



1994-04-25* 522:

M.3

1994-04-22

UTRIKESDEPARTEMENTET
U-avdelningen/U 3
Box 16121

103 23 STOCKHOLM 16

Your ref.

Our ref.
0 94/0 00

SIDAS remissvar på betänkandet (SOU 1994:19) "Rena roller i biståndet"

1. Allmänt

Utredningen ger en god bild av de problem som finns med dagens rollfördelning mellan olika aktörer i den svenska biståndsförvaltningen. Genom att BITS och Swedecorp under senare år anmodats att bedriva likartad verksamhet i samma länder som SIDA, har överlappningar och oklarheter skapats, vilket inte minst är förvirrande för mottagarländerna. SIDA instämmer också i utredarens synpunkt att rollfördelningen mellan myndigheter och regering kan förbättras liksom mellan de olika myndigheterna. Genom en stark tidspress på utredningen och genom att Öst-biståndet inte fått inkluderas, har utredaren inte kunnat ta det helhetsgrepp på frågorna som problemen motiverar. Ej heller har alternativa lösningar kunnat presenteras, liksom motiv för och konsekvenser av olika förslag, vilket sammantaget försvagar utredningens värde som beslutsunderlag.

SIDA finner också att utredningen ger en god bild av kompetensproblemen i den samlade biståndsförvaltningen. Dessa försvårar, vilket utredaren påpekar, en rationell arbetsfördelning i dagsläget. Frågan är om den professionalism i alla delar av systemet som utredaren efterlyser, ens är möjlig på längre sikt. Sålunda är t.ex. den kontinuitet som en god kunskapsuppbyggnad kräver, svår att uppnå i utrikesförvaltningar, enligt erfarenhet från andra länder. Även det allmänt låga löneläget försvårar.

2. Organisationsfrågan

Utredningen föreslår att biståndsförvaltningen organiseras i två nya myndigheter; en för näringslivsinriktat bistånd och en för fattigdomsorienterat bistånd. SIDA ifrågasätter i det följande utredarens förslag och föreslår avslutningsvis ett

SIDA/ST/0000

alternativ med en enda biståndsorganisation. Även det allmänt låga löneläget försvårar.

2.1 Utgångspunkter för en organisationsreform

2.1.1 Mål och innehåll

Det är rimligt att en organisationsförändring som en av sina viktigaste utgångspunkter tar biståndets mål och önskade innehåll. Innan man organiserar en verksamhet måste man veta vilka syften den ska tjäna och vad den ska innehålla. Nu har en rad utredningar om biståndets styrning och organisation föregått den grundläggande frågan; den om det biståndspolitiska innehållet.

Riksdagen har många gånger slagit fast det övergripande målet för allt svenskt bistånd: Att höja de fattiga folkens levnadsnivå. Politisk enighet finns fortfarande om fattigdomskriteriet som ledstjärna för det svenska biståndet. Redan från denna utgångspunkt är utredningens organisationsförslag ologiskt.

2.1.2 Politisk inriktning

I betänkandet konstateras att biståndspolitiken under de senaste åren genomgått en mognadsprocess och att en kritisk realism vuxit fram. SIDA instämmer i denna bedömning. Synen på utveckling och bistånd har fördjupats. Det nordiska dokumentet "Dagordning för ett bra bistånd" är ett uttryck för detta. Perspektivet har vidgats till att på ett mera konsekvent sätt omfatta förutsättningarna för bistånd. En ny insikt har vuxit fram om att utvecklingssamarbetet i sig inte kan lösa u-ländernas grundläggande problem. Hjälptill självhjälpt måste betyda att bistånd ska komplettera och inte ersätta det mottagande landets mobilisering av egna offentliga och privata resurser genom inhemskt sparande. Endast då, och förutsatt att också utländska investeringar stimuleras, kan tillräckliga kapitalflöden skapas i former som gör det möjligt för såväl samhällsservice som näringsliv att utvecklas och vidmakthållas. Bistånd måste tillhandahållas i former som bidrar till att utveckla det enskilda mottagarlandets egen förmåga till utveckling.

