

Till statsrådet Britta Lejon Justitiedepartementet

Genom beslut den 25 mars 1999 bemyndigade regeringen statsrådet Britta Lejon att tillkalla en kommitté med uppdrag att utreda exporten av statligt förvaltningskunnande.

Med stöd av bemyndigandet förordnades den 25 mars generaldirektör Jan Carling till särskild utredare.

Som sakkunniga förordnades den 20 maj 1999 departementsrådet Håkan Färm, departementssekreteraren Lena Garcia Berg, avdelningschefen Birgitta Johansson, kanslirådet Lennart Lindström, sakkunnige Ingvar Löfstrand samt ambassadör Michael Sahlin. Den 20 augusti 1999 förordnades förhandlingsdirektören Agneta Leijonhufvud till expert i utredningen.

Lena Garcia Berg entledigades från sitt förordnande den 1 februari 2000.

Som sekreterare förordnades den 12 maj 1999 fil. kand. Magnus Hedenskog.

Härmed överlämnas betänkandet Export av statligt förvaltningskunnande. Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i april 2000

Jan Carling

/Magnus Hedenskog

Innehåll

Sammanfattning	9
Summary	15
1 Uppdraget	21
1.1 Direktiv	21
1.2 Uppläggningsen av arbetet inom utredningen.....	22
1.3 Begreppet export av statligt förvaltningskunnande	24
1.4 Statlig tjänsteexport i några tidigare utredningar	26
2 Motiven för export av förvaltningskunnande	35
3 Den svenska förvaltningsexporten	41
3.1 De svenska exportörerna	41
3.1.1 Statliga exportbolag.....	41
3.1.2 Myndigheter och andra offentliga organisationer med egen export	47
3.1.3 Privata exportörer	62
3.2 Omfattningen av den svenska förvaltningsexporten	64
3.3 Typ av tjänster.....	66
3.4 Importörer	68
3.5 Konkurrensförhållanden.....	71
3.6 Samverkan mellan olika aktörer	73
3.7 Myndigheternas organisation av exportverksamheten.....	74
3.8 Den utomlands verksamma personalens anställningsvillkor.....	76
4 Finansiering av förvaltningsexporten	79
4.1 Sida.....	80
4.2 EU.....	87
4.2.1 Tacis	87
4.2.2 Phare.....	90
4.2.3 Obnova.....	91
4.2.4 MEDA	92
4.2.5 ALA.....	93
4.2.6 EDF	94
4.2.7 EU:s upphandlingsprocess.....	96

4.3	Världsbanksgruppen	97
4.3.1	Institutionerna.....	98
4.3.2	Stödets omfattning	99
4.3.3	Världsbankens upphandlingsprocess.....	103
4.3.4	Den svenska andelen	104
4.3.5	Utvecklingen av förvaltningsstödet	105
4.4	Amerikanska utvecklingsbanken (IDB).....	106
4.5	Asiatiska utvecklingsbanken (AsDB).....	109
4.6	Afrikanska utvecklingsbanken (AfDB)	112
4.7	FN-systemet	115
4.8	Övriga finansärer	117
4.8.1	Europeiska utvecklingsbanken (EBRD)	118
4.8.2	Europeiska investeringsbanken (EIB)	119
4.8.3	Nordiska organ (NIB och NOPEF).....	119
4.8.4	OECD/PUMA/SIGMA.....	120
4.8.5	Direkta anslagsmedel för förvaltningsexport.....	121
4.8.6	Andra former för finansiering.....	122
4.9	De svenska konsultfonderna	122
4.10	Sammanfattande kommentarer	128
5	Regeringens styrning av myndigheternas förvaltnings- export.....	133
5.1	Allmänt om regeringens åtgärder för att påverka myndigheternas export.....	133
5.2	Avgiftsförordningen och tjänsteexportförordningen.....	135
5.3	Myndigheternas instruktioner och regleringsbrev	137
5.4	Tjänsteexportförordningens krav på lönsamhet	139
5.5	Sammanfattande kommentarer	142
6	Efterfrågan på förvaltningskunnande	147
6.1	Sidafinansierat förvaltningsbistånd. Utvecklingen under de senaste decennierna och dagsläget	148
6.1.1	Sidas bedömningar av förvaltningsbiståndets utveckling	153
6.2	Förvaltningsområdet inom EU:s utvecklings- arbete	155
6.3	Förvaltningsområdet inom det multilaterala biståndet.....	156
6.4	De svenska statliga exportörernas bedömningar	156
6.5	Sammanfattande bedömning av efterfrågeläget	158
7	Effekter på myndigheternas verksamhet och myndig- heternas syn på förvaltningsexport	161
7.1	Effekter på myndigheternas verksamhet.....	161
7.2	Myndigheternas syn på en ökning av förvaltnings- exporten	163

7.3	Sammanfattande kommentarer	164
8	Partnersamverkan/twinning inom Phareprogrammet	167
8.1	Allmänt om Phareprogrammet och twinning- verksamheten	167
8.2	Sveriges deltagande i twinningverksamheten	170
8.3	De ekonomiska villkoren i twinningverksamheten	175
8.4	Sammanfattning och kommentarer.....	176
9	Utvecklingssamarbetet på rättsområdet i Östeuropa	179
9.1	Utvecklingssamarbetet på rättsområdet och KUR:s förslag	179
9.2	Uppföljningen av de senaste årens utvecklingssam- arbete på rättsområdet i Baltikum.....	181
9.3	Utredningens kommentarer	182
10	Svensk-ryska samarbetsprojektet vid Finans- departementet	185
10.1	Bakgrund och innehåll.....	185
10.2	Finansiering och organisation	187
10.3	Slutsatser i den senaste utvärderingen.....	189
10.4	Utredningens kommentarer	189
11	Förvaltningsexporten från några andra länder	191
11.1	Danmark	191
11.1.1	Danskt bistånd.....	192
11.1.2	Stödet till Öst- och Centraleuropa	195
11.1.3	Phare-Twinning	196
11.1.4	Uppköp av danska tjänster från multilaterala orga- nisationer.....	197
11.1.5	Exportfrämjande.....	198
11.2	Finland	199
11.2.1	Finskt bistånd	199
11.2.2	Närområdessamarbetet.....	201
11.2.3	Phare-twinning.....	203
11.2.4	Uppköp från multilaterala organisationer	203
11.2.5	Exportfrämjande.....	204
11.3	Storbritannien.....	205
11.3.1	Brittiskt bistånd	205
11.3.2	Phare-twinning.....	206
11.3.3	Upphandling från multilaterala organistaioner	207
11.3.4	Exportfrämjande.....	207
11.4	Tyskland.....	207
11.4.1	Bistånd	208
11.4.2	Phare-twinning.....	209

11.4.3	Upphandling från de multilaterala organisationerna	209
12	Strategi för ökad förvaltningsexport	211
12.1	Hinder för en ökad export av förvaltningskunnande	211
12.2	Strategi för ökad export av statligt förvaltningskunnande	215
12.2.1	Regelverk och styrning	216
12.2.2	Finansieringsfrågor	217
12.2.3	Organisation	217
13	Förslag – frågor som rör regelverk, styrning och prioriteringar	219
13.1	Regelverket och utredningens syn på principerna för ersättning	219
13.2	Regeringens styrning av den statliga exporten av förvaltningskunnande	221
13.2.1	Generella styrsignaler	222
13.2.2	Instruktioner och regleringsbrev	223
14	Förslag – finansieringsfrågor	227
14.1	Uppdrag genom Sida	227
14.2	Finansiering via EU	229
14.3	Finansiering via multilaterala utvecklingsorgan m.m.	232
14.4	Särskilda åtgärder för att finansiera export av förvaltningskunnande	235
15	Förslag – organisation av stödet till förvaltningsexporten.....	239
15.1	Befintliga organisationer	240
15.2	En särskild organisation för att stimulera förvaltningsexporten	241
16	Författningsförslag.....	245
16.1	Författningsförslag.....	245
16.2	Författningskommentar	246
	Referenser.....	247
	Bilagor	
	<i>Bilaga 1</i> – Kommittédirektiv.....	251
	<i>Bilaga 2</i> – Utvecklingssamarbete i Östeuropa – erfarenheter från rättsområdet.....	259

Sammanfattning

Bakom tillkomsten av utredningen ligger ambitionen att utveckla den svenska förvaltningsexporten. Uppgiften har bestått av att utifrån en kartläggning och analys av området utveckla en strategi och lägga förslag som skall ge en utökad, högkvalitativ och effektivt organiserad och bedriven export av statligt förvaltningskunnande.

