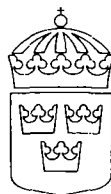


Regeringens proposition

1992/93:244

om styrnings- och samarbetsformer i biståndet



Prop.
1992/93:244

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 25 mars 1993.

På regeringens vägnar

Carl Bildt

Alf Svensson

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att en ny modell för samarbetet med de större mottagarländerna av svenskt bistånd införs, att vissa förändringar av anslagsstrukturen för biståndet genomförs och att nuvarande ambassader och biståndskontor samordnas i en integrerad fältadministration. Syftet med de föreslagna förändringarna är att öka effektiviteten i det svenska biståndet genom att göra regeringens respektive myndigheternas ansvar och uppgifter tydligare inom ramen för en mål- och resultatorienterad styrning.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 25 mars 1993

Närvarande: statsministern Bildt, ordförande, och statsråden B. Westerberg, Hörnlund, Svensson, Dinkelspiel, Thurdin, Hellsvik, Wibble, Björck, Davidson, Odell, Lundgren, Ask

Föredragande: statsrådet Svensson

Proposition om styrnings- och samarbetsformer i biståndet

1 Omvärldsförändringar – nya krav i biståndet

Befolkningsutvecklingen, hoten mot miljön, krig, migrations- och flyktingproblemen, AIDS-problematiken är exempel på frågor av stor global betydelse. Om vi inte hittar bättre svar än de hittillsvarande, riskerar livet på vår jord att bli outhärdligt inom några få generationer. Den rika världen förblir inte opåverkad av utvecklingen i den fattiga världen. Om intc gemensamma krafttag tas för att upprätta framtidstro i de fattiga länderna, kommer det att bli omöjligt att skapa en hållbar global utveckling. Det krävs internationell solidaritet och samverkan för att nå en lösning på problemen.

Frågorna visar också på vikten av helhetssyn i våra relationer till u-länderna. Sveriges förbindelser med u-länderna innefattar ett brett engagemang hos såväl individer som organisationer i internationell samverkan, utvecklingssamarbete, handel och kommersiella relationer och politisk dialog. Vårt nationella och internationella agerande bör främja utveckling i fattiga länder, genom direkt samarbete och genom att verka för en utveckling i den internationella miljön som gynnar dessa länder. Vid ett EG-medlemskap bör Sverige inom organisationen och i samverkan med länder som för en likartad biståndspolitik aktivt verka för att ett framsynt handlande gentemot u-länderna får genomslag hos medlemsländerna.

Den faktiskt förda politiken i mottagarländerna, vad avser respekten för mänskliga rättigheter och utvecklingen mot demokrati och marknadsekonomi, bör ges stor betydelse vid bedömningen av biståndet. I detta sammanhang kommer den nyligen inrättade kommittén för utvärdering och analys av effektiviteten i biståndet att spela en betydelsefull roll. Mångfalden i biståndet kräver god överblick och medför att stora krav kommer att ställas på kompetens och sakunderlag för en ändamålsenlig styrning. Inriktningen på de fattigaste länderna och på fattiga grupper i mottagarländerna måste betonas. Prioriteringsfrågorna i biståndet blir viktigare. Utvecklingen i världen pekar på att fortsatta katastrofinsatser blir nödvändiga, men samtidigt bör tyngdpunkten i biståndet ligga på den långsiktiga utvecklingen, vilket också i viss mening är katastrofförebyggande. En viktig uppgift kommer att bli att fånga upp det stora intresse som finns vad gäller utformning och genomfö-

rande av ett långsiktigt och effektivt bistånd. Vikten av givarsamordning, både nationellt och internationellt, blir allt mer angelägen.

Att behoven av bistånd är omätbara och oändliga får inte förlama vårt handlande, utan måste bli en utmaning för oss att förstärka våra krav på effektiviteten i det bistånd vi ger. Det är en oerhört betydelsefull uppgift att styra biståndets resurser till de ändamål där de har störst förutsättningar att göra nytta. Det är mot denna bakgrund viktigt att bekämpa korruption i mottagarländerna. Genom att minska korruptionen kan biståndet komma dem som verkligen behöver det till del. För detta krävs en kontinuerlig analys av sådana förutsättningar liksom av resultaten, både på kort och lång sikt, av det bistånd vi ger.

Regeringen har ansvar för styrningen av de svenska biståndsmyndigheterna vad gäller uppgifter, resurser, organisation etc. Denna styrning har successivt blivit allt mer mål- och resultatorienterad. Det innebär att instrumenten för styrning och redovisning av verksamheten måste utvecklas. Målet för dessa insatser är tvåfaldigt. Utifrån målet om fattigdomsinriktning skall våra biståndsmedel finna vägen till de länder och ändamål där deras utvecklings-effekt är som störst. Samtidigt skall de administrativa kostnaderna minimeras.