Utveckling förutsätter att mottagarlandet utvecklar de institutioner i form lagstiftning, rättsväsende, utbildningsväsende, bankväsende, jordbruksrådgivning, kapacitet att skapa och vidmakthålla fysisk infrastruktur etc, som krävs för att aktörer på olika håll i samhället (småbönder, företagare etc) skall ges möjlighet

att förbättra den egna verksamheten. Stat och marknad, offentlig och privat verksamhet förutsätter varandra i ett samspel baserat på god samhällsstyrning.

Av avgörande betydelse blir att tillhandahålla biståndet i former som främjar utvecklingen av inhemsk kapacitet i form av väl fungerande institutioner. Det förutsätter i sin tur en medveten syn på relationerna mellan biståndsgivare och mottagare, på de roller som olika aktörer spelar. Bistånd som leder till ständigt ökat biståndsberoende motverkar sitt syfte. Riksdagen har vid flera olika tillfällen slagit fast att biståndspolitikerna skall ha denna inriktning.

En bärande tanke i de senaste årens utvecklingsarbete inom SIDA har varit att bygga upp kapacitet att möta de krav som en genomtänkt syn på biståndets roll i utvecklingsprocessen ställer. Betydande krav ställs vad gäller förmågan att analysera ett lands ekonomiska situation, förutsättningarna för främjande av demokrati och mänskliga rättigheter, behovet av institutionell utveckling av stat och marknad etc. Finns sådan kompetens är förutsättningarna goda för att myndigheten ska kunna svara för ett långsiktigt stöd till de reformprocesser som utgör SIDAs typiska arbetsmiljö.

Att, som utredningen föreslår, begränsa SIDAs perspektiv till enskilda sektorer och fattigdomens specifika problematik vore att ta ett stort steg bort ifrån den väg som enligt SIDAs bedömning leder till ett effektivt utvecklingsarbete. En organisatorisk indelning av biståndet i fattigdomsinriktat respektive näringslivs- och infrastrukturinriktat eller fattigdomsinriktat respektive "svenskt", näringslivsinriktat skulle skapa ett konstlat motsatsförhållande och beröva båda de tänkta myndigheterna möjligheten att utveckla en *helhetssyn på myndighetsnivå*. Uppgiften att medverka i utvecklingen av ett lands skolväsende, lagstiftning, lokala förvaltning eller energiförsörjning ställer krav på kunskap och kompetens av såväl landspecifik som ekonomisk och sektoriell natur. De olika typerna av kompetens är beroende av och förstärker varandra.

Ett huvudargument i detta yttrande är att eventuella förändringar i det svenska biståndets organisation och arbetsformer bör ha denna syn på biståndets kompetenskrav som sin utgångspunkt.

2.1.3 Biståndet minskar

En tredje utgångspunkt är volymförändringarna av det totala svenska biståndet. Det samlade bilaterala svenska biståndets realvärde har sjunkit påtagligt under de senaste åren. Ett eventuellt inträde i EU kommer att föra med sig ytterligare påtagliga minskningar; totalt cirka 1,7 mrdr SEK. Samtidigt arbetar de svenska biståndsmyndigheterna i ett 60-tal länder (bistånd genom enskilda organisationer ej medräknat). Det är inte rimligt. En koncentration såväl här hemma på myndighetsnivå som vad gäller antalet mottagarländer av bilateralt bistånd är nödvändig.

2.2. Bistånd till infrastruktur och näringsliv

SOU 1994:19 är den tredje offentliga utredning som sedan 1990 behandlat frågan om infrastruktur-biståndets organisation. Utredningen kommer, till skillnad från de två föregående utredningarna, till slutsatsen att allt infrastruktur- och näringslivsbistånd bör handläggas av en och samma myndighet.

Utredaren grundar sin slutsats på följande tre argument:

- (1) biståndet till infrastruktur och näringsliv anses skilja sig på avgörande punkter från det långsiktiga fattigdomsinriktade bistånd som utgör huvuddelen av SIDAs verksamhet
- (2) en integration av allt infrastruktur- och näringslivsbistånd skulle underlätta kontakterna med den svenska resursbasen, och
- (3) skapa bättre förutsättningar för utnyttjande av kompetensen inom biståndsförvaltningen.