Som export av förvaltningskunnande betraktar utredningen överföring av kunskaper som kan användas för att bygga upp, förstärka och reformera andra länders förvaltningar. Det skall inte vara fråga om aktiviteter, som faller inom myndigheternas normala internationella informationsutbyte. Förvaltningsexporten finansieras i dag i mycket stor utsträckning via biståndsmedel.

Det finns ett antal olika motiv bakom önskemålet att öka den svenska förvaltningsexporten. Globaliseringen innebär att vårt samhälle i ökande utsträckning påverkas av vad som händer i andra delar av världen, och att också den svenska statsförvaltningen i allt högre grad måste agera i ett internationellt sammanhang. Särskilt vårt EU-medlemskap har lett till nya krav på kontakter och erfarenhet av internationellt arbete i förvaltningen.

Genom export av vårt kunnande kan vi bidra till att utveckla förvaltningarna i andra länder och samtidigt bygga upp värdefulla kontakter mellan svenska statliga organ och deras motsvarigheter utomlands. Inte minst i vårt närområde kan kunskapsöverföring på förvaltningsområdet utgöra ett inslag i den svenska säkerhetspolitiken och också bl.a. skydda miljön mot gränsöverskridande hot. Utöver detta slags utrikespolitiska motiv för förvaltningsexport kan det också finnas biståndspolitiska. I det svenska biståndet har ett allt större utrymme kommit att upptas av insatser för att utveckla regelverk och samhällsinstitutioner som medel för att säkerställa både demokrati och ekonomisk utveckling.

De ekonomiska motiven för en ökning av förvaltningsexporten är framför allt indirekta. Utvidgade kontakter mellan förvaltningarna kan lägga grunden för förbättrade affärsrelationer. Det finns också förvaltningspolitiska skäl för myndigheterna att engagera sig i exportverksamhet. Verksamheten ger personalen möjlighet att utveckla sin kompetens i olika avseenden, och innebär också att de statliga myndigheterna

blir mer attraktiva som arbetsgivare. Det blir lättare att rekrytera och behålla personal om man kan erbjuda sådana stimulerande arbetsuppgifter, som förvaltningsexporten innehåller.

Utredningen bedömer att den svenska exporten av statligt förvaltningskunnande har en volym av 800–900 mkr/år. De statliga myndigheterna och de särskilda statliga bolagen för tjänsteexport exporterar årligen vardera för omkring 250 mkr medan privata konsultföretag står för 300–400 mkr. Volymen på exporten varierar starkt mellan olika myndigheter. Sex myndigheter har en förvaltningsexport som överstiger 10 mkr/år, och antalet myndigheter som har en exportvolym på mer än 1 mkr/år är drygt 20. De flesta av de statliga myndigheterna har alltså ingen eller obetydlig förvaltningsexport.

Exporten av statligt förvaltningskunnande består till övervägande del av uppdrag via Sida. Detta gäller i särskilt hög grad de statliga myndigheternas export, som till grovt räknat 90 % utgörs av Sidauppdrag. De statliga exportbolagen – och i ännu högre grad de privata konsultföretagen – har en större andel av exporten finansierad via andra källor, främst multilaterala utvecklingsorgan. En verksamhet, som under de senaste åren växt i betydelse, är s.k. twinning inom ramen för EU:s Phareprogram, som innehåller stora belopp avsedda för stöd till förvaltningsuppbyggnad i kandidatländerna.

Den statliga tjänsteexporten regleras via bestämmelserna i avgiftsförordningen och tjänsteexportförordningen. I avgiftsförordningen stadgas att en myndighet, om det är förenligt med myndighetens uppgift enligt lag, instruktion eller annan förordning, mot avgift får bedriva tjänsteexport, förutsatt att verksamheten är av tillfällig natur eller av mindre omfattning. Avgiftssättningen skall utgå från full kostnadsäckning. Enligt tjänsteexportförordningen kan en myndighet, efter att ha underrättat ansvarigt departement och under vissa andra förutsättningar, få marknadsföra sina tjänster utomlands. Verksamheten skall bedrivas med krav på lönsamhet.

Bestämmelserna i avgiftsförordningen och tjänsteexportförordningen kan inte sägas vara utformade för att stimulera statsförvaltningens tjänsteexport utan har snarare formen av ett medgivande till myndigheter som vill bedriva tjänsteexport att under vissa förutsättningar göra detta. Regeringen har emellertid under de senaste åren i olika uttalanden markerat sitt intresse av att de statliga myndigheterna utvecklar sin förvaltningsexport dels till utvecklingsländerna, dels till länder i Sveriges närområde. Instruktioner och regleringsbrev, som är de centrala dokument varigenom regeringen reglerar de enskilda myndigheternas verksamhet, utnyttjas dock i allmänhet inte för att stimulera exporten av förvaltningskunnande. I de fall det förekommer gäller det i allmänhet

myndigheter, vilkas stöd till verksamhet i grannländerna kan ses som ett inslag i arbetet för att lösa de ordinarie uppgifterna.

Utredningen konstaterar att förvaltningsbiståndet under de senaste årtiondena tagit en successivt ökande andel av det svenska bilaterala biståndet. För de multilaterala utvecklingsorganen saknas statistik som kan ge en bild av hur förvaltningsområdet hittills utvecklats. Uttalanden av företrädare för utvecklingsorganen tyder emellertid på att projekt för institutionsuppbyggnad och good governance kommer att ta ökat utrymme i framtiden. Sida förutser en fortsatt ökning av förvaltningsbiståndet, och EU räknar med att göra stora insatser för att stärka kandidatländernas förvaltningar. Sammantaget ger detta bilden av att man kan se fram emot en allmänt sett ökande efterfrågan på exportinsatser inom förvaltningsområdet. Också många av de svenska statliga exportörerna inom förvaltningsområdet förväntar en stigande efterfrågan på sina tjänster.

De svenska statliga myndigheterna har en klart positiv grundinställning till att öka sin export av förvaltningskunnande. Bakom denna inställning ligger i hög grad uppfattningen att verksamheten har positiva effekter på personalens kompetens i olika avseenden. Myndigheterna har emellertid tydliga reservationer vad gäller möjligheterna att på kort sikt expandera exportverksamheten. Praktiskt taget alla myndigheter svarar i utredningens enkät att brist på lämplig personal eller konkurrens om särskilt nyckelpersoner är ett hinder för en ökning av exporten, och 1/3 av myndigheterna säger uttryckligen att endast en begränsad ökning kan bli aktuell.

Twinningverksamheten inom ramen för EU:s Phareprogram är avsedd att bidra till uppbyggnaden av de statliga förvaltningarna i EU:s kandidatländer. Verksamheten består av samarbete mellan myndigheter i medlems- respektive kandidatländerna. Det svenska deltagandet, var under 1999 relativt blygsamt men blir betydligt större i år. De ersättningar som EU erbjuder ligger emellertid för vissa slags insatser under vad som kan betraktas som full kostnadstäckning, och utredningen menar att detta gör det svårt att bibehålla en hög nivå i det svenska deltagandet.

