår ej i personmånaderna. Däremot har hela adm. kostnaden för resp enhet fördelats på anslagsposterna.

Princip för allokering av medel till SIDA:

- Årlig: Årlig regerings skrivelse (särskild redovisning av insatser över 15 mkr)
- ad hoc: Skrivelse för varje insats (eller grupp av insatser)
- FEF: Normal budgetprocess (FA/FEF/ÅR)
- 15 mkr: Särskild skrivelse för insatser större än 15 mkr
- SAMP: Landprogrammering

Kanal:

- internat: Stöd via internationell eller mellanstatlig organisation
- regional: Stöd via regional organisation
- EO: Stöd via lokalt/regionalt eller andra svenska enskilda organisationer
- myndighet: Stöd till mottagare (ministerium eller parastat)
- direkt: Direktstöd till lokal organisation
- resurser: Utveckling svenska resurser
- uppdrag: Insatser av uppdragskaraktär

7 June, 1993

BISTÅND UTAN BISTÅNDSKONTOR?

1. Bakgrund och syfte

Förutsättningarna för det bilaterala biståndet genom SIDA har under de senaste åren gradvis förändrats. Medan antalet programländer och biståndskontor varit tämligen konstant, har en allt större andel av biståndet kanaliserats utanför landramarna, samtidigt som insatser initierats i fler och fler länder utanför den traditionella kretsen av programländer.

De inträffade förändringarna i biståndets struktur rubbar en av "grundbultarna" i SIDA:s traditionella verksamhetsidé, nämligen att biståndet skall bedrivas med stark fältrepresentation i ett begränsat antal länder. Någon klar strategi för hur SIDA skall agera i den nya situationen finns dock ej idag.

Denna PM syftar till att belysa och analysera några konsekvenser av den nya situationen, i första hand beträffande SIDA förvaltningsresurser, organisation och kompetensutveckling. Som underlag för promemorian har analyser gjorts av SIDA:s förvaltningskostnader. Vidare har ett antal personer intervjuats vilka arbetar med bistånd till länder utan biståndskontor. Några skriftliga bidrag har erhållits varav ett bifogas (PM 1993-04-23 skrivet av Britt Sjöstedt, UND).

Läsaren måste vara medveten om de begränsningar som funnits i det aktuella utredningsarbetet. Förhoppningsvis kan arbetet bli en startpunkt i en process som kan leda fram till definitioner av några kategorier av samarbetsländer och strategier för hur förvaltningen av dessa skall organiseras.

2. En minskad real biståndsvolym till fler länder

Under senare år har den reala biståndsvolymen per programland minskat betydligt. 1993 års statsverksproposition föreslår landramar på totalt 3 000 mkr för budgetåret 1993/94 fördelat på 19 programländer, vilket i genomsnitt innebär 158 mkr per land. Denna kan jämföras med en genomsnittligt utbetald biståndsvolym per programland under budgetåret 1987/88 på 256 mkr (i dagens penningvärde). En effekt av denna utveckling är att andelen länder med påtagligt låg biståndsvolym

ökat under senare år. År 1993/94 föreslås 7 av 19 programländer få en landram som underskrider 100 mkr. Omräknat till dagens penningvärde hade bara 3 av 17 programländer en volym under 100 mkr år 1987/88.

Parallellt med detta har en ökning skett av antalet länder utanför programlandskretsen som får långsiktigt bistånd i ena eller andra formen. Det finns idag ett antal länder som befinner sig i en gråzon mellan gruppen av traditionella programländer och den stora grupp på över 100 länder som får svenskt stöd i någon form. Länder som Bolivia, Chile, Eritrea, Kambodja hör till den grupp av länder där biståndet ligger (eller planeras ligga) nära normalt programlandsbistånd.