Riksdagen biföll den 12 december 1991 utrikesutskottets hemställan (bet. 1991/92:UU11, rskr. 1991/92:71) om en översyn av rollfördelningen mellan Utrikesdepartementet och SIDA, regeringens styrning av SIDA samt en förbättrad redovisning till riksdagen av biståndsanslagets disposition. Riksdagen beslutade den 22 april 1992 att med anledning av en motion ge regeringen till känna vad utrikesutskottet anfört om behovet av en översyn av konsekvenserna av fördelningen mellan landramanslag och övriga anslag (mot. 1991/92:U202, bet. 1991/92:UU15, rskr. 1991/92:210).

Genom regeringsbeslut den 29 april 1992 bemyndigades det ansvariga statsrådet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över styrnings- och samarbetsformer i det svenska biståndet rörande regeringskansliet och biståndsmyndigheterna (dir. 1992:57).

Utredarens uppdrag var att se över det bilaterala biståndets organisation med särskild tonvikt på styrnings- och samordningsfrågor. Särskilt skulle biståndets fältadministration och bistånd på infrastrukturuområdet uppmärksammas. En utgångspunkt skulle vara att säkra förutsättningarna för ett långsiktigt och effektivt bistånd med fortsatt tyngdpunkt på de fattigaste länderna. Utredaren skulle vidare belysa möjligheter att säkerställa riksdagens insyn och inflytande samt precisera regeringens roll vid utformandet av riktlinjer för biståndet. Utredaren skulle därutöver behandla landramsstödets roll jämfört med bistånd som kanaliseras genom andra anslagsposter i det långsiktiga utvecklingssamarbetet.

Utredaren avlämnade den 29 januari 1993 betänkandet Styrnings- och samarbetsformer i biståndet (SOU 1993:1), vilket har remissbehandlats. En stor majoritet av remissinstanserna instämmer i allt väsentligt i utredningens överväganden och förslag. En förteckning över remissinstanserna bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*. En sammanställning av remissvar på utredningen finns tillgänglig på Utrikesdepartementets avdelning för internationellt utvecklingssamarbete.

I betänkandet föreslås att åtgärder vidtas för att stärka biståndsmyndigheternas kapacitet att hantera infrastrukturbiståndet, och anger särskilt viktiga områden. Vidare föreslås att projektgrupper med deltagande av berörda myndigheter blir ett naturligt samordningsinstrument i arbetet med stora infrastrukturprojekt.

Utredningen föreslår även att formerna för utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa ses över, varvid styrformer, roll- och ansvarsfördelning och kompetensfrågor bör ägnas särskild uppmärksamhet.

Utredningen framhåller vidare att det troligen skulle underlätta en sammanhållen multilateral politik om ansvaret för världsbanksfrågor återfördes till Utrikesdepartementets avdelning för internationellt utvecklingssamarbete. Huvudansvaret för världsbanksfrågorna inom regeringskansliet överfördes år 1989 från Utrikesdepartementet till Finansdepartementet.

Den i årets budgetproposition (prop. 1992/93:100 bil. 4, s. 176) aviserade översynen av biståndsadministrationen kommer inom kort att inledas. Arbetet bör inriktas på att uppnå administrativa besparingar inom biståndsadministrationen fr.o.m. budgetåret 1994/95. I utredningens uppdrag kommer att ingå att pröva fördelningen av uppgifter mellan Utrikesdepartementet och biståndsmyndigheterna samt mellan olika myndigheter. Förutsättningarna att delegera ytterligare uppgifter och beslut till myndigheterna bör särskilt prövas.

2 Regeringens redovisning till riksdagen

I det nu avslutade utredningsarbetet har ingått att belysa olika möjligheter att säkerställa riksdagens insyn och inflytande över biståndets utformning.

Inom det biståndspolitiska området har riksdagen sedan länge haft två huvuduppgifter. Den ena har gällt beslut om biståndets huvudsakliga inriktning och verksamhetsformer. Den andra har varit att anvisa regeringen anslag för biståndssändamål.

Till grund för riksdagens ställningstaganden har i första hand legat regeringens årliga budgetpropositioner. Dessa har även för regeringens biståndspolitik varit de mest centrala dokumenten. I så motto är kopplingen mellan biståndets inriktning och budgetprocessen sedan länge väl etablerad. Ett ytterligare uttryck för detta är att särskilda propositioner till riksdagen i biståndsförslag förekommit ytterst sparsamt under senare år.

Genom förändringarna av den statliga budgetprocessen har även riksdagen successivt fått en förändrad roll. Kraven på att riksdagen i sina beslut gör mer långsiktiga och sektorövergripande överväganden har ökat.

Enligt min mening bör de av riksdagen fastställda målen för biståndspolitiken ges en mer tydligt styrande roll vad gäller regeringens insatser och dess styrning av biståndsmyndigheternas verksamheter. Arbetet med att analysera och precisera de övergripande målen för biståndspolitiken bör ske kontinuerligt. Resultaten av biståndsinatser bör ligga till grund för inriktningen av biståndet med avseende på ändamål och tilldelningen av medel.