För det utvecklingssamarbete, som svenska rättsvårdande myndigheter bedriver i Baltikum, tillämpas sedan några år tillbaka särskilda former för styrning och finansiering. Samarbetet baseras på överenskommelser mellan den svenska regeringen och regeringarna i de baltiska staterna, som undertecknades i slutet av 1998. En särskild styrgrupp, ledd av Justitiedepartementet och med deltagande från Utrikesdepartementet, Sida och myndigheterna på rättsområdet, svarar för den övergripande planeringen och samordningen av de olika insatserna. Sida och myndigheterna har successivt kommit överens om hur pro-

jektplaneringen skall gå till. Regler för finansieringen, baserade på principen om full kostnadstäckning, har lagts fast.

Volymen på samarbetet har ökat kraftigt och samordningen av insatserna har förbättrats. Några av myndigheterna på rättsområdet har genomfört organisatoriska förändringar i syfte att bättre kunna hantera samarbetsprojekt. Utredningens bedömning är att de mycket tydliga signalerna från Justitiedepartementet spelat en avgörande roll för att snabbt få igång och kraftigt expandera verksamheten. En annan viktig förklaring till det positiva utfallet är att man kunnat enas om regler rörande beslutsgång och finansiering.

Finansdepartementet organiserade 1992 ett projekt med syftet att ge det ryska finansministeriet möjlighet att i sitt förändringsarbete dra nytta av svenska erfarenheter och arbetsmodeller. För närvarande omfattar projektet insatser inom områdena budgetprocess, revision, skattefrågor och statsskuldförvaltning. Projektet har en fast medarbetarstab på fem svenskar stationerade i Stockholm och Moskva, som arbetar med planering, samordning och administration av arbetet. I de direkta insatserna engageras personal från i första hand Finansdepartementet och de myndigheter som lyder under departementet. Tidigare har hela projektet finansierats av Regeringskansliet, men från år 2000 skall medel för konkreta insatser sökas hos Sida. En nyligen genomförd utvärdering ger en positiv bild av projektets resultat, som enligt utredningens uppfattning främst beror på Finansdepartementets starka engagemang i projektet.

Utredningen identifierar tre slags hinder för en ökad statlig förvaltningsexport. Ett beror på oklarheter i regelverket och brist på tydliga styr signaler från regeringens sida, ett annat har att göra med resurs- och finansieringsfrågor och ett tredje har sin grund i bristande erfarenhet från myndigheternas sida i frågor som rör exportverksamhet. Utredningens förslag till strategi för en utveckling av förvaltningsexporten utgår från dessa hinder och syftar till att åstadkomma dels en påtaglig höjning av volymen på exporten från den svenska statsförvaltningen på kort sikt, dels ett ökat intresse från de statliga aktörernas sida för att successivt och långsiktigt utveckla sin exportverksamhet. Strategin inriktas på

- att åstadkomma ett mer konsekvent regelverk och en tydligare styrning av myndigheternas arbete för att utveckla sin exportverksamhet
- att klarlägga finansieringsfrågorna och åtgärda brister i finansieringen
- att skapa en organisation, som ger regeringskansliet och myndigheterna stöd vid utveckling av förvaltningsexporten och som stimulerar samarbete mellan olika förvaltningsexportörer.

- Utredningen föreslår
- att tjänsteexportförordningens krav på lönsamhet i tjänsteexportverksamhet ersätts med ett krav på full kostnadstäckning
- att Ekonomistyrningsverket snarast slutför arbetet med en handledning för kalkylering av priser i samband med statlig tjänsteexport
- att regeringskansliet gör en genomgång, myndighet för myndighet, av förutsättningarna för att utveckla exporten av förvaltningskunnande
- att regeringen i myndigheternas instruktioner och regleringsbrev klargör vad som förväntas av den enskilda myndigheten i form av export av förvaltningskunnande
- att Sida ges möjlighet att ge statliga myndigheter kompletterande finansiellt stöd till genomförandefasen av myndigheternas twinningprojekt inom Phareprogrammet och får i uppdrag att utforma regler för sådant stöd
- att Utrikesdepartementets projektexportsekretariat och projektexportfrämjare får i uppdrag att avdela resurser för stöd till statliga aktörer som vill utveckla exportverksamhet baserad på finansiering via multilaterala utvecklingsorgan och andra internationella finansieringsorgan. Särskild uppmärksamhet bör ägnas möjligheterna att stimulera samarbete mellan olika aktörer.
- att Sida fortsätter utveckla formerna för beredning, beslut och uppföljning av institutionssamarbete i syfte att effektivisera verksamheten och utveckla resursbasen
- att en delegation inrättas med uppgiften att stimulera exporten av statligt förvaltningskunnande. Delegationen skall stödja regeringen och regeringskansliet i arbetet med styrning av myndigheternas förvaltningsexport, informera statsförvaltningen om frågor som rör förvaltningsexport, initiera och understödja samarbete mellan olika aktörer i förvaltningsexporten och stödja myndigheter vid utveckling och genomförande av förvaltningsexport. Delegationen bör ha ett tidsbegränsat mandat och huvudsakligen finansieras inom biståndsramen eller inom ramen för det särskilda anslaget för samarbete med Central- och Östeuropa via Sida. Till viss del bör delegationen finansieras via anslaget för exportfrämjande.

1 Uppdraget

1.1 Direktiv

Vid regeringssammanträdet den 25 mars 1999 bemyndigade regeringen statsrådet Lejon att tillkalla en utredare med uppdrag att kartlägga och analysera den svenska exporten av statligt förvaltningskunnande samt utifrån en utvärdering av dagens export utveckla en strategi som skall ge en utökad, högkvalitativ samt effektivt organiserad och bedriven export av statligt förvaltningskunnande.

I direktiven avgränsas uppdraget till att avse dels övergripande förvaltningspolitiska kunskaper om styrning och kontroll av förvaltningen i dess helhet, dels kunskaper om sådant som utgör kärnan i det offentliga åtagandet. Det sägs att sådana kunskaper huvudsakligen finns inom den statliga förvaltningen men även hos privata företag.

Av direktiven framgår att utredaren skulle ha till uppgift att:

- kartlägga och analysera *omfattningen* av dagens export av statligt förvaltningskunnande, vilka *aktörer* som exporterar, vilka *typer av tjänster* som exporteras samt vilka *mottagarna* är,
- analysera hur myndigheter hanterar bestämmelsen att statliga myndigheters tjänsteexport skall bedrivas med krav på lönsamhet samt vilka konsekvenser denna bestämmelse får på förvaltningsexportens omfattning och riskexponering,
- undersöka hur andra länders export av förvaltningskunnande finansieras,
- översiktligt beskriva och analysera efterfrågan på förvaltningskunnande samt konkurrensförhållandena på marknaden och dessas förväntade utveckling,
- analysera vilka länder som är mest aktiva inom området och om det finns något att lära av dessa länders erfarenheter,

- överväga om Sverige i sin export av statligt förvaltningskunnande bör prioritera särskilda sakområden samt länder och regioner,
- analysera hur styrningen och uppföljningen av den statligt bedrivna förvaltningsexporten fungerar, såväl från regeringens som myndigheternas sida,
- undersöka vilka effekter förvaltningsexporten får på myndigheternas verksamhet,
- utreda vilka kriterier som bör ligga till grund för att bestämma om en myndighets verksamhet lämpar sig för förvaltningsexport,
- överväga om det går att underlätta för myndigheter att bedriva förvaltningsexport,
- analysera hur samverkan mellan olika aktörer inom området fungerar,
- överväga om organiseringen av förvaltningsexporten behöver förbättras och om så är fallet lämna förslag på hur,
- analysera om det behövs några särskilda förändringar i befintlig lagstiftning.