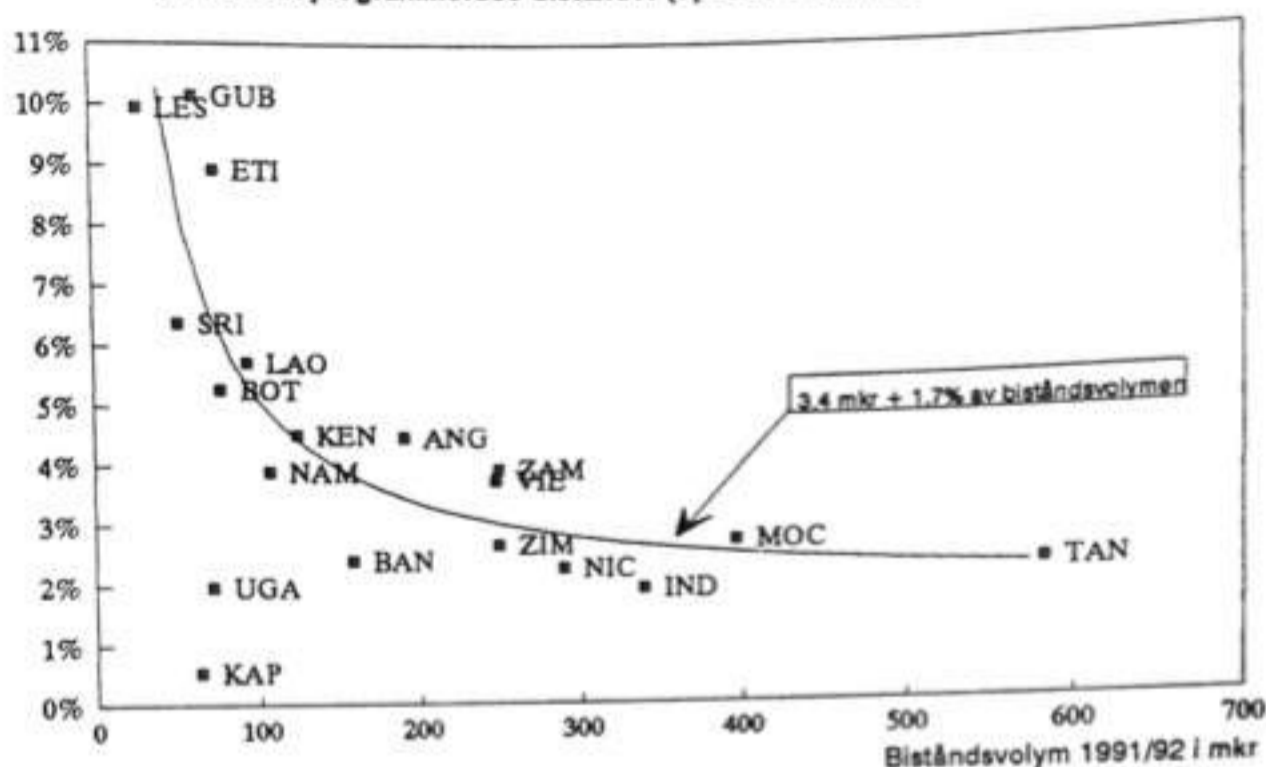
I nästa avsnitt skall vi söka analysera vilka kostnadseffekter som den här redovisade utvecklingen har för SIDA:s behov av förvaltningsresurser.

3. Fasta kostnader i "biståndsproduktionen"

Att en minskning av biståndsvolymen i ett visst land eller i en viss sektor inte leder till motsvarande procentuella minskning av behovet av förvaltningsresurser, är ett välkänt faktum för alla biståndsorganisationer. Fasta kostnader som är mer eller mindre oberoende av biståndsvolymen finns såväl i biståndskontoren som i hemmamyndigheten. I det förra fallet handlar det om att kontoret måste ha en viss minimibemanning, vilken är tämligen oberoende av landramens storlek. I det senare fallet gäller att varje landprogram, sektor- eller projektstöd kräver en viss minimiinsats för beredning, bevakning etc, som är oberoende av insatsens volym.

Dessa fasta kostnader leder till att SIDA:s förvaltningskostnader i relation till biståndsvolymen blir högre för länder med liten biståndsvolym. Detta illustreras i diagrammet nedan, som visar den direkta administrationskostnaden för det landprogrammerade biståndet som % av den utbetalade biståndsvolymen 1991/92. Med direkta administrationskostnader avses här kostnaderna för biståndskontoren och de operativa enheterna vid SIDA-S. Kostnaderna har beräknats av EKON och bygger på den tidsfördelning som enheterna redovisade i arbetsprogrammen 1991/92 och som otvivelaktigt innehåller vissa felaktigheter. Dessa felkällor bedöms dock inte ha en sådan karaktär att de skulle kunna förändra de grundläggande kostnadssambanden.

Diagram 1: Administrationskostnaden i % av biståndsvolymer 1991/92 för det landprogrammerade biståndet (operativa enheter)



Kommentar: Linjen i diagrammet baseras på den regressionsanalys av förvaltningskostnader som redovisas i en separat PM. Analysen exkluderade länder utan Bk.

Diagrammet visar att för de allra minsta biståndsländerna kan den direkta administrationskostnaden uppgå till 10 % av biståndsvolymer, vilket kan jämföras med en genomsnittlig administrationskostnad på 3,4 % för det landprogrammerade biståndet. Om man på samma sätt som EKON räknar in också de indirekta administrationskostnaderna vid SIDA-S, ökar motsvarande kostnader till 15 % resp 5 % av biståndsvolymer.

Tabell 1 nedan visar den genomsnittliga direkta administrationskostnaden för samtliga programländer med biståndskontor, samt för de 6 länder som hade den minsta biståndsvolymer budgetåret 1991/92.

Tabell 1: Biståndsvolym, administrationskostnad mm budgetåret 1991/92 (landprogrammerat bistånd)

	Samtliga programländer	Små programländer 1)
Biståndsvolym (mkr/land)	181	64
Volym per insats (mkr per konc.sektor/övrig insats)	31	12
Administrationskostnad i % av biståndsvolymer per programland med Bk 2)	3,4 %	7,4 %
- * - , Bk-kostnad	2,2 %	4,8 %
- * - , sektorbyråkostnad	0,7 %	2,0 %

1) BOT, ETI, GUB, LES, LAO, SRI

2) Avser direkta administrationskostnader (d.v.s. operativa enheter)

Följande slutsatser kan dras:

- för de små biståndsländerna ligger den direkta administrationskostnaden mer än dubbelt så högt som för genomsnittet av programländer med biståndskontor (7,4 % jämfört med 3,4 %).
- de fasta kostnadernas inverkan är ungefär lika stor i biståndskontoren som i sektorbyråerna och regionsekretariaten.
- den genomsnittliga insatsstorleken är mindre än hälften så stor för de minsta länderna som för genomsnittet av programländer (12 mkr jämfört med 31 mkr). Detta är troligen den viktigaste orsaken till att också sektorbyråerna redovisar en högre administrationskostnad för de små biståndsländerna.