I betänkandet Styrnings- och samarbetsformer i biståndet (SOU 1993:1) görs en tillbakablick på riksdagens behandling av biståndspolitiken. Denna

visar att riksdagen särskilt vad gäller tillkomsten och inriktningen av de ändamålsinriktade biståndsinstitutionerna, t.ex. avseende miljö, demokrati och mänskliga rättigheter, spelat en särskilt framträdande roll.

Regeringens redovisning till riksdagen av den förda biståndspolitiken bör enligt min mening ske årligen i anslutning till budgetpropositionen och avse verksamhetens resultat (myndigheternas prestationer och mätbara effekter av dessa) med avseende både på sektorer och länder. Jag avser att mot denna bakgrund fortsätta utveckla den redovisning som lämnades i en underbilaga till årets budgetproposition (Sveriges bistånd 1991/92). Den kommitté som inrättats med uppgift att analysera effektiviteten i det svenska biståndet bör enligt min mening komma att bidra med ytterligare underlag för riksdagens ställningstaganden.

En samlad redovisning av inriktning och omfattning samt resultat av biståndssamarbetet bör årligen lämnas i budgetpropositionen. Riksdagen bör härvid ges möjlighet att ge sin mening till känna vad gäller storleken av de indikativa planeringsramar regeringen föreslås ha som en grund för sin styrning av det bilateral biståndet. Jag återkommer till denna fråga vid behandlingen av frågan om en förändrad anslagsstruktur.

3 Regeringen och myndigheterna

Regeringen har i ett flertal tidigare sammanhang angett att förhållandet mellan regeringen och myndigheterna skall präglas av en mål- och resultatorienterad styrning.

Utgångspunkterna för den mål- och resultatorienterade styrningens tillämpning vad gäller de statliga myndigheterna redovisades av dåvarande chefen för Finansdepartementet i dennes anmälan till 1989 års kompletteringsproposition (prop. 1988/89:150 bil. 1, s. 68 ff). Där angavs att statsmakternas styrning bör inriktas på verksamhetens övergripande mål och huvudsakliga inriktning. Till grund för detta skärptes kraven på myndigheterna att inom ramen för budgetprocessen redovisa och analysera verksamhetens resultat. Införandet av den nya styrformen har sedan dess skett genom ett stort antal successiva förändringar.

I sin anmälan till årets finansplan (prop. 1992/93:100 bil. 1, s. 85) poängterar chefen för Finansdepartementet att en rad positiva effekter åstadkommits i det pågående reformarbetet med den statliga budgetprocessen. Hon anger vidare att arbetet med att utveckla mål- och resultatstyrningen i staten nu fullföljs. Detta sker bl.a. genom fortsatt delegering av befogenheter till myndigheterna, renodling av verksamhetsformer och uppstramning av myndighetsledningarnas och styrelsernas ansvar och ledningsformer.

Svårigheterna med att införa den mål- och resultatorienterade styrformen på det biståndspolitiska området sammanhänger med att biståndet endast till liten del utgörs av verksamhet som utförs av svenska myndigheter. Svenska biståndsinstitutioner och biståndsmyndigheter har huvudsakligen en stödjande roll, som finansär eller rådgivare, i förhållande till en verkställande part i mottagarlandet. Arbetet bedrivs dessutom ofta tillsammans med andra internationella eller nationella biståndsorgan och till övervägande del i turbu-

lenta miljöer, där många faktorer – konjunkturbetingade svängningar, politisk instabilitet, säkerhetsläget etc. – påverkar insatserna. Sammantaget gör detta att det ofta är svårt att fastställa effekterna av en svensk specifik insats.

Inom biståndsområdet kännetecknas förhållandet mellan regeringen och berörda myndigheter av i vissa fall oklara ansvarsförhållanden och onödigt komplicerade beslutsvägar. Att formulera tydliga mål, att ställa resultatkrav, att precisera ansvar och att delegera befogenheter ser jag som angelägna insatser i syfte att höja biståndets effektivitet. En mål- och resultatorienterad styrning i enlighet med de allmänna principer regeringen tidigare lagt fast bör därför enligt min mening få sin tillämpning i förhållandet mellan regeringen och biståndsmyndigheterna.

De föreslagna förändringarna föranleder ett antal ställningstaganden i första hand vad gäller regeringens roll. För min del ser jag det som angeläget att förändringarna sker snarast möjligt. Vissa förslag kräver riksdagens ställningstagande, andra kan beslutas av regeringen och ytterligare andra bör beredas vidare i detalj för att slutligen kunna fastställas av regeringen eller av berörda myndigheter.

4 Styrning och samordning i samarbetet med enskilda länder

Det bilaterala biståndssamarbetet är en viktig del av vårt lands utrikespolitiska relationer. I ett relativt stort antal länder svarar biståndssamarbetet för huvudparten av den bilaterala relationen. Omfattningen av och formerna för samarbetet bör spegla vad vi från svensk sida vill uppnå i relationen med det enskilda landet – vilka mål vi har för samarbetet – samtidigt som det bygger på erfarenheterna och resultaten från tidigare biståndssamarbete.