De två senare argumenten framhölls redan i SOU 1990:17 (BIU). Till skillnad från nu föreliggande utredning, redovisade BIU en ingående analys av för- och nackdelar med olika organisationsalternativ. Denna analys ledde till att BIU hävdade att nackdelarna med en integration av infrastruktur-biståndet skulle väga tyngre än fördelarna. Utredaren i detta fall "finner att BIUs analys i denna del är klargörande", men anser samtidigt att situationen förändrats sedan 1990 i och med införandet av resultatstyrning.

Detta är ett förbryllande påstående. Resultatstyrning av biståndet har snarast förstärkt skillnaderna mellan de olika biståndsorganens arbetssätt. Förutsättningarna för resultatstyrning måste t ex vara helt olika i (a) ett långsiktigt

sektorsamarbete på myndighetsnivå, (b) projektfinansiering genom u-krediter och (c) ett företagsamarbete i joint-venture-form.

Utredaren ger en målande beskrivning av skillnaderna mellan det "hårda" infrastrukturbiståndet och det fattigdomsinriktade bistånd som SIDA bedriver inom övriga samhällssektorer. Det senare biståndet kännetecknas, enligt utredaren, av långsiktiga relationer, ömsesidigt förtroende, dynamiska mål, löpande dialog.

Enligt SIDAs mångåriga erfarenhet är dessa aspekter minst lika viktiga för biståndet inom infrastrukturen som för övrigt bistånd i SIDAs programländer. Som konkret exempel kan nämnas de insatser som pågår inom transport- och kommunikationssektorn i Namibia, där SIDA och svensk expertis spelat en unik roll i bolagiseringen av telesektorn, utformningen av transportpolitiken och övertagandet av hamnen i Walvis Bay. En förutsättning för medverkan i reformprocesser av detta slag är just aspekter som långsiktighet, förtroende och dialog, men också kvalificerad närvaro på plats av organisationen.

Det är också fel att dra en skiljelinje mellan infrastrukturbistånd och fattigdomsinriktat bistånd. En inte oväsentlig del av SIDAs infrastrukturbistånd är direkt riktat till fattigaste befolkningsgrupperna (landsbygdens vattenförsörjning, socialt bostadsbyggande, landsbygdsvägar etc). Vidare kan konstateras att analyser av fördelningseffekter utgör ett viktigt element i insatsberedningar i alla delar av infrastrukturen.

Vidare bör framhållas att ett nära samarbete med och utnyttjande av den svenska resursbasen inte är något unikt för infrastrukturen, utan något som kännetecknar en betydande del av det bilaterala samarbetet, t ex inom förvaltningssektorn och naturbrukssektorn. Konsultupphandling är bara ett av åtskilliga områden där infrastrukturen drar fördel av den samlade kunskapsmassa som finns inom SIDAs organisation. Andra exempel på områden med en SIDA-gemensam kunskapsmassa är statmarknadsfrågor, resultatstyrning, institutions-samarbete, kompetensutveckling, miljökonsekvensbedömning, genderfrågor, etc.

Utredningens förslag grundas inte på någon analys av arbetssätten inom biståndsorganen. Ej heller tydliggörs hur föreslagna förändringar skulle leda till de rationaliseringar som förväntas enligt direktiven. Den uppdelning på "hårt" och "mjukt" bistånd, med utredningens definitioner, som görs,

kan inte läggas som grund för en uppdelning av biståndsorganen. SIDA hanterar bägge sorternas bistånd. BITS har vidgat kretsen av mottagarländer och arbetar nu i flera av SIDAS traditionella samarbetsländer, också med fattigdomsinriktat "mjukt" bistånd. Swedecorp använder, vad gäller näringslivsutveckling, en arbetsmetod med nära samspel med mottagaren som liknar SIDAS. SIDA vill understryka att så länge de biståndspolitiska målen består, är det ohållbart att förutsätta att alla industri- och infrastrukturprojekt i de u-länder med vilka Sverige samarbetar är så okomplicerade att de kan klaras av biståndsorgan som med enbart "beställar- och finansieringsroller".