Med hjälp av statistisk regressionsanalys är det möjligt att fördjupa analysen av sambandet mellan administrationskostnaderna för det landprogrammerade biståndet och olika kostnadspåverkande faktorer. Ett exempel på en sådan analys redovisas i en separat promemoria. Det faktum att de olika förklaringsfaktorerna är sinsemellan korrelerade (med storleken på biståndsvolymen) gör att det är svårt att isolera inverkan av varje enskild faktor. Av den anledningen bör man vara försiktig med att utnyttja nedanstående kostnadsfunktion till annat än underlag för ett räkneexempel.

Direkt administrationskostnad = 0,85 mkr + 0,6 mkr/koncentrationssektor + 0,5 mkr/övrig insats + 1,1 % av biståndsvolymen.

Denna funktion skulle kunna tolkas som att förvaltningen av ett extra programland med biståndskontor, en landram på 50 mkr, tre koncentrationssektorer samt en övrig insats i genomsnitt har en marginalkostnad på 3,7 mkr per år ($0,85 + 3 \cdot 0,6 + 1 \cdot 0,5 + 1,1\% \cdot 50$). Om istället motsvarande biståndsmedel utnyttjats inom ett existerande samarbete i annat programland, skulle motsvarande förvaltningskostnad varit 0,6 mkr ($1,1\% \cdot 50$).

Det faktum att förvaltningen av landprogrammen står för en betydande del av SIDA:s totala administrationskostnad, förstärker betydelsen av de fasta kostnaderna i de små biståndsländerna. De 6 minsta programländerna stod år 1991/92 för 24 % av förvaltningskostnaderna i SIDA:s operativa enheter, (avser det landprogrammerade bilaterala samarbetet).

Med tanke på att den högre kostnadsnivån svårligen kan förklaras med att biståndet skulle bedrivas med en högre kvalitetsnivå i just dessa länder, finns goda skäl för SIDA att närmare analysera olika tänkbara alternativa strategier för förvaltningen av länder med små biståndsvolymer.

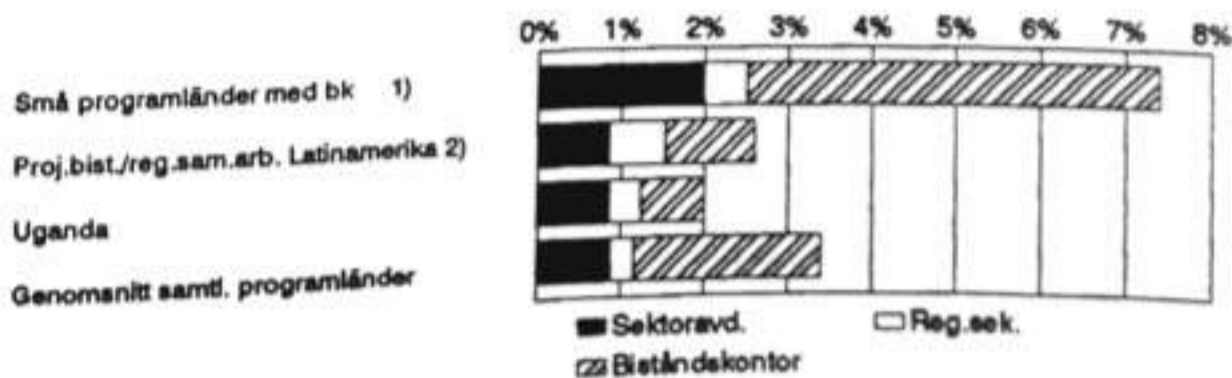
4. Alternativa förvaltningsformer: biståndssamarbete utan biståndskontor

I dagens bilaterala biståndsprogram finns bland programländerna två exempel på länder utan biståndskontor; Uganda och Kap Verde. I Lesotho läggs biståndskontoret ned fr.o.m. juli 1993. Dessutom pågår biståndssamarbete i flera länder i Latinamerika som har uppenbara likheter med det landprogrammerade biståndet.

Olika lösningar har valts i olika fall för att åstadkomma någon form av fältrepresentation; i Uganda har biståndskontoret i Nairobi ett bevakningsansvar, i Chile finns en sakanslagsfinansierad bevakningstjänst vid ambassaden, i Bolivia en koordinatorstjänst och vid ambassaden i Guatemala finns två regionala koordinatorstjänster.

I diagram 2 nedan visas dels samma data som i tabell 1 avseende programländer med biståndskontor, dels förvaltningskostnaderna för Uganda (där utbetalningarna låg på 71 mkr år 1991/92) samt för projektbiståndet i Latinamerika (inklusive det regionala samarbetet).