I betänkandet Styrnings- och samarbetsformer i biståndet (SOU 1993:1) analyseras det bilaterala biståndssamarbetets utveckling och tendenser under senare år. Några viktiga slutsatser är:

- Antalet länder som mottar svenskt bistånd i någon form har ökat, liksom de länder som mottar ett omfattande svenskt bistånd.
- Det bilaterala biståndet genom BITS, SAREC och SWEDECORP har ökat och verksamheten har breddats.
- I allt fler mottagarländer är flera svenska biståndsmyndigheter verksamma samtidigt.

Utredningen finner att det saknas såväl en samlad redovisning som en samlad prövning av det samlade bilaterala biståndet till de stora mottagarländerna. Budgetprocessen fokuseras huvudsakligen på det landramsfinansierade biståndet genom SIDA. Som exempel kan nämnas att insatser av likartat slag finansieras från olika anslag.

I biståndssamarbetet finns för närvarande olika huvudgrupper av mottagarländer. Programländer kallas med rådande terminologi de för närvarande 19 samarbetsländer för vilka en s.k. landram anvisas. Endast biståndet inom de av riksdagen beslutade landramarna, som utbetalas av SIDA till program-

länderna, har kommit att kallas landprogram. Sverige bedriver också ett omfattande och långsiktigt samarbete med mellan fem och tio länder utanför denna krets. Ytterligare ett stort antal länder mottar svenskt bistånd i form av stöd till enstaka projekt, genom enskilda organisationer etc.

Utredningen har belyst landramsstödet roll jämfört med bistånd som kanaliseras genom andra anslagsposter i det långsiktiga utvecklingssamarbetet. Landramssamarbetet och beteckningen programland har både i givarkretsar och av mottagarländerna kommit att bli symbol för en speciell relation till Sverige. Samtidigt har under 1980-talet en allt större andel av biståndet till programländerna kommit att utbetalas vid sidan av landramarna. Biståndet som förmedlas av BITS, SAREC och SWEDECORP ligger utanför landprogrammet, som begreppet har använts. Det landramsfinansierade biståndets minskande andel av biståndet till programländerna och av det totala bilateralaste biståndet innebär enligt utredningen att landramarna inte längre är ett relevant styrinstrument för riksdagen om man vill påverka den totala biståndsvolymen till ett visst land.

Syftet med landramarnas inrättande var att de skulle ge kontinuitet i verksamheten och flexibilitet inom ramarna. Samtidigt har landramssystemet inneburit viss rigiditet gentemot andra biståndsformer och behov. Vidare föreligger ofta betydande skillnader mellan planerad verksamhet och utfall.

Utredningen framhåller följande behov som primära för regeringens ställningstaganden:

- Helhet och överblick – utformande av övergripande policy för samarbetet med samtliga större mottagarländer.
- Att möjliggöra regeringsöverläggningar med alla större mottagarländer på ett tidigare stadium i beredningsprocessen.
- Att effektivt kunna utnyttja den kunskap som finns vid ambassaderna, inom myndigheterna och hos övriga intressenter vad beträffar samarbetet med enskilda länder.

Vad beträffar biståndsmyndigheterna är det enligt utredningen viktigt att målet med biståndssamarbetet tydligt anges, att klarhet råder om vilken information regeringen behöver för beslut om samarbete med det enskilda landet och att ansvaret för att genomföra biståndsinsatserna delegeras till berörda myndigheter.

Behovet av styrning och samordning av biståndet kan enligt utredningen till stor del tillfredsställas genom att man utnyttjar tillgängliga instrument inom budgetprocessens ram. Av särskild betydelse härvidlag är att den mål- och resultatorienterade styrningen kommer i praktisk tillämpning i förhållande mellan regeringen och biståndsmyndigheterna. Regleringsbrevet ges ökad vikt som styrinstrument liksom myndigheternas årsredovisningar.

En följd av de förändrade styrformerna är att även myndighetsstyrelsernas ansvar och sammansättning bör prövas. En generell analys av denna fråga görs för närvarande av utredningen (F1 1992:03) om förvaltningsmyndigheternas ledningsformer m.m., men frågorna bör även övervägas vad gäller de enskilda myndigheterna på biståndsområdet.

Biståndsorganisationsutredningen föreslog i sitt betänkande (SOU 1990:17) att landprofiler skulle införas som ett nytt planeringsinstrument i

biståndet. Sedan riksdagen fattade beslut har elva landprofiler sammanställts. Utvecklingen av landprofiler visar att den typen av instrument behövs i situationer när man står inför frågor om att uppta eller utveckla samarbetet med ett visst land.

Prop. 1992/93:244

5 Överväganden

5.1 En förändrad anslagsstruktur

Mitt förslag: Såväl riksdagens styrning av biståndets övergripande mål och inriktning som regeringens styrning av biståndsmyndigheternas verksamhet bör komma till uttryck genom en anslagsstruktur och verksamhetsredovisning som i ökad utsträckning bygger på verksamhetens ändamål.