Sammantaget anser SIDA att utredningen försummat att analysera för- och nackdelar med tänkbara alternativa organisatoriska modeller för biståndet till infrastruktur och näringsliv. Utredaren ger en starkt överdriven beskrivning av skillnaderna mellan å ena sidan biståndet till infrastruktur och näringsliv och å andra sidan övrigt bistånd via SIDA. Det är SIDAS uppfattning att den åtskillnad som utredningen gör mellan fattigdomsinriktat och annat bistånd, varken är biståndspolitiskt eller logiskt hållbar som utgångspunkt för en rationell organiståndsförvaltningen.

2.3 SIDAS förslag

Mot bakgrund av vad som ovan anförts om en minskande biståndsvolym, ett integrerat synsätt på bistånd och utveckling och behovet av koncentration, finns det starka skäl att samla dagens myndigheter (i första hand SwedeCorp, BITS och SIDA) till en myndighet.

SIDA delar utredningens bedömning att en integration av infrastruktur- och näringslivsbiståndet skulle ha fördelar i form av en tydligare myndighetsstruktur i relation till den gemensamma resursbasen och ett bättre utnyttjande av den gemensamma kunskapsmassan. Den senare aspekten har förstärkts under senare år då kommersialisering och privatisering aktualiserats inom viktiga delområden inom infrastrukturen.

SIDA vill mot denna bakgrund peka på fördelarna med en integration av allt bilateralt bistånd till en och samma biståndsorganisation. Med en sådan integration skulle flera av nackdelarna med utredarens förslag kunna undvikas samtidigt som synergieffekter skulle vinnas med avseende på bl a resursbasutnyttjande, strategi- och kompetensutveckling inom infrastruktur- och

näringslivsbiståndet. Det råder heller inget tvivel om att en enklare myndighetsstruktur skulle underlätta kontakterna med de mottagarländer där mer än en biståndsorganisation är aktiv.

SIDA anser att dagens biståndsformer väl låter sig inrymmas inom en myndighet, som under en samlad ledningsfunktion med god policy- och analyskapacitet utvecklar de program och projekt som statsmakterna önskar prioritera. Mottagarländerna, andra givare, den svenska resursbasen och statsmakterna får en enda klar motpart.

En sådan "koncern"-lösning skulle göra det möjligt att ha vissa funktioner gemensamma vilket skulle kunna ge avsevärda administrativa rationaliseringsvinster. Farhågor för en tung och likriktad organisation motsägs av erfarenheter från NORAD i Norge. Där anses koncernlösningen ha lett till både önskvärd frihet och ett stimulerande och konstruktivt utbyte mellan de olika verksamhetsgrenarna. Samtidigt kan olika verksamhetsgrenar med olika metoder ges egna styrelser eller råd för att behålla sin profil och särprägel. Det vore också möjligt att inrymma öst-biståndet en en sådan koncernlösning, och därmed dra större nytta av relevanta erfarenheter från u-landsbiståndet.

SIDA vill betona att en sådan förändring förutsätter bildandet av en helt ny myndighet, inte att göra ett större SIDA. Formerna för detta och hur "koncern"-idén kan utvecklas, måste utredas vidare.

Vad gäller SAREC anser SIDA, att utredningens argumentation för att sammanföra SAREC med SIDA inte är övertygande. SAREC skulle, med bevarande av sin profil, i stället kunna ingå i ovan föreslagna koncern-lösning, eller kvarstå som självständigt forskningsorgan. Samordningen och arbetsfördelningen mellan SAREC och SIDA har under det senaste året säkerställts och klarlagts genom ett omfattande samråd. Sedan tidigare finns ett visst administrativt samarbete. Några ytterligare samordningsvinster genom organisationsförändringar ser inte SIDA.

