

SIDA

16.1.89

KOMMENTAR TILL RRV:S RAPPORT OM SIDA SOM LÄRANDE ORGANISATION

Rapporten ger SIDA både ros och ris. Den ger en beskrivning av vissa problem inom organisationen, problem som vi väl känner till och den säger också att SIDA arbetar med dessa frågor. Den viktigaste uppgiften är att skapa en tydligare uppfattning om vad SIDA egentligen ska göra som biståndsgivare, vår roll. Det är en fråga som vi inom SIDA:s verksledning lagt ned mycket arbete på under det gångna året.

Vissa principer slogs fast i fjolårets anslagsframställan och vi har nu också fått regeringens bekräftelse på att vi är inne på rätt väg. Vi befinner oss med andra ord mitt uppe i ett förändringsarbete av det slag rapporten talar om.

Tyvärr måste man nog säga att rapporten inte har särskilt många nya konstruktiva förslag, trots att utredarna arbetat i flera år och med stort stöd från oss. Det gäller t.ex. en så svår fråga som hur man ska balansera riksdagens anslagsmål mot effektivitet i biståndet.

I rapporten återges klagomål över centralisering. Jag tror att man finner samma typ av klagomål i alla större organisationer och särskilt i statsförvaltningen, som ju styrs av ett omfattande regelsystem och av politiska beslut. Det gäller än mer förvaltningar, som håller på att förändras - då måste ledningen styra.

Det betyder emellertid inte att SIDA är en centraliserad organisation. Ett mycket stort ansvar ligger ute på byråer och biståndskontor. Här har rapporten missuppfattat situationen, kanske beroende på att man lyssnat mer på intervjuer än studerat verkligheten.

Utredarna har också missuppfattat vad SIDA gjorde förr och vad man nu ska göra. Det är inte, som utredarna tycks tro, att SIDA:s egen personal tidigare "genomförde" allt bistånd. Det är både omöjligt och olämpligt. Vad som i själva verket

sker är att vi mer systematiskt än tidigare utnyttjar den svenska resursbasen, dvs konsulter, företag, vetenskapliga institutioner, andra myndigheter etc. samtidigt som vi understryker u-ländernas ansvar för genomförandet. Det innebär inte alls att SIDA förlorar sin sakkunskap. De som jobbar på SIDA måste vara proffs på u-länder och på själva biståndsprocessen. De kan aldrig vara proffs på alla sakområden.

Utredningen har direkt fel på flera punkter, t.ex. när man påstår att rationalisering och utnyttjande av konsulter inte gett ökad effektivitet. Det är tvärtom, SIDA hanterar idag en mycket större biståndsvolym och många fler uppgifter sen jag tillträdde 1985, men med i stort sett oförändrad personalvolym. Effektiviteten har ökat.

Utredarna efterlyser ökad kontinuitet så att befattningshavare stannar längre på sina poster. Detta är ett problem där vi arbetat särskilt intensivt under mina år på SIDA - men vi har lika lite som utredarna något patenförslag om hur det ska gå till.

Sammanfattningsvis: I vissa avseenden ger rapporten en korrekt bild av våra problem. Rapporten konstaterar också att vi håller på att arbeta med dessa frågor. Särskilt viktigt är en klarare bild av SIDA:s roll i biståndsarbetet. På flera punkter är rapporten felaktig. Det finns få nya praktiska förslag till förbättringar i den, vilket är en besvikelse, inte minst med tanke på de stora resurser som RRV och även SIDA har lagt ned på detta arbete.

Carl Tham

1988-09-22

(1 bil)

SIDA SOM EN LÄRANDE ORGANISATION - KOMMENTARER TILL
RRVs RAPPORT

RRV har under en tvåårsperiod avsatt avsevärda resurser för att granska SIDA och dess förmåga till inläring och hur SIDA utnyttjar det SIDA lärt. Utredningen började med en modest ansatts där syftet var att studera dessa frågor på projektnivå, men har slutat med att granska hela biståndet som sådant inkluderande SIDA:s relation med statsmakterna.

SIDA välkomnade studien som sådan. RRVs anslag ansåg vi mycket intressant, och frågan om hur en biståndsgivare skall ta vara på alla erfarenheter från världens alla hörn är verkligen en fråga där allt tänkande och alla råd är välkomna. RRVs studie har också gjort många intressanta och relevanta iakttagelser. Men vi avvisar kategoriskt och bestämt att detta är något som SIDA:s ledning och regeringskansliet inte observerat, eller att vi suttit med händerna i kors.

På punkt efter punkt har i flera möten detta framförts till utredningsgruppen utan att denna tagit notis däröver. Rapporten klagar över att makten på SIDA centraliserats. Detta är just en åtgärd som tagits för att genomdriva nödvändiga förändringar. Rapporten klagar över att personalen upplever alltför stora förändringar över tiden - vilket är ytterligare ett tecken på att förändringar genomförs i den takt detta är möjligt.