En tydligare redovisning av det samlade svenska utvecklingssamarbetet med de enskilda mottagarländerna bör ske.

Indikativa planeringsramar ersätter nuvarande avtalsfästa landramar i samarbetet med enskilda mottagarländer.

Importstöden inom ramen för nuvarande landramar bör som konsekvens härmed sammanföras med och handläggas integrerat med det s.k. betalningsbalansstödet (stöd till ekonomiska reformprogram och skuldlättnadsåtgärder).

Utredningens förslag: Utredningen har i sitt betänkande huvudsakligen arbetat utifrån förutsättningen att göra biståndets inriktning tydligare inom ramen för nuvarande anslagsstruktur. Denna är huvudsakligen geografisk och utredningen föreslår en anslagstilldelning utifrån regionala ramar.

Utredningen föreslår vidare att långsiktigt land- och regionanknutet bistånd som för närvarande finansieras utanför landramarna, t.ex. genom anslagsposterna för miljö, demokrati och mänskliga rättigheter överförs till de föreslagna planeringsramarna.

Remissinstanserna: En stor del av remissinstanserna har lämnat utredningens förslag i denna del utan erinran. SWEDECORP, RRV och Statskontoret tillstyrker utredningens förslag till ny anslagsstruktur. BITS anser det för egen del fördelaktigt med föreslagen uppdelning på myndigheter, med särskilda poster för myndighetens skilda verksamheter, vilket, menar man, kan förtydliga resultatredovisningen till regering och riksdag.

Förslaget att ersätta nuvarande avtalsfästa landramar med planeringsramar tillstyrks av sex remissinstanser (Exportrådet, Industriförbundet, ambassaderna i Gaborone och Nairobi och delegationerna i Geneve och Paris) med motiveringen att det bör medföra större effektivitet och flexibilitet. Fem instanser (SIDA, Sveriges Lantbruksuniversitet, Afrikagrupperna och ambassaderna i New Delhi och Windhoek) är negativa till förslaget och anser att det innebär en försämring utifrån mottagarländernas perspektiv och försämrar möjligheterna till planering.

SIDA avvisar förslaget att riksdagen endast skall besluta om ramar för respektive region, vilket, menar man, minskar riksdagens inflytande över biståndsflyödena. SIDA avstyrker vidare förslaget att avskaffa samarbetsavtalet med programländerna, men menar att riksdagen, om det genomförs, bör fastställa indikativa ramar för programländerna.

De sju remissinstanser som berört frågan om import- och betalningsbalansstöd (SIDA, Sveriges Lantbruksuniversitet, Afrikagrupperna, Diakonia, Svenska Missionsrådet, delegationen i Paris och Swedish Cooperative Center) har inget att erinra om förslaget att dessa två anslagsposter sammanförs och handläggs integrerat. Sex av instanserna är negativa till förslaget att stödet skall behandlas vid sidan av nuvarande landramar.

Skälen för mitt förslag: Ett utmärkande drag för det svenska biståndet under senare år är de s.k. landramarnas minskande betydelse som styrinstrument. Även deras andel av det bilaterala biståndet har minskat; i dag styrs endast en dryg tredjedel av det bilaterala biståndet genom landramsbeslut. Ett annat utmärkande drag är det ändamålsanknutna biståndets ökande andel av biståndsbudgeten. Det gäller t.ex. medlen till forsknings- och näringslivsbistånd, stöden till demokrati och mänskliga rättigheter samt miljöinsatser.

Enligt min mening bör såväl riksdagens som regeringens möjligheter att styra biståndets inriktning förbättras. Detta är särskilt viktigt i ett läge när statsfinansiella skäl tvingar till återhållsamhet även vad gäller biståndet.

En styrning som i större utsträckning utgår ifrån en ändamåls- och sektorsindelning av biståndsmyndigheternas verksamheter har enligt min mening större möjligheter att bli mål- och resultatorienterad än den nuvarande huvudsakligen landinriktade styrningen. Detta bör understrykas genom en klarare koppling mellan anslags- och myndighetsstrukturerna vad gäller en verksamhet som biståndet. Enligt min mening har den hittillsvarande landramsstyrningen tenderat att bli utbetalningsinriktad. Detta befrämjar inte ett effektivt utnyttjande av biståndet.

Det nu föreslagna innebär att regeringens redovisning till riksdagen blir tydligare vad avser biståndets inriktning och sammansättning i enlighet med vad jag tidigare anförde. Fokus i regeringens styrning av biståndsmyndigheterna läggs på den verksamhet och de resultat som uppnås. En verksamhetsredovisning som i ökad utsträckning tydliggör prioriterade områden och ändamål inom biståndet samt understryker myndigheternas olika roller och kompetens skall utvecklas.

Den indikativa planeringsramen för ett visst mottagarland bör omfatta all långsiktig sektor- eller projektbunden verksamhet. Inom ramen kommer således att inrymmas såväl det långsiktiga stödet inom nuvarande landramar, liksom huvuddelen av det övriga långsiktiga biståndet genom SIDA.