Diagram 2: SIDA:s direkta administrationskostnader i % av biståndsvolymen för några grupper av samarbetsländer 1991/92 (exempel på storleksordningar)



1) BOT, ETI, GUB, LES, LAO, SRI

2) Uppgifterna har hämtats från underlag för PM om övrig-C2-biståndet (avser 92/93)

3) I samtliga fall avses administrationskostnaden i de operativa enheterna

Även om man måste vara försiktig med att tolka kostnadsuppgifter från ett enskilt land som Uganda, är resultatet av ovanstående tabell entydigt. Förvaltning baserad på biståndskontor i länder med liten biståndsvolym medför en påtagligt högre administrationskostnad än vad som är fallet vid alternativa former för fältbevakning. Det är samtidigt viktigt att konstatera att det finns två grundläggande skillnader mellan bistånd som förvaltas med och utan biståndskontor.

För det första kan konstateras att SIDA i länder utan biståndskontor medvetet valt former för att genomföra insatser som kräver låg medverkan från SIDA:s sida. Det handlar då normalt om att SIDA utnyttjar "kanaler" såsom internationella/ mellanstatliga organisationer och svenska enskilda organisationer. I vissa fall ges direktstöd till lokala eller regionala organisationer.

Vi har i en separat PM om det icke-landramsprogrammerade biståndet visat att utnyttjandet av andra organisationer som "kanal" för det svenska biståndet påtagligt minskar behovet av förvaltningsresurser inom SIDA. Istället finns naturligtvis förvaltningskostnader hos de organisationer som för SIDA:s räkning tar på sig ansvaret för att förmedla vårt bilaterala bistånd. Det har ej varit möjligt att inom ramen för denna utredning analysera den faktiska totala administrationskostnaden i olika alternativ och syftet är heller inte att jämföra olika organisationers effektivitet. Vi nöjer oss här med att konstatera att givet att de aktuella organisationerna redan bedriver verksamhet i den aktuella sektorn i det berörda landet, borde utnyttjande av "kanaler" åtminstone inte leda till en högre total administrationskostnad än om SIDA skulle administrerat biståndet i egen regi.¹

För det andra kan konstateras att det finns mekanismer i det traditionella landsamarbetet som leder till en långt högre total aktivitetsnivå än vad som blir fallet utan biståndskontor. Vi har ovan sett att antalet insatser inte minskar i proportion till storleken av landramen. Detta är ett exempel på hur svårt det är för SIDA att anpassa ambitionsnivån i de små länderna till den mindre biståndsvolymen.

I systemet finns en slags inbyggd dynamik som leder fram till en ambitionsnivå i utvecklings-

¹FN-organ debiterar en administrationsavgift på 13 % eller mer medan administrationskostnaden för svenska enskilda organisationer normalt ligger mycket lägre. Olika gränsdragning mellan administration och projektverksamhet gör det svårt att på ett korrekt sätt jämföra olika organisationers förvaltningskostnader.

samarbetet som är mer eller mindre oberoende av storleken på biståndsvolymen. Denna dynamik finns inte bara i det landprogrammerade biståndet utan ligger i ännu högre grad bakom den flora av sidoverksamheter, som finns i så gott som varje programland med biståndskontor. Miljö-, demokrati- och kulturaktiviteter är exempel på ämnesinriktade sidoaktiviteter vars antal har ökat år från år.

Man kan samtidigt hävda att denna dynamik är ett uttryck för själva verksamhetsidén, nämligen att genom en stark fältrepresentation bygga upp en kunskap och ett nätverk av kontakter som så småningom resulterar i att SIDA i ena eller andra formen stöder en mängd olika aktiviteter. Grundproblemet är dock att det idag finns, och säkerligen kommer att fortsätta finnas, såväl finansiella som personella begränsningar för SIDA vilka gör det omöjligt att hålla en traditionellt hög ambitionsnivå i ett stort antal länder samtidigt.

Detta leder oss till frågan om det är möjligt att i en grupp samarbetsländer genomföra bistånd utan biståndskontor utan att ge avkall på grundidén om att biståndet via SIDA skall vara "kunskapsintensivt", d.v.s. att biståndet skall bygga på god land- och sektorkunskap och att SIDA på ett aktivt sätt skall medverka i förändringsprocesser kopplade till de svenska insatserna i mottagarlandet.

Denna fråga har belysts i diskussioner med ett antal personer som är involverade i bistånd till länder utan biståndskontor. I underbilaga 1 ges exempel på några av de frågor som diskuterats. Ett av de skriftliga bidragen (från Britt Sjöstedt, UND) återfinns i underbilaga 2.

5. Vilka blir konsekvenserna av biståndssamarbete utan biståndskontor?

Nedan följer en sammanställning av de synpunkter som framkom:

1. Möjligheterna att genomföra ett kunskapsintensivt bistånd utan biståndskontor är beroende av ett antal faktorer. Bland de viktigaste är den institutionella strukturen och kompetensen på mottagarsidan samt insatsens karaktär. Med en komplex struktur och svag kompetens försvåras dialogen med mottagaren väsentligt om SIDA inte har fältnärvaro. I en sådan situation blir det mycket svårt att genomföra insatser som syftar till institutionsbyggande och kunskapsöverföring.