1.2 Uppläggningsen av arbetet inom utredningen

En väsentlig grund för utredningens arbete har varit den enkät angående export av förvaltningstjänster, som besvarats av 94 myndigheter. Vissa av frågorna i enkäten har endast besvarats av de myndigheter, som haft en export av viss omfattning. Departementen och några universitet har fått separat anpassade enkäter.

En grupp frågor syftar till att belysa den export av förvaltningstjänster, som för närvarande bedrivs av myndigheten – exportens omfattning (uttryckt i belopp och personalinsats), mottagare, typ av tjänster och finansieringskällor. Här frågas också om hur exportverksamheten är organiserad och om den bedrivits i samverkan med andra organisationer.

En annan typ av frågor rör statens styrning av exportverksamheten. En fråga gäller om export av förvaltningskunnande tas upp i myndighetens instruktion eller regleringsbrev. I en annan fråga begärs en redo-

visning av myndighetens tolkning av tjänsteexportförordningens krav på affärsmässighet.

En tredje grupp frågor handlar om myndighetens inställning till och erfarenhet av förvaltningsexport. Här tillfrågas de myndigheter, som bedriver export, om sina motiv för att göra detta och om vilka positiva respektive negativa effekter exporten av förvaltningskunnande har haft på den övriga verksamheten. Man uppmanas också redovisa sina långsiktiga planer för verksamheten. Alla myndigheterna tillfrågas också om hur man ser på efterfrågan på sina tjänster, vilka hinder man ser för att öka exporten av förvaltningskunnande och sitt intresse av öka sina insatser.

Enkäten har kompletterats med en stor mängd ytterligare kontakter med företrädare för myndigheter, exportbolag och privata företag som bedriver export av förvaltningskunnande. Vid ett möte i utredningens slutskede diskuterades utredningens preliminära slutsatser med representanter för några av de större statliga exportörerna.

Särskilda möten har hållits med ledningarna för flertalet av de exportbolag, som driver och administrerar exporten för några myndigheter och affärsverk. Dessa är SweRoad, SwedeRail, VTI Utveckling, Swed-survey, Swedtel och Swedavia,

Bland de företag som bedriver export av förvaltningskunnande och som utredningen haft kontakt med kan nämnas Sipu International, Scandiaconsult Natura, Hifab International, Sweco International, ÅF Swedish management group, Swedserv och SPM Consultants.

Ett antal möten har hållits med representanter för olika avdelningar inom Sida. Genom Sidas administrativa register har omfattande statistiska underlag tagits fram, Sida har också försett utredningen med statistiskt material från OECD/DAC. Flera avdelningar har bidragit med bedömningar av den framtida efterfrågan och den juridiska enheten har varit behjälplig med information om Sidas upphandling.

Studieresor har företagits till Bryssel och Köpenhamn och de svenska ambassaderna i Danmark, Finland, Tyskland, Norge och Storbritannien har hjälpt till att ta fram material och förmedla kontakter med ansvariga för förvaltningsexporten i respektive land. Ett möte har hållits i Stockholm med en representant för OECD/SIGMA.

Vid studieresan i Bryssel hölls möten med bl.a. den svenske projektexportfrämjaren och företrädare från Phare respektive Tacis. Vid resan till Köpenhamn hölls möten med företrädare från Inrikesministeriet och Utrikesministeriet samt FN-organet UNOPS Köpenhamnkontor.

11 möten varav två internat har hållits med sakkunniga och experter.

1.3 Begreppet export av statligt förvaltningskunnande

Vad skall avses med ”export av statligt förvaltningskunnande”? Vid utredningens kontakter med företrädare för departement, myndigheter och andra organisationer har det visat sig att det finns stora variationer i uppfattningarna om vad som skall inrymmas i detta begrepp. Det är mot den bakgrunden angeläget att här föra ett resonemang som klarlägger vad som från utredningens sida avses med begreppet export av statligt förvaltningskunnande. I detta sammanhang bör påpekas att begreppet ”förvaltningsexport” används i betänkandet som liktydigt med export av statligt förvaltningskunnande.

I direktiven sägs att utredningen skall avse

överföring av kunskaper som kan användas för att bygga upp, förstärka och reformera andra länders förvaltningar i syfte att förbättra rättssäkerheten samt den demokratiska, sociala och ekonomiska utvecklingen i landet. Det handlar dels om övergripande förvaltningspolitiska kunskaper om styrning och kontroll av förvaltningen i dess helhet, dels om kunskaper om sådant som utgör kärnan i det offentliga åtagandet som t.ex. lagstiftning, myndighetsutövning, statlig revision, skatteadministration samt socialförsäkringssystem och dess administration.

Direktiven pekar vidare på att finansieringen av exporten kan ske på olika sätt. Ett är biståndsfinansiering – via bilaterala eller multilaterala källor. Ett annat innebär att mottagarlandet självt står för finansieringen.

Utredningen menar att *motiven* bakom export av förvaltningskunnande kan vara mångskiftande. Traditionellt ses export som något som främst är kopplat till ekonomiska syften. Som framgår av kapitel 2 anser utredningen att det statliga intresset för att förvaltningsexport bedrivs ofta i utgår från en kombination av motiv – som kan vara exempelvis säkerhetspolitiska, biståndspolitiska eller förvaltningspolitiska. Självfallet finns också ekonomiska motiv med i bilden.

Med utgångspunkt i de ovan redovisade uttalandena i direktiven har utredningen utgått från att med export av förvaltningskunnande skall avses sådana aktiviteter som har till syfte att *utveckla* den statliga förvaltningen i det land som importerar tjänsterna. Verksamhet som enbart innebär att en svensk myndighet eller ett svenskt företag mot ersättning utför tjänster inom ramen för den löpande produktionen i ett främmande lands förvaltning skulle därmed inte anses ingå. I många fall utgör emellertid den statliga förvaltningsexporten en blandning av att exportören levererar tjänsteprodukter och samtidigt för över kunskap, som innebär att man inom det mottagande landet i nästa steg kan ta över produktionen. Om huvudsyftet med verksamheten är sådan kompetens-

överföring, har utredningen betraktat hela verksamheten som export av förvaltningskunnande. Här finns naturligtvis avgränsningsproblem.

Det finns ytterligare avgränsningsproblem. Var gränserna går för vad som skall anses vara *kärnan i det offentliga åtagandet* kan diskuteras. Sakområdet är, enligt utredningens definition, de verksamheter som i dag faller inom de svenska statliga myndigheternas och affärsverkens ansvarsområde. Däri inbegrips hela kommunikationssektorn, alltså även post- och televerksamhet. Utredningen vill i det här sammanhanget understryka att det inom de områden, som definierats som statlig förvaltning, finns exportörer utanför den statliga sektorn, främst privata konsultföretag.

Utredningen har därmed valt att arbeta utifrån en vidare definition av begreppet kärnverksamhet än den som pekas ut via exemplifieringen i direktiven. Utredningen har ibland från fall till fall fått göra bedömningar av om verksamheter bör anses ingå eller ej och då utgått från vad som i dagens svenska förvaltning kan betraktas som en normalt sett statlig verksamhet. Ett visst inslag av godtycke är oundvikligt, men utredningen ser inte det som något väsentligt problem.

Det uttalas i direktiven att uppdraget inte avser det slags statlig tjänsteexport som avser tjänster för vilka det finns en tydlig konkurrens med privat tjänsteexport som t.ex. vägprojektering, samt transportarbete och telekommunikationer. Å andra sidan sägs att den typ av förvaltningskunnande som utredningen skall omfatta visserligen i huvudsak finns inom den statliga förvaltningen, men att även privata företag kan besitta sådant kunnande. Som tidigare påpekats är alltså utredningens arbetsområde inte begränsat till sådana tjänster som tillhandahålls av statliga organisationer. Det är *tjänsternas karaktär* som är avgörande för om de skall anses ingå i förvaltningsexporten. Utredningen vill dock i detta sammanhang påpeka att de förslag som läggs endast direkt riktar sig till de statliga aktörerna inom området. Indirekt berörs också de privata företagen i den meningen att förslagen är avsedda att påverka konkurrensförhållanden och samarbete mellan statliga och privata aktörer.