Genom att regeringens dialog med mottagarlandet inte längre avslutas med att en s.k. landram avtalsfästs uppnås en rad fördelar. En viktig sådan är att samarbetets inriktning samt förväntade och uppnådda resultat ställs i centrum. En ytterligare fördel är att en ökad flexibilitet mellan olika biståndstyper uppnås. Även detta bidrar till en effektivare resursanvändning. Erfarenheterna från Danmark, Norge och Nederländerna, vilka arbe-

tar med indikativa planeringsramar av liknande slag som här föreslås, är goda.

Prop. 1992/93:244

Mottagarländerna kan inte i samma grad som nu räkna med att det angivna beloppet automatiskt står till förfogande oberoende av hur det totala samarbetet med landet utvecklas. Ansvar för ett effektivt resursutnyttjande vilar därmed tydligare på mottagaren. Detta är enligt min mening i enlighet med sedan lång tid etablerade principer för det svenska biståndet.

Fleråriga insatsavtal för projektsamarbetet kommer liksom i dag att utgöra grunden för långsiktigheten och ge mottagarlandet den nödvändiga planeringstryggheten. För att ytterligare befästa möjligheterna till långsiktighet i biståndet föreslår jag att den vid ett visst tillfälle möjliga åtagandevolymen, dvs. möjligheten att göra utfästelser i olika bistandsprojekt, ökar från tre gånger landramen upp till fem gånger den aktuella planeringsramen.

Icke utnyttjade medel under ett av riksdagen tilldelat anslag skall kunna överföras från ett budgetår till ett kommande sedan orsaken till den s.k. oin-tecknade reservationen grundligt analyserats av den myndighet som disponerar medlen och redovisats för regeringen. Intecknade medel skall liksom hittills kunna överföras utan särskilda åtgärder.

Vad gäller det s.k. importstödet, som i dag ingår i landramarna för vissa samarbetsländer, och stödet till ekonomiska reformprogram och skuldlätnadsinsatser har regeringen redan i årets budgetproposition (1992/93:100 bil. 4, s. 105) aviserat vissa förändringar vad gäller anslagsstruktur, beredningsordning m.m. Som framhölls i det sammanhanget bör förändringen genomföras successivt.

De närmare följderna av förslaget vad gäller anslagsberäkningar etc., avser jag att återkomma till regeringen i min annälan i samband med 1994 års budgetproposition.

5.2 En ny modell för samarbetet med mottagarländerna

Mitt förslag: Regeringens ansvar för det bilaterala utvecklingssamarbetet bör tydligare framhållas genom att:

- Av regeringen fastställda landstrategier införs som ett nytt styrnings- och samordningsinstrument i utvecklingssamarbetet med mottagarländerna.
- Regeringens ansvar för att inleda och upprätthålla en dialog med mottagarlandets regering markeras.
- Samordning och helhetssyn vad gäller utrikesrelationer och bistånd framhålls genom att den svenska fältrepresentationen i mottagarländerna samordnas inom ramen för utrikesrepresentationen.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet av de remissinstanser som kommenterat utredningens förslag om införandet av landstrategimodellen

är positiva till förslaget (BITS, SWEDECORP, Nordiska Afrikainstitutet, Riksrevisionsverket, Statskontoret, Diakonia, Svenska Missionsrådet, Afrikagrupperna, Swedish Cooperative Center, ambassaderna i Dar es Salaam, Dhaka, Gaborone och Nairobi och delegationerna i Paris och New York). SIDA, SAREC och ambassaden i Windhoek ifrågasätter utredningens förslag i denna del. Flertalet instanser har lämnat förslaget utan erinran.

SWEDECORP menar att det nya systemet kommer att förbättra samordningen mellan myndigheterna och underlätta möjligheterna för Sverige att ställa krav i frågor som rör övergången till en fungerande marknadsekonomi. Myndigheten anser dock att det är väsentligt att det nya systemet ger stor frihet och flexibilitet vad gäller de enskilda insatsernas utformning och varaktighet.

SIDA välkomnar utredningens förslag om ett tydliggörande och en förankring av regeringens styrinstrument vis à vis myndigheterna, men pekar på budgetprocessens centrala roll för regeringens och riksdagens styrning. SIDA betonar vidare att gällande regler angående myndigheternas beredande funktioner gentemot regeringen måste upprätthållas. Om landstrategimodellen genomförs föreslår SIDA att verket får i uppdrag att utforma förslag till strategiska överväganden, mål och inriktning för det svenska biståndet till programlandet i en landöversikt som inlämnas till utrikesdepartementet.

SAREC menar att förslaget medför risker för tjänstemannastyrning. Myndigheten förordar att strategierna bör avse centrala policyfrågor av biståndspolitisk karaktär. Biståndsmyndigheterna bör rimligen pröva förut-sättningarna för bilaterala insatser, skriver SAREC.