2. Om mottagaren är svag krävs normalt tillgång till en organisation som kan agera "mellanhand" mellan SIDA och mottagaren. För att en dylik organisatorisk modell skall fungera måste organisationen ifråga ha målsättningar och arbetsmetoder som ej ligger alltför långt ifrån SIDA:s.
3. I de fall då det finns en någorlunda stark mottagare med erfarenhet av upphandling och kontraktsstyrning i kombination med en god svensk eller internationell resursbas, är det fullt möjligt för SIDA att finansiera och följa upp insatser i länder utan egen fältnärvaro. Denna situation är tämligen vanlig inom delar av infrastrukturen (energi- och tele) och kan närmast jämföras med kontraktsfinansiering enligt den modell som tillämpas av BITS. Några projekt av denna karaktär har ännu inte finansierats i länder utan biståndskontor.
4. I dagsläget finns dock vissa projekt i länder med biståndskontor där sektorbyrån (normalt infrastrukturebyrån) har dispositionsrätten för hela insatsen och biståndskontoret endast svarar för bevakning av insatsen med hjälp av en administrativ handläggare. Skillnaden mellan dessa insatser och den typ av insatser som åsyftades i punkt 3 ovan är marginell.
5. Genomförande av bistånd med hjälp av andra organisationer ("kanaler") behöver inte nödvändigtvis innebära att SIDA skärs av från dialogen med mottagaren och från kunskapsåterföring från insatsen. I flera fall har sektorbyråerna höjt ambitionsnivån i uppföljningen av insatser som genomförs av dylika organisationer, exempelvis genom att man i högre grad än normalt utnyttjat konsulter som regelbundet besöker insatsen och aktivt deltar i dialogen om insatsen. I ett konkret fall hade detta gjort att sektorbyrån ansåg sig ha mer kunskap och vara mer engagerad i en insats som genomförs i ett samarbetsland utan biståndskontor än i en liknande insats i ett land med biståndskontor.
6. Även om en sektorbyrå skulle fördubbla sin resursinsats för uppföljning av insatser i ett samarbetsland utan biståndskontor, blir kostnaden marginell jämfört med alternativkostnaden om SIDA hade haft biståndskontor i det aktuella landet. Det är därför angeläget att det finns mekanismer i SIDA interna resursfördelning som gör det möjligt att frigöra dylika resurser i en sektorbyrå (eller i ett regionsekretariat).
7. I bifogad PM diskuterar Britt Sjöstedt, UND, några viktiga aspekter med avseende på fältbe-

vakningen av insatser i länder utan biståndskontor. Hon pekar bl.a. på riskerna för **utsatthet, överbelastning och splittring** för fältkoordinatorerna och på kravet på kompetens och ingående landkunskap.

8. Biståndssamarbete utan biståndskontor påverkar relationen mellan sektoravdelningen och regionavdelningen. Avsaknaden av Bk skapar förutsättningar för en **förenklad uppdragsrelation i SIDA's matrisorganisation**. Rollerna blir tydligare och mer renodlade.
9. Som påpekas av Britt Sjöstedt är det särskilt viktigt att klargöra den roll som en **lokalt eller regionalt baserad kontaktperson/ koordinator** skall spela. I princip kan man se en omvänd uppdragsrelation jämfört med det normala fallet då ett biståndskontor ger rådgivningsuppdrag till en sektorbyrå.
10. Vid biståndssamarbete utan biståndskontor påverkas SIDA's lärande och kompetensutveckling på flera olika sätt. För det första innebär tillgången till ett biståndskontor att en **baskunskap successivt byggs upp inom SIDA's organisation** om det aktuella landet och om våra samsamarbetssektorer. Utan biståndskontor begränsas denna typ av kunskande till betydligt färre personer. En handläggare av en insats i ett land utan biståndskontor pekade på den "ensamhet" hon känt inom SIDA's organisation när hon började arbeta med det aktuella projektet.
11. För det andra innebär bistånd där SIDA spelar en mer passiv roll än i det traditionella biståndssamarbetet att **möjligheterna till kompetensutveckling inom SIDA's organisation och av den svenska resursbasen minskas**. Utkontrakteringen av bistånd till konsultföretag i reguljära landramsinsatser har självfallet minskat SIDA's medverkan i resursöverföringen, men ändå kvarstår många tillfällen till lärande under insatsernas genomförande. När en hel insats genomförs av en organisation av UNICEF's typ, blir situationen väsentligt annorlunda. Även om UNICEF ser positivt på medverkan av svensk personal i deras projektorganisation och på att SIDA-personal deltar i projektets uppföljning, kommer man inte ifrån att **möjligheterna till lärande blir betydligt mer begränsat än när SIDA själv tar ansvaret för uppföljningen av en insats**.