Biståndsverksamheten har sedan länge varit utsatt för ideliga omorganisationer och översyner. Man kan fråga sig om detta verkligen har förbättrat verksamheten. Men om man nu åter vill omorganisera biståndet, anser SIDA, mot ovanstående bakgrund, att en sådan måste grundas på en samlad uppfattning om biståndets framtida innehåll. Mycket pekar dock på att det bästa vore att skapa en slagkraftig organisation.

3. Styrning och ansvarsfördelning

Utredningen lägger stor vikt vid styrningen av biståndet. SIDA anser att styrproblemen överdrivs och att instrument för riksdagens och regeringens styrning av biståndet funnits sedan länge inom ramen för den sedvanliga arbetsfördelningen mellan regering och myndigheter. Landstrategierna ges en central roll, men utredningen berör inte hur dessa kopplas till andra styrinstrument i biståndet. SIDA anser att budgetpropositionen fortfarande bör tjäna som det viktigaste styrinstrumentet.

Resultatstyrning ges också en central roll. Det torde finnas anledning att ifrågasätta om resultatredovisning har förutsättningar att bli av utslagsgivande betydelse för statsmakternas styrning. Försök att skapa en systematiserad resultat/prestationsredovisning i offentlig verksamhet har gjorts förut både i Sverige och t.ex. i USA. Även SIDA har arbetat därmed. Erfarenheterna är att det leder till bättre kunskap om vad verksamheten åstadkommer. Svårigheterna att finna mått som uttrycker svårifångade kvalitativa egenskaper hos de producerade tjänsterna har dock sällan bemästrats. Politiska bedömningar måste också komma till.

SIDA anser att resultatredovisning tillför information för beslut om bistånd mera på den operationella insatsnivån än för statsmakternas styrning, där fler komplexa omständigheter måste tas i beaktande. En alltför ensidig tilltro till resultatredovisning kan medföra att djupare och mer allmängiltiga aspekter av utvecklingssamarbetet får för liten uppmärksamhet i sökandet efter former för statsmakternas styrning.

Utredningen delar upp ansvaret för biståndsverksamheten på tre nivåer. På regeringsnivån ska regeringen styra med hjälp av landstrategier. Landkunskap blir härmed en central kompetens på denna nivå. Myndigheterna förutsätts koncentrera sig på sektor- och ämneskunskande. Ambassaderna ges ett självständigt ansvar för biståndets genomförande och uppföljning.

SIDA anser att en sådan uppdelning är olycklig och orealistisk. Den strider mot all erfarenhet av vad som krävs för att åstadkomma ett bra bistånd. Det är just kombinationen av land- och ämneskunskap i myndigheten, liksom samlade överväganden kring makro- och microfrågor som visat sig helt nödvändig i biståndet. Vidare att planering, genomförande och uppföljning hänger ihop i en process, där inte minst erfarenhetsåtervinningen är central för kommande planering. Utredningen ger

vidare ambassaderna en roll som är helt orealistisk utan betydande resurs- och kompetensförstärkningar (vilket utredningen också noterar). I själva verket måste genomförande och uppföljning bygga på ett dynamiskt samspel mellan SIDA:s hemmaorganisation med den djupare specialistkunskap denna besitter, och personal på biståndsambassader. Den senare kombinerar ämneskunskap med biståndskunnande och närvaro på plats. Även ansvarsfördelningen mellan myndighet och ambassad blir med utredningens skrivningar mycket oklar. Risken för överlappning och dubbelarbete blir också stor med utredningens förslag till arbetsfördelning.

Däremot är det värdefullt att utredaren betonar riksdagens och regeringens ansvar för strategisk styrning och behovet av delegering.

Utredningen pekar på behovet av förbättrad ämneskunskap på myndighetsnivå (vilket SIDA instämmer i) och tycker sig finna en brist av analys av tillståndet inom olika sektorer i mottagarländerna, vilket försvårar en god styrning. SIDA anser att grundproblemet inte är avsaknad av sektoranalyser, utan att sambanden mellan enskilda biståndsinsatser och sektorns utveckling på makronivå i många fall är ytterst komplexa. Det förtjänar också att notera att den professionalism och specialistkompetens som utredningen generellt efterlyser, förutsätter andra resurser och lönenivåer än dagens.