Ett fåtal remissinstanser pekar på vikten av att fånga in mottagarlandets prioriteringar i processen och några andra pekar på vikten av att biståndets olika intressenter kommer till tals i landstrategiarbetet vid intressentmöten.

Skälen för mitt förslag: Budgetprocessen utnyttjas som det centrala styrnings- och samordningsinstrumentet. Det finns dock behov av ett särskilt styrnings- och samordningsinstrument som kan ligga till grund för en fördjupad prövning av det samlade svenska biståndet till ett enskild land. När såväl antalet samarbetsländer som antalet verksamma myndigheter i samma land ökar, accentueras behoven av ett sådant instrument. Syftet bör vara att redovisa resultaten av det hittillsvarande biståndet och att styra inriktningen av det framtida svenska biståndet till landet i fråga.

Förslaget innebär att regeringen får två olika instrument till sitt förfogande, vilka svarar mot skilda behov i de bilaterala relationerna och som kan tjäna som underlag för prövning av de bilaterala svenska biståndsinsatserna.

Landprofiler bör även fortsättningsvis fylla en viktig funktion som underlag för regeringens överväganden rörande samarbete med länder som hittills inte mottagit mer omfattande svenskt bistånd. Landprofilerna bör användas för kartläggning av utvecklingssituationen samt för inventering och avstämning mellan olika aktörer.

Utredningen har föreskrivit att *landstrategier* införs som ett nytt styrnings- och samordningsinstrument i det bilaterala utvecklingssamarbetet. Landstrategin bör ange övergripande mål och inriktning samt utgöra den huvudsakliga grunden för biståndsmyndigheternas verksamheter i samarbets-

landet. Regeringen bör svara för att landstrategier upprättas och fastställs samt att de förnyas efter behov, i regel vart tredje år.

Processen som leder fram till en landstrategi för ett samarbetsland innehåller enligt utredningens förslag följande viktigare steg:

- Utarbetande av en landöversikt.
- Resultatredovisning.
- Intressentmöte (med företrädare för folkrörelser, enskilda organisationer, näringslivet m.fl.).
- Överläggningar på regeringsnivå med mottagarlandet (vilka kan avslutas med ett "Memorandum of understanding").
- Beslut av regeringen om att berörda myndigheter skall utgå från landstrategin i sina insatser i det berörda landet.

Av inte minst praktiska skäl bör delar av processen, särskilt vad gäller dess inledande kartläggande skede, bedrivas utanför regeringskansliet. Jag finner det angeläget att SIDA och övriga berörda myndigheter vid utformandet av landöversikterna inte bara redovisar den verksamhet som hittills bedrivits, utan också sina förslag vad gäller inriktning och utformning av det fortsatta svenska biståndet. Ansvaret för processen bör dock ligga hos Utrikesdepartementets avdelning för internationellt utvecklingssamarbete.

Jag ansluter mig till utredningens förslag om att regeringen får en mer framträdande roll i ett betydligt tidigare skede av det bilaterala samarbetet än vad som gäller i dag. Detta underlättar för regeringen att hålla riksdagen löpande underrättad om sina planer vad gäller det bilaterala utvecklingssamarbetet.

I takt med att en allt större del av biståndet ges i form av insatser till stöd för mottagarländernas utveckling vad avser fungerande marknadsekonomi, demokrati och mänskliga rättigheter samt en hållbar utveckling – förstärks som jag ser det ytterligare kraven på politiska och ekonomiska bedömningar för att utforma grundvalen för det bilaterala samarbetet.

Det finns enligt min mening goda förutsättningar att landstrategier kan bidra till att uppfylla de krav som en mål- och resultatorienterad styrning ställer. Resultaten och erfarenheterna av tidigare samarbete med ett land kan fångas upp och arbetas in i processen och på ett naturligt sätt utgöra underlag för styrningen av det fortsatta samarbetet. Intressentmötets syfte bör vara att tillvarata den kunskap som finns samlad i den svenska resursbasen.

Jag anser att landstrategier också ur mottagarländernas perspektiv har fördelar. Strategin kommer i sig att vara den svenska regeringens uttryck för ett långsiktigt åtagande och engagemang i det aktuella landets utveckling. Jag vill också påpeka att de föreslagna landstrategierna bör beslutas av regeringen efter regeringsöverläggningarna med mottagarlandet.

Genom landstrategier kan antalet enskilda regeringsbeslut begränsas och regeringens arbete kan i större utsträckning koncentreras till mål, ramar och riktlinjer. Samordningen mellan myndigheterna underlättas och ger möjligheter till ökad delegering till biståndsmyndigheterna; med landstrategin som grund kan dessa utforma biståndsinsatserna enligt sina respektive arbetssätt.

Mitt förslag: En integration bör genomföras av ambassader och biståndskontor i programländerna. Grundstrukturen bör vara en enchefsmyndighet, vilket innebär *en* chef, som tillika är biståndschef. Utredningens detaljerade förslag bör beredas ytterligare.

Utredningens förslag: Överensstämmer med mitt.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker i huvudsak utredningens förslag.