Enligt vår uppfattning omfattar RRVs rapport ett alltför stort område vilket ej varit avsikten och för vilket utredarna ej haft rätt kompetens. På det område som varit utredningens huvudsyfte ger den mycket litet konstruktiva förslag och idéer som SIDA kan dra nytta av i detta för biståndet så viktiga område.

I nedanstående punkter vill SIDA visa hur de av RRV resta frågorna redan hanteras av SIDA eller i förekommande fall av UD.

1) RRV tycks tro att SIDA ensamt väljer inriktningen på det svenska biståndet. Detta är långt ifrån riktigt. Biståndet är i hög grad en politisk process i Sverige. Nya länder, nya områden

och även vilka områden som skall planeras in i biståndet till ett visst land beslutas av Riksdagen och Regeringen - ibland på förslag från SIDA, ibland inte. RRV menar att SIDA låtit utbetalningsmålet få för stor genomslagskraft. SIDA har under en följd av år visat att man varit medveten däröver genom att i sin anslagsframställning understryka att reservationerna inte får ses som ett mått på misslyckande. Faktum kvarstår dock att Sveriges folk och därigenom riksdagen fäster stort avseende vid utbetalningar och att hela meningen med den nuvarande anslagsmodellen är att utbetalningar skall ske.

2) Mottagralandet är en annan aktör vars roll RRV underskattar. SIDAs önskemål och erfarenheter uttryckta i strategier och andra viktiga policy dokument kan därför aldrig bli styrande, utan bara underlag för SIDA i en förhandling eller dialog. Det måste återigen understrykas att bistånd endast kan bli verkningsfullt om det utgör ett stöd eller komplement till mottagarpartens egna strävanden. I årets anslagsframställning har vi därför angivit att de förändringar som måste ske i SIDAs sätt att arbeta innefattar en klarare avgränsning av vår roll och ett ökat ansvar för mottagaren.

3) Utredarna talar om SIDAs olika roller och bristen på säker rolluppfattning. Det är ett problem som alla biståndsgivare - och mottagare - lider av. Men rapporten gör egentligen inga försök att härvidlag precisera vad man menar. Man analyserar heller inte på ett konstruktivt sätt SIDAs uppgifter i förhållande till den politiska sfären och heller inte i förhållande till mottagarländerna. På detta område pågår redan ett intensivt arbete - har pågått tidigare och fn sedan länge - att utmejsla tydligare rolluppfattningar såväl inom SIDA som inom UD. Kraven innefattar vissa förändringar i statsmakternas syn på biståndet, en fråga som analyseras i SIDAs arbete med dessa fågor väsentligt mycket bättre än i RRVs rapport.

4) I vissa avseenden är RRVs synpunkter beroende på bristande kännedom om u-landsverkligheten, t ex deras föreställning att man kan planera ett "projekt" i minsta detalj och sedan "genomföra" det. Frågan om biståndsgivarens ansvar gentemot mottagaren har varit en viktig fråga för det svenska biståndet där Sverige och SIDA alltid hävdade mottagarens centrala roll.

5) Frågan om hur SIDAs minne skall se ut har diskuterats med RRV vid ett flertal tillfällen. SIDA har hävdade att ingen organisation kan vid varje tillfälle minnas varje detalj, SIDA har arbetat så gott man kunnat efter principen att

sammanfatta erfarenheter i sektoranalyser, landanalyser, syntetiska analyser och strategier. Denna SIDA:s policy kommenteras inte i rapporten utan SIDA:s minne utdöms som svagt trots att man påtalar den mängd av utvärderingar som genomförs av SIDA. Några konstruktiva förslag som skulle hjälpa SIDA att komma vidare lämnas ej.

6) En rad av författarnas förslag och kritik är i och för sig riktiga men samtidigt vittnar de om att författarna inte själva vet hur man skall komma vidare. "Ökad kontinuitet" har varit ett måtto för SIDA:s personalplanering sedan detta påtalats mycket starkt i organisationsutredningen av SIDA 1984. Men man borde begära av RRV att de också analyserar de svårigheter som föreligger inom en statlig förvaltning av SIDA:s typ att åstadkomma detta när vi samtidigt skall bemanna biståndskontoren etc.

Samma sak kan sägas om andra av RRV:s synpunkter. Carin Norberg fortsätter påståendet att vi inte driver personalutveckling.

Utredarna har också fel när de envist hävdar att SIDA är centralistiskt. Det är rätt så till vida, att övergripande beslut om biståndets inriktning, större projekt etc fattas av verkschefen eller av regeringen. Men jämfört med andra biståndsgivare ger SIDA ett mycket stort utrymme för biståndskontoren och byråerna.