Tjänsteexport uppfattades tidigare ibland som en verksamhet skild från biståndet. Som framgår av direktiven ses numera även *biståndsfinansierad verksamhet som en del i tjänsteexporten*. Det bör i det här sammanhanget framhållas att den helt dominerande delen av dagens förvaltningsexport baseras på biståndsfinansiering.

Här bör också påpekas att utredningen inte som förvaltningsexport uppfattar sådana aktiviteter som faller inom myndigheternas normala internationella kontaktarbete, även om den typen av verksamhet ibland kan innehålla moment av kunskapsöverföring till ett främmande lands förvaltning. Sådana aktiviteter kan vara av olika slag. De utgör ibland ett ömsesidigt utbyte av information med förvaltningar i andra länder

och kan då ses som ett led i myndighetens egen verksamhetsutveckling. Det kan också vara fråga om kontakter inom ramen för EU-arbetet eller med exempelvis FN-organ eller OECD.

Sammanfattningsvis utgörs exporten av statligt förvaltningskunnande enligt utredningens definition av verksamhet som

- har till syfte att utveckla den statliga förvaltningen i importlandet
- motiveras av ekonomiska eller andra slags politiska mål
- omfattar statlig verksamhet enligt en vid definition
- bedrivs av aktörer inom den statliga eller privata sektorn
- kan vara finansierad av importören eller med biståndsmedel
- inte är ett led i normalt internationellt kontaktarbete.

1.4 Statlig tjänsteexport i några tidigare utredningar

I det följande redovisa kortfattat något av innehållet i ett antal statliga utredningar, som behandlat frågor som rör den statliga tjänsteexporten. Avsikten är att ge en bild av hur man sett på statlig tjänsteexport under de ungefär två decennier som denna utvecklats vid svenska myndigheter. Det gäller bl.a. motiven för verksamheten, de möjligheter och problem som är förknippade med den och de åtgärder som föreslagits för att stimulera den.

Exporten av tjänster från statliga myndigheter och bolag behandlades av Konsultexportutredningen som 1980 lämnade sitt betänkande *Statligt kunnande till salu* (SOU 1980:23). De motiv för ökad statlig tjänsteexport, som anförs av utredningen, är i första hand ekonomiska, såväl direkta som indirekta bidrag till en förbättring av bytesbalansen lyfts fram. Det konstateras också att exporten av tjänster från den statliga sektorn även får effekter för statsförvaltningen. Utlandsverksamheten kan fungera som forum för ledar- och kompetensutveckling. Myndigheternas kommersiella kompetens påverkas positivt och nivån på administrationen kan höjas. Vidare kan ett höjt kapacitetsutnyttjande i förvaltningen leda till effektivare utnyttjande av investeringar i instrument och utvecklingsarbete.

I utredningen delas de statliga tjänsteexportörerna in i tre grupper. En benämns *planmässiga tjänsteexportörer*, som gjort målmedvetna satsningar på export av tjänster. Hit räknar utredningen tre myndigheter, som bedriver export i myndighetsform, nämligen Förenade fabriksverken (FFV), Statens lantmäteriverk (LMV) och Statens skeppsprovninganstalt (SSPA). Hit hör också några bolag, som ägs av eller på annat sätt

är nära knutna till myndigheter, och som huvudsakligen säljer dessa myndigheters kunnande med hjälp av personal från främst modernmyndigheterna. Dessa är Swedtel, Swedforest och SwedPower. Till de planmässiga tjänsteexportörerna räknas också några andra företag och institutioner, som antingen säljer tjänster med betydande inslag av förvaltningskunnande eller levererar tjänster som brukar kombineras med sådant kunnande eller på annat sätt har anknytning till förvaltningen.

En andra grupp kallas *sporadiska tjänsteexportörer*. Det är myndigheter, som tar på sig enstaka uppdrag utomlands om deras tjänster efterfrågas. Exportverksamheten är inte planerad, och någon aktiv marknadsföring bedrivs inte. Till denna grupp räknar utredningen 15–20 myndigheter, som är sinsemellan olika vad gäller typ av tjänster, verksamhetens omfattning, marknadsutsikter och ambitioner beträffande exportverksamheten.

Den tredje gruppen, *förfrågningsförmedlare*, engagerar sig inte i uppdrag i eget namn. I stället får anställda tjänstledigt för mer eller mindre tillfälliga uppdrag. Myndigheterna kan därmed inte sägas vara aktörer inom området. Hit hör det stora flertalet statliga myndigheter.

Beträffande den statliga tjänsteexportens omfattning säger utredningen att sammanlagt 20 myndigheter har uppgivit att de hade intäkter av uppdrag i utlandet under budgetåret 1977/78. Intäkterna uppgick till närmare 42 mkr med en stark koncentration till gruppen FFV, SSPA, och LMV. Swedtel, Swedforest och SwedPower exporterade under 1978 för sammanlagt 64 mkr, varav närmare 2/3 föll på Swedtel. För övriga hel- och delstatliga bolag uppskattar utredningen exportintäkterna till 27 mkr under 1978. Totalt skulle det alltså röra sig om en statlig tjänsteexport på 133 mkr under 1978. Därav svarade myndigheter och bolag med nära anknytning till myndigheter för 106 mkr.

När det gäller innehållet i de statliga tjänsterna säger utredningen att de i första hand hänför sig till det tekniska området. Tjänster av administrativ eller förvaltningsmässig natur är inte lika vanliga. Tjänsteexporten i myndighetsform har i allt väsentligt utförts i Sverige, där man har kunnat utnyttja inhemska laboratorier, mätutrustning m.m. Tjänsterna bestod av service och underhåll av bl.a. motorer och apparater för finska och danska försvaret, provningsverksamhet och viss annan uppdragsverksamhet. Närmare 95 % av myndigheternas export bestod av sådana tjänster. Exporten från statliga bolag utgjordes i högre grad av komplexa tjänster och utförs till stor del utomlands, hos brukarna. Här återfinns tjänster av typen teknisk projektering, upprättande av anbudsunderlag, konsultinsatser inom områden som arbetsmetoder, organisation och underhållsrutiner samt slutligen insatser i form av utbildning.

Kunderna delas av utredningen in i två huvudgrupper. Den ena består främst av kunder – företag och statliga myndigheter – i industriländer

som med egna medel köper underhålls-, service- och provningstjänster. Den andra består av kunder – oftast ministerier eller statliga förvaltningar – i framför allt utvecklingsländer, som beställer tekniska och administrativa rådgivningstjänster. Här skiftar finansieringen, men ofta ingår någon form av bistånd.

Utredningen redovisar att en stor grupp av de statliga myndigheter och organ, som man varit i kontakt med, ställer sig positiva till en expansion av verksamheten. De motiv för en utökning av exporten, som redovisas, delas in i två kategorier. En benämns utomorganisatoriska motiv (efterfrågan från marknaden, exportfrämjande motiv, biståndsmotiv m.m.). Den andra är de inomorganisatoriska motiven (personalutveckling, upprätthålla teknologisk nivå i organisationen, befintlig eller befarad överkapacitet m.m.). Utredningen konstaterar att de utomorganisatoriska motiven synes vara de vanligaste. Efterfrågemotivet har en mycket framträdande plats. Det vanligaste inomorganisatoriska motivet är det som är knutet till överkapacitet.