4. Katastrofbiståndets hantering

Utredningen föreslår att ansvaret för katastrofbiståndet delas upp mellan UD och SIDA så att SIDA ansvarar för katastrofbistånd som rör programländer och UD övrigt katastrofbistånd. Skälet är att utredaren tycker sig ha funnit ett allmänt oklart ansvarsförhållande mellan UD och SIDA.

Katastrofbiståndet har politiska dimensioner som ställer stora krav på god samordning mellan regering och myndighet. Detta skapar ibland problem. SIDA anser dock att dessa bäst löses genom ett samråd på tjänstemannanivå, i de former som redan sker, och inte genom en omorganisation.

Katastrofbiståndet har ökat snabbt och blivit alltmer komplext. Det genomförs till största delen genom olika "kanaler"; främst FN-systemet och enskilda organisationer (eo). Kunskap om dessa kanalers kapacitet och effektivitet är alltså av yttersta vikt vid förslag till beslut om insatser. Av rent praktiska skäl vore det olyckligt och

komplicerande att dela upp kunskap och kontakter med eo och FN-organ på två biståndsorgan.

Till programländer (SIDAs föreslagna arbetsfält) anvisades 1992/93 207 mkr katastrofbistånd av totalt 1.604 mkr. Om UD skulle ta på sig en arbetsbörda av denna dimension, skulle avsevärda förstärkningar krävas. Man kan ifrågasätta om detta blir en rationell arbetsfördelning mellan regering och myndighet..

En ytterligare komplikation är att katastrofer sällan berör bara ett land. De berör ofta regioner och kräver insatser av många aktörer, ofta under samordning av olika FN-organ. En sammanhållen kunskap om helhet och delar är angelägen och talar för att verksamheten hålls ihop. Vidare har SIDAs SEO-byrå löpande kontakter med de eo som ofta berörs i katastrofsammanhang.

SIDA föreslår att katastrofbiståndet ligger kvar på SIDAs SEO-byrå av ovannämnda skäl. Verket avser att på olika sätt förstärka byrån för dessa uppgifter och ge ökad ledningskapacitet för verksamheten.

5. Styrelsens roll

Utredningen anser att det är lämpligt och möjligt att avskaffa styrelse-institutionen i biståndsmyndigheterna om man i stället inrättar rådgivande organ och för vissa frågor kollektiva beslutsorgan.

I sitt yttrande över betänkandet SOU 1993:58 Effektivare ledning i statliga myndigheter, har SIDA utvecklat sin syn på styrelsens roll. SIDA anser fortfarande att lekmannastyrelsen ska bibehållas. Ett avskaffande av styrelsen enligt utredningens förslag, kan leda till en försvagning av myndighetens självständighet, såsom en del av den väl fungerande svenska förvaltningstraditionen. Medborgarnas insyn genom lekmannastyrelsen är särskilt viktig för SIDA, vars verksamhet huvudsakligen bedrivs långt från Sverige med de begränsade möjligheter till insyn detta medför. SIDA anser det således angeläget att bevara nuvarande väl fungerande styrelse-institution.

6. Sakanslag och förvaltningsanslag

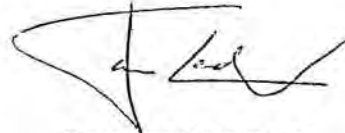
Utredningen föreslår att den nuvarande strikta uppdelningen mellan sak- och förvaltningsanslag på sikt upphör. En förutsättning härför, anser utredningen, bör vara att verksamhetsredovisningen utvecklas.

SIDA tillstyrker detta förslag och anser att ett genomförande av förslaget skulle minska de suboptimeringar som nuvarande system leder till.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören på föredragning av avdelningschefen Jan Cedergren i närvaro av avdelningsdirektören Maj-Britt Amer.



Carl Tham



Jan Cedergren