Fel är också enligt vår mening påståendet att SIDA brister vad gäller övergripande analys. Det har varit SIDA:s strävan att inför varje samarbetsprogram noggrant analysera förutsättningarna för att lämna ett effektivt bistånd. Olika slags analyser har därvid utarbetats. Det har därvid varit SIDA:s strävan att i möjligaste mån undvika dubbelarbete och ta till vara vad andra redan utarbetat vid till exempel Värdsbanken, andra biståndsgivares olika forskningsorgan och universitet i våra mottagarländer. Olika institutioner har därvid kontrakterats i och utanför Sverige på kortare eller mer permanent basis för att vara behjälpliga i detta arbete.A:

RRV tar upp ett antal personalpolitiska frågor som, enligt RRVs bedömningar, är av betydelse för organisationens lärande. Samtliga av dessa är sedan länge kända av SIDA och olika åtgärder har vidtagits för att förändra eller motverka negativa effekter för organisationen. En viktig fråga är den höga interna rörligheten och den därav bristande kontinuiteten. Rörligheten hänger huvudsakligen samman med flyttningen mellan arbetsuppgifter i Stockholm och ute vid biståndskontoren. SIDA:s mål har varit att bemanna majoriteten av biståndskontoren med SIDA anställda. Med de personalnedskärningar som SIDA, i likhet med andra statliga myndigheter, ålagts har det inneburit det att rörligheten ökat. Samtidigt har dock den genomsnittliga tjänstgöringstiden på bk ökat. Detta har varit en medveten strävan. Med hänsyn tagen till medföljande familjemedlemmar torde det vara svårt att väsentligt öka utestationeringens längd. Bk-tjänstgöring på längre perioder än 4-5 år är heller inte önskvärt med hänsyn till den sociala och arbetsmässiga återanpassningen i Sverige. Beträffande personalutvecklingsfunktionen vid SIDA menar RRV att SIDA bör arbeta mer strategiskt för att utveckla erforderlig kompetens. Det förtjänar kanske att påpekas i det här sammanhanget att SIDA sedan många år tillbaka arbetat med en verksamhetsplanering som inrymmer såväl individuella utvecklingssamtal som kursverksamhet inom områden som bedömts viktiga för biståndshandlingen (metodhandbok, konsultupphandling, inköpsfrågor, språk). Stor tonvikt har också lagts på förberedelseutbildning för bk-personal (obligatorisk), chefsutveckling, ADB och jämställdhetsfrågor. För närvarande förbereds en omfattande utbildning i det nya ekonomiadministrativa systemet som införs 1 juli 1989. Inget är emellertid så bra att det inte kan bli bättre och personalutvecklingsfunktionen är nu föremål för en organisatorisk och innehållsmässig översyn. Ett viktigt inslag i personalutvecklingsstrategin, som överhuvudtaget inte berörs av RRV, är det decentraliserade ansvaret för fackutbildning till byråerna. Inom ramen för en egen budget kan byråerna själva organisera seminarier, kurser etc inom sitt fackområde. RRV menar också att SIDA genom extern rekrytering dels ska tillgodose kravet på erforderlig kompetens, dels komma tillrätta med den homogena åldersstrukturen. Inom ramen för de mycket snäva budgetramar som fastlagts för SIDA:s personalbudget prövas båda dessa vägar. Ett särskilt rekryteringsprogram för yngre handläggare förhandlades fram med personalorganisationerna 1986 och i årets personalbudget inriktas nyrekryteringar på just denna kategori. För nya områden som tillkommit t e x miljö, energi krävs dock samtidigt rekrytering av kompetenta handläggare med flerårig erfarenhet inom respektive specialområde.

RRV tar också upp frågan om karriärvägar och belöningsystem. Man menar bl a att den sedan länge diskuterade projektledarrollen skulle kunna vara ett sätt att minska osäkerheten om olika mellan- chefers roll och ansvarsfördelningen mellan hemmamyndigheten och biståndskontoren. Ett förslag som diskuterades på sektorbyråerna och personal- biståndsbyrån i slutet av 1987 avvisades med argumenten att det skulle skapa större oklarhet i beslutsvägarna. Vidare påpekades att SIDAs roll inte är "projektledarens". Detta utesluter inte att man i enskilda fall kan utse en seniorhandläggare på ad eller bc-nivå att hålla i ett stort och komplicerat projekt såsom f n sker i skogs- projektet i Indien.

Tidsbegränsade chefsskap diskuteras idag i många organisationer. Genom bkc-tjänsterna har SIDA en inbyggd karriärmöjlighet av den karaktären. Med 16 biståndskontor och en genomsnittlig "utetid" på 3-4 år kommer det att krävas en chefrekrytering på mellan 40-50 bkc den närmaste tioårsperioden.

Slutligen några ord om förslaget att bryta SIDAs isoleing. SIDA arbetar idag med ett stort antal svenska institutioner inom olika områden, SLU, ICH, SIPU, KTH, Beijerinstitutet m fl m fl. Inom särskilt hälsovårds- och undervisningsområdet har SIDA spelat en aktiv roll för dessa institutioners organisationer u-landsbaserade verksamhet. Detta borde ha redovisats i rapporten.