Utredningen tar i ett särskilt avsnitt upp tjänstledighet för statlig personal i utlandsverksamhet. Denna ingår inte i den ovan redovisade exporten, som bedrivs av myndigheter och andra statliga organ. Man konstaterar att en ansenlig grupp statsanställda är verksamma i sådan verksamhet – finansierad via Sida eller FN. Av de 80 myndigheter, som utredningen tillfrågat, uppgav ¼ att en eller flera av deras anställda under budgetåret 1977/78 hade varit tjänstlediga för uppdrag åt Sida eller något FN-organ. Utredningen konstaterar att vissa myndigheter önskar få ett större inflytande över rekryteringen av personal till biståndsprojekt. Detta ses som en bidragande orsak till att myndigheterna i ökad utsträckning vill åta sig uppdrag i eget namn. Under budgetåret 1978/79 motsvarade Sidas avtal om s.k. institutionellt samarbete med statliga organ 6,5 mkr.

Utredningens förslag till en strategi för en ökad statlig tjänsteexport innehåller följande huvudpunkter:

- En ökad marknadsorientering i den statliga sektorns agerande, syftande till en planmässig export.
- En nära anknytning mellan utlandsverksamheten och de ordinarie myndighetsuppgifterna.
- Flexibilitet vad gäller att – utifrån kundens behov – kombinera kompetenser från olika statliga organ eller med organ utanför den statliga sektorn.
- Administrativa, juridiska och andra hinder för export från statliga myndigheter bör undanröjas.

- Särskilda insatser bör göras inom vissa utvalda områden.
- Tjänsteexportörerna bör få tillgång till stöd och rådgivning.

Tjänsteexportutredningen betonade i sitt betänkande *Handla med tjänster* (SOU 1984:33) kopplingen mellan tjänsteexport och varuexport. Förslagen siktar till att jämställa tjänstehandels villkor och status med varuhandels.

Vad beträffar den statliga tjänsteexporten föreslår utredningen en utvärdering av de försök att utveckla tjänsteexport som ett antal verk och myndigheter engagerat sig i. Man säger sig ha fått uppfattningen att det är främst den export som utförts av till myndigheter knutna bolag, som genererat intäkter som överstigit kostnaderna. Myndigheternas egna ansträngningar såg enligt utredningen vid denna tidpunkt mest ut att ha inneburit kostnader, som delvis finansierats via bidrag och lån från det särskilda exportfrämjandeanslaget berett av UD:s handelsavdelning.

I en genomgång av styr- och kontrollfrågor rörande *myndighetsbolag utanför affärsverkssektorn*, som RRV på regeringens uppdrag gjorde 1988, diskuteras bl.a. särskilda bolag för myndigheternas tjänsteexport. I utredningen sägs att bolagsbildning endast undantagsvis framstår som nödvändig för att nå syftena bakom de önskemål om att bilda bolag, som förts fram av vissa myndigheter. I de flesta fall utgör den s.k. uppdragsmodellen ett fungerande alternativ. De klaraste skälen för bolagsbildning finns där en myndighet vill samverka med annan part i ett organ med egen rättskapacitet.

Utredningens slutsats var att det inte i det aktuella läget mer allmänt borde öppnas möjlighet till myndighetsvisa bolag för tjänsteexport och att stränga krav skulle ställas på myndigheternas ansökningar om att få bilda bolag, särskilt beträffande målfrågor, ekonomiskt bedömningsunderlag och regleringen mellan myndigheten och bolaget.

Under 1990-talet har frågor som rör den statliga tjänsteexporten tagits upp i några utredningar. I en RRV-rapport från 1990, *Biståndsfinansierad statlig tjänsteexport*, redovisas hur sex statliga tjänsteexportörer bedriver sin exportverksamhet. På grundval av denna genomgång dras vissa generella slutsatser, som utmynnar i förslag avsedda att leda till bättre förutsättningar för en utveckling av verksamheten.

RRV menar att myndigheterna som regel har oklara mål för sin tjänsteexport och att avvägningen mellan instruktionsenlig verksamhet och exportverksamheten är otydlig. Man konstaterar därför att det finns anledning att på myndighetsnivå närmare precisera målen och tillägger att ytterligare styrning av tjänsteexporten bör kunna ske genom myndighetspecifika direktiv inom ramen för budgetprocessen.

En annan slutsats i utredningen är att möjligheterna att nå framgång i tjänsteexporten påverkas av hur myndigheterna har organiserat och utformat verksamheten, och man säger att tjänsteexporten bör ges en tydlig och i görligaste mån självständig organisatorisk inplacering i myndigheten. RRV konstaterar vidare att myndigheterna saknar strategier vad gäller kompetensutveckling med särskild inriktning på tjänsteexport och föreslår att myndigheterna anpassar kompetensutvecklingen för berörd personal efter inriktningen på tjänsteexporten.

Det konstateras att prisbildningen på tjänsteexportmarknaden har brister, och man uttalar att samtliga kostnads- och intäktsaspekter bör vägas in vid myndigheternas prissättning av de konsulttjänster som exporteras. Skattelagstiftningen, som vid tiden för RRV:s utredning innebar olika villkor för utlandsanställda vid bolag respektive myndigheter, föreslogs bli föremål för översyn. En förändring av skattereglerna på denna punkt har senare genomförts.

Biståndsorganisationsutredningen lämnade 1990 betänkandet *Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd*. Där diskuteras bl.a. den svenska resursbasen. Man säger att biståndsmyndigheternas organisation och arbetsformer bör utformas så att de på bästa sätt drar nytta av den kunskap som finns i resursbasen. Biståndsmyndigheterna har en viktig roll att spela i att utforma den bästa möjliga ramen för det samarbete som etableras och att utbilda aktörerna från den svenska resursbasen i utvecklingssamarbetets villkor.

Vad gäller den statliga delen av resursbasen sägs att budgetförfarandet i myndigheterna inte medger en tillräcklig och flexibel satsning på marknadsutveckling. Det är svårt att i ett konkurrensläge få kostnadstäckning på grund av höga administrativa kostnader för en liten uppdragsvolym. Utredningen nämner ytterligare hinder och drar slutsatsen att man inte mot den bakgrunden kan vänta ett bredare och stabilare engagemang av myndigheterna i biståndsarbetet. Detta trots att många myndigheter vill engagera sig i biståndet och att deras tjänster efterfrågas.

Exportfrämjandeutredningen avlämnade 1991 betänkandet *Statens roll vid främjande av export* (SOU 1991:3). Utredningen innebar en översyn av statens roll i den exportfrämjande verksamheten vid Sveriges exportråd och var inriktad på stödet till näringslivets export. Den har därför endast i begränsad utsträckning intresse i en diskussion om exporten av statligt förvaltningskunnande.

Särskilt i ett avseende kan emellertid utredningens resonemang vara tillämpliga på den del av exporten som här behandlas. Det gäller genomgången av det statliga konsultstödet och stödet till projektexport (SPE-stödet). Gemensamt för dessa stöd var att de var avsedda att minska exportörens risk vid anbudsarbete och förstudier. Stöden innebar att före-

tagen, inför ett kostsamt anbudsarbete, kunde få en garanti för att staten skulle bidra till att bära de nedlagda kostnaderna om företaget förlorade anbudstävlingen. Såväl SPE-stödet som konsultstödet utnyttjades främst för det slags projekt som lämnas ut på anbud internationellt och som finansieras direkt eller indirekt av de internationella finansieringsorganen och/eller av offentliga myndigheter i främst utvecklingsländer och tidigare statshandelsländer.