BITS, SIDA och SWEDECORP poängterar att det är viktigt att myndigheterna ges instruktionsrätt till den integrerade ambassaden. Flera remissinstanser framhåller vikten av klarhet i det regelverk som aktörerna har att verka inom, vikten av en klar definition av ansvarsfördelningen och behovet av utformning av detaljerade förslag rörande vissa aspekter.

SIDA föreslår att en modell med regionala ambassader blir föremål för ytterligare överväganden, vilket överensstämmer med det särskilda yttrandet i utredningen. Också ett fåtal andra remissinstanser förordar att detta förslag bör prövas ytterligare.

Ett stort antal remissinstanser, i första hand ambassader, har därutöver framfört synpunkter vad gäller olika praktiska frågor i samband med genomförandet av de föreslagna integrerade ambassaderna.

Skälen för mitt förslag: Kraven på helhetsperspektiv, behovet av en fördjupad policy-dialog med mottagarländerna, bredden i det svenska utvecklingssamarbetet med flera organisationer verksamma i de enskilda mottagarländerna, kraven på samordning av de svenska relationerna med enskilda länder samt kraven på besparingar och ett effektivt resursutnyttjande i biståndet talar entydigt för att fältadministrationen bör samordnas.

Jag ser biståndet som en i dag mycket viktig utrikespolitisk relation till många u-länder. I ett längre och vidare perspektiv bör ett mål vara att relationerna utvecklas och övergår till samarbete i flera andra former, t.ex. handel, investeringar och turism. Även detta talar för att den svenska representationen i u-länderna integreras.

Även i ett internationellt perspektiv skiljer sig den svenska fältrepresentationen från flertalet andra länder. Bara USA har en dubbelrepresentation av en liknande modell som den svenska.

Riksdagen fattade redan år 1973 beslut om förstärkt integration av biståndskontoren och ambassaderna i programländerna (bet. UU 1973:3). Den nuvarande svenska strukturen vad gäller biståndets fältadministration präglas av otydlighet och dubbelarbete; Oklarheter i ledningen av verksamheten är inbyggda i systemet och skilda administrativa system leder till betydande dubbelarbete.

Beslut om utnämningar av chefer för de nya integrerade biståndsansambassaderna fattas i vanlig ordning av regeringen efter att synpunkter på lämpligt sätt inhämtats från berörda myndigheter. Direkt underställd chefen bör finnas en tjänsteman med ansvar för biståndsfrågor, som normalt också bör

vara ställföreträdande chef. Ambassaden bör i normalfallet bestå av tre organisatoriska enheter (administrativ, politisk/ekonomisk och bistånd).

Det är viktigt att det administrativa systemet blir ändamålsenligt och bildar ett samlat rationellt system med enhetlig handläggning. För biståndsmyndigheterna innebär förslaget ingen förändring vad gäller direktivrätten i förhållande till de svenska ambassaderna i mottagarländerna. En integration enligt förslaget innebär enligt min mening att vissa aspekter måste beredas vidare. Arbetet vad gäller frågor med anknytning till personaltillsättning, budget, arkiv m.m. bör närmare studeras. Det bör ankomma på regeringen att ange de närmare riktlinjerna för detta arbete.

Integrationen och de förändringar denna föranleder bör genomföras successivt.

6 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att

1. godkänna vad jag anfört om en förändrad anslagsstruktur (5.1),
2. godkänna mitt förslag till modell för samarbetet med mottagarländerna (avsnitt 5.2),
3. godkänna mitt förslag om en integrerad fältadministration (5.3)

7 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden har lagt fram.

Förteckning över remissinstanserna för betänkandet (SOU 1993:1) Styrnings- och samarbetsformer i biståndet

Prop. 1992/93:244

Bilaga 1

Yttranden har lämnats av Beredningen för internationellt tekniskt-ekonomiskt samarbete (BITS), Kommerskollegium, Nordiska Afrikainstitutet, Styrelsen för internationellt näringslivsbistånd (SWEDECORP). Styrelsen för internationell utveckling (SIDA), Styrelsen för u-landsforskning (SAREC), Svenska institutet, Exportkreditnämnden, Riksrevisionsverket (RRV), Riksskatteverket (RSV), Statistiska Centralbyrån (SCB), Statskontoret, Universitetet i Lund, Universitetet i Uppsala, Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU), Sveriges Exportråd, Svenska Kommunförbundet, Landsorganisationen i Sverige (LO), Centralorganisationen SACO/SR, Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Industriförbundet, Afrikagrupperna, Diakonia, Röda korset, Swedish Cooperative Center, Svenska Handikapporganisationernas Internationella biståndsstiftelse (SHIA), Svenska Missionsrådets biståndsnämnd, ambassaderna i Addis Abeba, Dar es Salaam, Dhaka, Gaborone, Hanoi, Harare, Luanda, Lusaka, Managua, Maputo, Nairobi, New Delhi, Vientiane, Windhoek, delegationerna i New York, Genève och Paris samt legationen i Pretoria.