6. Slutsatser och rekommendationer

Analysen i denna PM leder fram till följande slutsatser och rekommendationer:

1. I ett läge med reala minskningar i det bilaterala biståndets volym, bör SIDA pröva möjligheterna att avveckla biståndskontoren i ett par programländer med liten biståndsvolym. En nedläggning av tre biståndskontor med en sammanlagd biståndsvolym på 150 mkr skulle kunna leda till nettobesparingar av storleksordningen 10-15 mkr i SIDA:s förvaltningsbudget.
2. SIDA bör, för varje land där mer långsiktigt biståndssamarbete bedrivs, definiera en klar strategi för land- och insatsuppföljning och samtidigt öronmärka de resurser som behövs för att uppnå strategin. Detta gäller oavsett vilken formell status som samarbetet med landet har givits. Följden bör bli att en klar skiljelinje dras mellan en kategori "övriga samarbetsländer" och den stora grupp länder som får någon form av svenskt stöd förmedlat av SIDA, t.ex via enskilda organisationer.
3. SIDA bör analysera erfarenheterna av olika former för uppföljning och närvaro i fält i gruppen "övriga samarbetsländer" och utarbeta riktlinjer för ansvarsfördelning, arbetsuppgifter, procedurer etc.
4. Vid val av genomförandeform för nya insatser bör SIDA ha ett totalperspektiv på kompetensutvecklingen såväl för SIDA:s egen personal som för den svenska resursbasen inom det aktuella området. En sådan kompetensutveckling kan troligen ej ske utan att SIDA (och svensk personal) medverkar aktivt i uppföljningen (genomförandet) av åtminstone någon konkret insats inom det aktuella området. Vidare bör SIDA närmare analysera möjligheterna att expandera medverkan av egen personal (och svensk resursbas) i insatser som genomförs av internationella organisationer.
5. SIDA bör analysera effektiviteten i det bistånd som genomförs av olika "mellanhänder". Detta gäller såväl kostnadseffektiviteten i verksamheten som kvaliteten i det genomförda biståndet. Det är angeläget att utveckla metoder för resultatredovisning och resultatanalys för detta bistånd på samma sätt som för det bistånd som genomförs i SIDA:s regi. Därigenom kan SIDA få ett förbättrat underlag för val av strategier för länder utan biståndskontor samt för förhandlingar med organisationerna om konkreta insatser.

22 March, 1993

BISTÅND UTAN BK

- Byråns/sektionens hittillsvarande erfarenheter av att bedriva bistånd i länder utan Bk?
- Hur har de arbetsuppgifter som normalt ligger på Bk utförts i de(n) aktuella insatsen(rna)?
- Hur har byråns/sektionens arbetssituation påverkats jämfört med insatser i länder med Bk?
- Vilken inverkan har frånvaron av Bk på möjligheterna
 - (a) att uppnå de mål/strategier som SIDA har inom den aktuella sektorn?
 - (b) till uppföljning/ dialog/ påverkan/ erfarenhetsåterföring/ kompetensutveckling inom den aktuella sektorn?
 - (c) att få till stånd medverkan svensk resursbas?
- På vilket sätt bör vi på sikt anpassa våra arbetsmetoder och vår organisation när vi genomför insatser i länder utan Bk?

BISTÅND UTAN BK

På uppdrag av Mikael Söderbäck, inom SIDAs interna organisationsutredning våren 1993, beskrivs nedan undervisningsbyråns erfarenheter från beredningen av sektorbistånd till land utan bk, Bolivia.

Det bör sägas att erfarenheterna gäller en arbetskrävande beredningsfas. Situationen bör se delvis annorlunda ut när olika program har etablerats. Intensiv efterforskning bör kunna övergå i huvudsakligen uppföljning.

Det bör också sägas att biståndet till Bolivia egentligen inte sker utan bk, utan med en minimibemannning, "enmansbiståndskontor", i form av en svensk koordinator. Denna närvaroform gör bevakningen mycket personberoende och beroende av koordinators specifika kompetens.

Att bedriva bistånd med "enmansbiståndskontor" förutsätter lokal genomförandekapacitet och möjligheten att kanalisera biståndet genom andra organisationer.

För det fortsatta biståndet måste förmodligen frågan ställas om vad som kan vara en svensk miniminärvaro och vilken slags bistånd en lågt hållen närvaro förutsätter, samt hur detta stämmer överens med svenska biståndsmål.

1. "Risker" med bistånd utan bk

Förutom personberoendet, är kanske den mest uppenbara risken med bistånd utan biståndskontor den **utsatthet** som en ensam biståndskoordinator kan känna gentemot samarbetsmyndigheter och ministerier (frånvaron av kollegor, begränsad möjlighet att ta del av aktuell intern debatt osv). Här är informationsspridning från hemmyndigheten mycket viktig, liksom gemensamma planeringstillfällen och landgenomgångar.

En annan uppenbar risk är **överbelastning och splittring** hos den person som skall agera enmansbiståndskontor. I Bolivia skall SIDAs koordinator bevaka undervisning, infrastruktur, hälsa och olika fonder, samt därtill undervisningsbiståndet till Paraguay och regionala enskilda organisationer, även om den senare uppgiften skall begränsas.

Risken för överbelastning torde delvis kunna minskas när beredningsfasen är över och olika program har etablerats. En lokalanställd person skall dessutom handlägga vissa frågor på deltid fr o m sommaren 1993. Gemensam verksamhetsplanering torde dessutom kunna förebygga arbetstoppar.