Utredningen har en positiv inställning till stöden: Det finns samhällsekonomiska motiv för båda stödformerna. Genomgången visar att fler exportorder vunnits med hjälp av stöden. Den pekar också på att antagna anbud ger upphov till följdexport av svenska varor. Vissa modifieringar föreslås emellertid. Det föreslås att villkoren ändras så att SPE-stödet i ökad utsträckning främjar uthålliga satsningar och ges till kunniga och erfarna projektleverantörer. Man vill också att stöd skall kunna ges till internationella projekt även då den svenska andelen är liten. Vad beträffar konsultstödet föreslås att man skall underlätta för andra än tekniska konsulter att utnyttja stödformen.

En rapport 1994 från det Multilaterala Upphandlingsprojektet inom UD, *Satsa på utveckling*, tar inte särskilt upp den statliga tjänsteexporten men behandlar frågan om finansiering av svenska projekt via de multilaterala utvecklingsorganen – en fråga som är betydelsefull när det gäller också export av statligt förvaltningskunnande. I rapporten konstateras att den svenska andelen av de multilaterala organens upphandling är låg i förhållande till Sveriges andel av världshandeln, i förhållande till den svenska resursbasens kunnande och kapacitet och i förhållande till Sveriges stöd till multilaterala organisationer.

Man föreslår bl.a. att en samråds- och samverkansgrupp inrättas med representanter för statliga organ, näringslivet och frivilliga organisationer med anknytning till u- och östsamarbetet. Gruppens verksamhet skall enligt förslaget understödjas av en liten, kvalificerad sekretariatsenhet inom UD.

Studien följdes 1995 upp med en rapport från UD med titeln *Den multilateralt finansierade marknaden i u- och östländer*. Rapporten är inriktad på projektexporten som helhet. De förslag till åtgärder som läggs är främst avsedda att stimulera näringslivets export, men kan i viss utsträckning också tänkas påverka exporten av statligt förvaltningskunnande. En typ av åtgärder, som föreslås, rör kompetensutveckling inom UD och utlandsmyndigheternas information om den svenska resursbasen. En annan typ avser projektbevakning vid integrerade ambassader och kontakter med multilaterala organisationer. Det senare betraktar utredningen som mycket betydelsefullt. Man konstaterar också att Danmark, Finland och Norge satsar väsentligt mer resurser än Sverige på detta slags exportfrämjande. I rapporten föreslås också att

förutsättningarna för ett utökat nordiskt samarbete på detta område undersöks.

1992 upphörde det tidigare nämnda SPE- stödet och konsultstödet trots Exportfrämjandeutredningens rekommendationer. I UD-rapporten föreslås att konsultstödet skall återupptas och då gälla multilateralt finansierade projekt i u- och östländer. (Fr.o.m. 1999 disponerar Sveriges Exportråd 2 mkr för konsultstöd.) Man föreslår också att Sverige skall överväga att etablera en konsultfond vid Asian Development Bank.

I en rapport (1998/99:2) från Riksdagens revisorer tar man i ett särskilt avsnitt upp förvaltningsbiståndet, eftersom detta under senare år fått ökad betydelse inom det svenska utvecklingsarbetet. I rapporten redovisas kortfattat förvaltningsbiståndets inriktning och omfattning. Man säger bl.a. att Sida under åren 1993/94–1997 har betalat ut nära 2 mdkr som förvaltningsstöd och att uppdragen inom området löper under lång tid, ofta 10–15 år. Vidare beskrivs Sidas handläggning av förvaltningsstöd och utnyttjandet av konsulter. Särskilt uppmärksamhet ägnas användningen av myndigheter som konsulter, och några myndigheters förvaltningsexport presenteras. Uppföljning och kontroll samt utvärdering av förvaltningsbiståndet diskuteras också.

Revisorerna redovisar i rapporten att antal iakttagelser. En är att det är svårt att på projektnivå göra finansiella uppföljningar och att dokumentationen i flera avseenden kan förbättras. Man säger sig vidare kunna konstatera att såväl mottagarländerna som givarna ofta saknar en uttalad policy för hur samordningen mellan givare skall bedrivas, men att samordningen i praktiken fungerar relativt bra i de fall mottagarlandet har axlat samordnarrollen.

Man säger att Sida är i hög grad beroende av statliga myndigheter som konsulter för att genomföra insatser inom förvaltningsbiståndet, och att detta ställer krav på att en kontinuitet och viss volym på denna verksamhet även i fortsättningen kan garanteras och upprätthållas hos myndigheterna. I rapporten konstateras att det inom Sida finns förslag till en förnyad upphandlingspolicy, där det institutionella samarbetet undantagits från gällande krav på upphandling i konkurrens. Revisorerna säger att detta kan betraktas som en rimlig ordning men tillägger att detta inte får innebära något avsteg från kravet på affärsmässighet.

I rapporten sägs också att man funnit att Sida utnyttjar konsulter för att t.ex. följa upp specifika projekt inför de årliga genomgångarna. Revisorerna ifrågasätter om detta inte är att likna vid en myndighetsuppgift och därmed borde rymmas inom ramen för Sidas egen kompetens. Man menar att denna form för konsultutnyttjande medför att Sida inte utvecklar den kompetens, som behövs för att myndigheten själv skall kunna svara för den löpande uppföljningen av verksamheten. Revisorerna

föreslår att regeringen ser över formerna för konsultmedverkan inom Sidas verksamhet.

I ett avsnitt om samarbete och samordning med EU konstateras att EU är en av världens största biståndsgivare. Det är dock svårt att få fram tillförlitlig statistik över hur svenska företag och konsulter har kunnat hävda sig i konkurrensen om EU:s upphandlingar. Den allmänna bedömningen är emellertid att svenska företag och institutioner har varit dåligt representerade i kommissionens upphandlingar. Revisorerna menar att det är oklart hur ansvaret för den projektexportfrämjande verksamheten när det gäller upphandlingar inom EU skall fördelas. Man förordar en ordning med en huvudansvarig aktör för information och statistik om EU:s upphandlingssystem och vill att Regeringen klargör vilken instans som skall ha detta ansvar.

Kommittén för utvecklingssamarbete på rättsområdet avlämnade i juni 1998 ett delbetänkande, *Utvecklingssamarbete på rättsområdet – Östeuropa* (SOU 1998:86). Kommittén har som utgångspunkter för sina förslag att rättsväsendets insatser i utvecklingssamarbetet skall öka och i första hand inriktas på de baltiska staterna. Vissa insatser kan också göras i Polen, Ryssland och Ukraina. Insatserna skall vara sammanhållna och bilda en helhet genom en tydlig ram för insatserna och en politisk förankring såväl i Sverige som i respektive samarbetsland. Det långsiktiga målet är att bygga upp ett reguljärt grannlandssamarbete med länderna i Central- och Östeuropa. Engagemanget i EU:s Phare-program skall öka.

Utredningen konstaterar att det krävs en bättre politisk förankring av utvecklingssamarbetet på rättsområdet och ett nytt sätt att arbeta inom rättsväsendets myndigheter. Utvecklingssamarbetet måste inom myndigheterna bättre integreras i den ordinarie verksamheten. De inblandade myndigheterna måste också finna bättre former för samarbete och samordning.

Utredningen föreslår att en informell styrgrupp inrättas för utvecklingssamarbetet inom rättsväsendet för programperioden 1999–2001. Styrgruppen skall bl.a. delta i beredningsarbetet inför de bilaterala överenskommelserna på regeringsnivå, ansvara för att överenskommelserna uppfylls och bedöma projektförslag. Den skall också främja kompetensuppbyggnad på området och öka det svenska engagemanget i Phareprojekt i samarbetsländerna. (För en mer utömmade redovisning, se bilaga 2.)