Av mängden frågor som skall bevakas följer också risken för en viss **generalism** i bevakningen, även om detta inte har varit ett framträdande problem i Boliviaberedningen.

Det är emellertid nödvändigt att kvaliteten i analys och bevakning förstärks genom medverkan av experter och/eller referensgrupp i stödet i stort liksom i enskilda beredningar. Detta är centralt i RELAs delegeringsinstruktion till undervisningsbyrån, eftersom begränsad kunskap finns inom SIDA om de sociala sektorerna i Sydamerika.

2. Positiva erfarenheter av samarbetet utan bk

Mellan sektorbyrå och utsänd koordinator har rollfördelningen varit delvis annan än i samarbetet med land med bk. I jämförelse med det "reguljära samarbetet", som innebär att sektorbyråhandläggare och bk-handläggare har likartade funktioner, har den varit tydligare.

Denna tydliga uppdelning är emellertid beroende av att den regionale koordinatorn definierar sin roll som just koordinator och inte har ambitionen att vara sektorhandläggare av flera områden.

I termer av **beställare och rådgivare**, är det i Bolivia-fallet sektorbyrå som är beställare (av information och efterforskning, förmedling av ståndpunkter till bolivianska myndigheter osv), medan den regionala koordinatorn med sitt landkunnande, är rådgivare. Det är alltså ett omvänt förhållande från det gängse i samarbetet med bk, där bk beställer sektorbyråns punktvisa rådgivande insatser.

Erfarenheterna från Bolivia-beredningen är att den tydligare rollfördelningen kan innebära en effektivare behandling av ärenden. Det är färre *intressenter* inblandade (enligt Söderbäcks skiss i pm till utredningen). Det är inte undervisningsbyråns uppfattning att kvaliteten har påverkats negativt på grund av en snabbare behandling av olika ärenden. Koordinatorns landkunnande har gett tillgång till rika informationskanaler och det har vuxit fram ett visst samrådsförfarande i sakfrågor mellan olika bilaterala givare i Bolivia.

Biståndet utan bk har vidare inneburit **flexibilitet** i arbetssättet. Möjliga skäl till detta är att koordinatorn agerar på uppdrag och därmed renodlar sina uppgifter eller att inga formaliserade mötesintervaller med berörda samarbetsparter skapar fördröjningar. Ytterligare ett tänkbart skäl till flexibiliteten kan vara att inget budgetansvar ligger hos koordinatorn i La Paz, varför ekonomiadministration (förutom koordinatorns administration av sin egen driftsbudget) inte tar tid från programinnehållet. Om budgetansvaret skall läggas på koordinatorn, kan arbetet inte skötas av en person.

3. Anpassning av arbetsmetoder för arbete utan bk

Som nämns ovan förutsätter det biståndskontorslösa samarbetet en viss typ av bistånd:

Resursbesparing i termer av färre personer på plats, tycks kräva bistånd via andra givare. Undervisningsbiståndet till Bolivia (liksom till Paraguay) kommer att ske i form av finansiering via andra organ (via UNICEF, i begränsad utsträckning via UNESCO och på något längre sikt via Världsbanken och IDB). Erfarenheterna från samfinansiering med Världsbanken i Bolivia visar dock att samfinansiering innebär en arbetskrävande beredning och en policydiskussion på bred front, som ingalunda är enkel. Det innebär t.ex medverkan i en komplex och kontroversiell struktur-anpassningsprocess.

Ett målinriktat stöd med låg eller ingen bk-bemanning förutsätter vidare ett gediget **landkunnande hos koordinatorn och sektorkunnande hos sektorbyrån**, för att beställningar och uppdrag inom SIDA och till externa experter skall kunna göras på bästa sätt.

Det kräver dessutom en mycket väl **sammanhållen planering** och koordinering mellan enheter inom SIDA. Dels för att planera ianspråktagandet av den regionala koordinatorns tid och kompetens och klargöra förväntningarna på denne, dels för att ge koordinatorn det stöd som behövs för att "hålla ihop" biståndet och ge ett samlat budskap gentemot mottagarparten. Dessutom måste klargöras till vilken enhet inom SIDA som koordinatorn svarar i olika frågor. Samlande årsgenomgångar med avdelningschef, regionssekretariat, sektorbyråer och koordinatör är nödvändiga.

Uppföljning av bistånd i länder utan bk, eller enmans-bk, ställer ännu högre krav på funktionella avtalsformer, i synnerhet vid samfinansiering: Enmansbiståndskontoret kan inte följa alla program

och SIDAs uppföljningsmöjligheter är beroende av vilken information vi får från de organ vi samfinansierar med.

För uppföljning och för att undvika enmansbiståndskontorets sårbarhet tycks det viktigt att bibehålla och utveckla sektorbyråns landspecifika sektorkunnande. Det är tänkbart att det är nödvändigt med tätare eller längre resor och beredskap att vid behov "rycka ut" och bistå i policydialog med länder eller andra givare.

Vad gäller SIDAs roll i att främja svensk biståndsvilja, slutligen, och utveckla en svensk resursbas, skiljer sig beredningen av bistånd till undervisning i Sydamerika i det avseendet från annat bistånd. Mycket fackkompetens finns att hämta regionalt och givet planerna på att hålla den svenska närvaron på låg nivå, har beredningen hittills inte i större utsträckning involverat en svensk resursbas. Däremot kommer visst institutionssamarbete för bevakning och analyser att beredas, för att bredda SIDAs kompetens och minne.

14 June, 1993

LISTA ÖVER REFERENSDOKUMENT

- "A.I.D.'s In-Country Presence - An Assessment";
Assessment Report No. 3; USAID; oktober 1992
- "Bistånd utan Bk"; PM; Mariana Liljeson; april
1993
- "Decemberöversynen 1992 med åtgärdsplaner"; PM;
Bengt Ekman/Torvald Åkesson; 1993-01-13
- "Den goda viljan - en rapport om sektorbevakning
och resultatstyrning av bistånd"; Lennart
Gustafsson/Stefan Sjölander; mars 1993
- "En sammanhållen enhet för resursadministration";
diskussionunderlag; Stig Löfgren; 1991-04-05
- "Effective Implementation: Key to Development
Impact"; Portfolio Management Task Force Report;
IBRD; 1992-09-22
- "Effektivare biståndsadministration"; betänkande
av biståndsorganisationsutredningen; DS UD 1984:1
- "Effektiviteten i förvaltningen av svenskt
utvecklingsbistånd"; utrikesutskottets betänkande
1991/92:UU11
- "Fastställande av modell för landprogrammering
(SAMP)"; GD-beslut 1992-12-03
- "Forslag till reviderat system for overordnet
planlaegging i NORAD"; NOTAT 1993-02-02
- "Fördelningen av administrativa kostnader";
rapport; Birgitta Hallberg/EKON; 1992-06-15
- "Förhållandet mellan konsultupphandling och
tjänster vid SIDA"; närkonsultutredningen;
rapport; september 1987
- "Försöksverksamhet med tidsredovisning"; utkast
PM; Helene Wede/Suzanne Winberg; 1993-05-12
- "INKÖP som resultatenheter"; PM; Olof Östberg; 1993-
03-15
- "Lär sig SIDA - en granskning av SIDA:s förmåga att
lära sig av erfarenheterna"; Riksrevisionsverket;
revisionsrapport 1988-11-09

"Möjliga och omöjliga rationaliseringar"; PM;
Anders Berlin; 1993-04-29

"Några funderingar kring sektoravdelningens
framtida organisation"; PM; Lennart
Wohlgemuth/Mikael Söderbäck; 1993-01-26

"Organisation och arbetsformer inom bilateralt
utvecklingsbistånd"; betänkande av
biståndsorganisationsutredningen; SOU 1990:17

"Regionsekretariatens organisation"; PM; Eva
Nauckhoff; 1993-02-14

"Regler rörande projekt-/sektorstödsnyckeln"; GD-
beslut 1993-03-25

"Roll- och ansvarsfördelning i SIDA:s hantering av
biståndsinsatser"; GD-beslut 1989-02-10

"Roll- och ansvarsfördelningen i SIDA:s hantering
av biståndsinsatser"; rapport; Rollgruppen; 1988-
12-29

"Rollseminarium Lesotho"; reserapport; Christina
Gamstorp; 1993-02-10

"Sammanställning över utbetalda konsultarvoden för
1990/91", rapport; Sten Lööf; 1992-01-20

"Seminarium om rollfördelning och
förändringsarbete vid SIDA, 2 juli 1992"; rapport;
Carin Norberg/Britt Falkman; 1992-08-07

"Seminarium på Engholms slott den 11-12 november
om organisation, styrning och kontroll"; rapport;
Börje Ljunggren/Johan Brisman; 1991-12-06

"Solidaritet med statsbidrag - översyn av
biståndet genom enskilda organisationer", Folke
Albinson/Eva Åhlström; september 1991

"Specialistkarriär inom SIDA - ett
utredningsuppdrag i anslutning till
decemberöversynen"; arbets-PM; Cecilia Aste/Irene
Zellinger; 1993-05-07

"Specialisters roll och placering vid SIDA"; PM;
Arne Ström; 1991-12-02

"Strategi för SIDA:s kompetensutvecklingsarbete
1993-95"; GD-beslut 1993-04-06

"Styrnings- och samarbetsformer i biståndet";
proposition 1992/93:244

"Styrnings- och samarbetsformer i biståndet";
utrikesutskottets betänkande 1992/93:UU26

"Styrnings- och samarbetsformer i biståndet";
kommittébetänkande; SOU 1993:1

"Strategisk planering"; PM; Bo Westman; 1993-02-15

SIDA:s yttrande till Utrikesdepartementet;
"Betänkande av kommittén rörande styrning och
samarbetsformer i biståndet"; 1993-03-12

"Uppföljning av administrativa avdelningens
besparingskrav budgetåren 1991/92-1992/93"; PM;
Linnea Ehrnst

"Utredning om avgränsningarna mellan
sektorbyråerna"; rapport; Johan Brisman/Cecilia
Aste; januari 1991

"Vägar att stärka SIDA:s kapacitet"; länderbyrån;
1985

"Översyn av SIDA:s planeringsdokument"; PM, Åsa
Palmgren/PLAN; 1993-05-11