Utvecklingssamarbetet i övriga delar av världen, främst koncentrerat till ett tiotal samarbetsländer i Södra Afrika, Centralamerika och Sydostasien, tas upp i kommitténs slutbetänkande, *Utvecklingssamarbete på rättsområdet* (SOU 1999:32). Man hänvisar till att regeringen i skrivelser till riksdagen har uttalat att demokrati och mänskliga rättigheter skall

bli ett mer centralt, tydligt och genomgående inslag i det svenska utvecklingssamarbetet. I framtiden skall mer resurser satsas på att utveckla samarbetet med samarbetsländernas statliga institutioner.

Kommittén menar att det är nödvändigt att utveckla den strategiska analysen av hur insatserna på rättsområdet bör sättas in och föreslår att Sida, som ett steg i en sådan strategiutveckling, tar initiativ till en diskussion med de aktörer som är engagerade i det svenska utvecklingssamarbetet på rättsområdet. Det föreslås också att man från svensk sida tar initiativ till en diskussion specifikt inriktad på rättsområdet med de programländer, som bedöms ha intresse av detta.

Kommittén menar att arbetsformerna för utvecklingssamarbetet inom rättsområdet behöver förändras. Alla inblandade måste inse att det finns ett stort ömsesidigt behov av varandras kompetens. Man föreslår att Sida knyter till sig ett expertråd för att i organiserad form diskutera hur den svenska strategin och de svenska insatserna skall kunna vidareutvecklas och genomföras. Det påpekas också att det, för att verksamheten skall kunna utvecklas, krävs att berörda svenska myndigheter ökar sin kompetens även för analys, planering och uppföljning.

När det gäller det samlade svenska utvecklingssamarbetet på rättsområdet, såväl i Central- och Östeuropa som i utvecklingsländerna i syd, menar kommittén att det krävs betydande volymökningar under de kommande åren. Den svenska resursbasen måste utvecklas och utökas. Kommittén bedömer att rättsväsendets myndigheter, under förutsättning att de får möjligheter till planering och förberedelser samt att de erhåller full kostnadstäckning för sitt arbete, kommer att klara en fördubbling av insatserna under de närmaste två åren. Man föreslår att utbildningsinsatser görs och att traineesystem utvecklas.

2 Motiven för export av förvaltningskunnande

Utredningen skall i det följande diskutera motiven bakom exporten av svenskt förvaltningskunnande. Bilden är inte alldeles enkel. Det finns en rad olika motiv som man kan peka på. De är dessutom delvis sammanvävda. Att tydligt skilja ekonomiska motiv från utrikespolitiska eller biståndspolitiska är inte alltid möjligt. Motivbilden varierar dessutom beroende på i första hand vilket land eller område exporten är riktad till. Det är inte sammanfallande motiv bakom exempelvis förvaltningsbistånd till ett land i Södra Afrika och ett twinningprojekt riktat till ett av EU:s kandidatländer. Motivbilden i biståndet utvecklas också över tiden beroende på förändringar i omvärlden, som har inneburit nya möjligheter för och krav på den svenska exporten av förvaltningskunnande.

Den snabbt ökande ömsesidiga påverkan mellan olika delar av världen – det som brukar benämnas globalisering – innebär en successiv förändring av villkoren i olika delar av det svenska samhällslivet. Ekonomiskt har vi under 90-talet blivit alltmer beroende av vad som sker utomlands, främst inom Europa – via vårt EU-medlemskap, men också inom andra delar av världen. Den ökande världshandeln och den tilltagande internationaliseringen av ägandet i näringslivet är faktorer, som bidrar till att vi i ökande grad påverkas av vad som händer utanför våra gränser, och till att vårt eget agerande får effekter internationellt. Påverkan sker snabbare och genomslaget blir starkare än tidigare.

Den tekniska utvecklingen innebär dramatiskt ökade möjligheter till utbyte av information och kommunikation i andra former över nationsgränser och mellan sinsemellan avlägsna delar av världen. Möjligheterna att resa, studera och arbeta utomlands förbättras.

Det är uppenbart att den svenska statsförvaltningen i dag har ett helt annat behov av internationella kontakter och avsätter betydligt mer resurser för internationellt arbete än som var fallet vid början av 1990-talet. Enligt utredningens uppfattning kommer den utvecklingen att fortsätta. Statsförvaltningen och dess anställda har ett stort intresse av att föra ut sina förvaltningsidéer och bygga upp kontakter med statsför-

valtningar i andra länder. Detta ser utredningen som ett viktigt motiv för en utveckling av exporten av statligt förvaltningskunnande.

Man kan också se mer renodlat *utrikespolitiska* motiv för export av förvaltningskunnande. Dessa lyfts fram i proposition 1997/98:70 Att utveckla ett grannlandssamarbete. Det talas där om att förebygga konflikter inte minst i närområdet, att skydda miljön även från gränsöverskridande hot och att vidga den svenska "hemmamarknaden". Utvecklingssamarbetet skall bl.a. inriktas på att underlätta den förestående EU-utvidgningen och särskilt bidra till att Estland, Lettland, Litauen och Polen blir medlemmar i EU samt att integrera Ryssland och Ukraina närmare i europeiska samarbetsstrukturer.

Det är uppenbart att Sverige kan spela en viktig roll i ett grannlandssamarbete med dessa syften. Den svenska förvaltningen är i ett internationellt perspektiv effektiv och väl fungerande. Myndigheterna har färsk erfarenheter av de krav som ett inträde i EU ställer på den statliga förvaltningen i form av ökade resurser för samarbete med andra länder, anpassningar av regelverk, förändrad kompetens för personal etc.

De utrikespolitiska motiven för ett bredare engagemang från förvaltningen i form av export av förvaltningskunnande har enligt utredningens uppfattning stärkts till följd av Sveriges medlemskap i EU. Utredningen menar att det i dag finns mycket starka skäl för statsförvaltningen att etablera eller intensifiera utbytet med motsvarande institutioner i de länder som på sikt kommer att bli medlemmar av EU. Nu finns goda möjligheter att via export av förvaltningstjänster bygga upp ett organiserat samarbete och knyta personkontakter på olika nivåer i kandidatländernas förvaltningar. Möjligheterna till ett framtida samarbete – inom EU – med dessa länder kan därigenom påtagligt förbättras.

Eftersom exporten av statligt förvaltningskunnande i mycket stor utsträckning utgör en del i det svenska utvecklingssamarbetet väger de *biståndspolitiska* motiven tungt.

Det övergripande målet för Sveriges utvecklingssamarbete är att höja de fattiga folkens levnadsnivå. Riksdagen har, utifrån detta övergripande mål, fastställt sex delmål. Dessa är:

- resurstillväxt
- ekonomisk och politisk självständighet
- ekonomisk och social utjämning
- demokratisk samhällsutveckling
- framsynt hushållning med naturresurser och omsorg om miljön
- jämställdhet mellan kvinnor och män

Under de senaste åren har regeringen i ett antal skrivelser till riksdagen markerat att demokrati och mänskliga rättigheter i ökad utsträckning skall betonas i utvecklingssamarbetet. Här avses skrivelserna om hållbar utveckling (skr. 1996/97:2), fattigdomsbekämpning (skr. 1996/97:169), demokrati och mänskliga rättigheter (skr. 1997/98:76), mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik (skr. 1997/98:89), och om en förnyad svensk Afrikapolitik (skr. 1997/98:122). I regeringens skrivelser och i riksdagsbehandlingen betonas sambanden mellan demokratisk, ekonomisk och social utveckling. Tydliga regelverk och samhällsinstitutioner som på ett rättvist och effektivt sätt kan säkerställa att reglerna tillämpas är inte endast en förutsättning för en demokratisk samhällsutveckling. De spelar också en avgörande roll för den ekonomiska utvecklingen.

Tillkallandet av Kommittén för utvecklingssamarbete på rättsområdet är ett uttryck för regeringens ambitioner att utveckla rättsväsendets del av exporten av förvaltningstjänster. Kommittén föreslår i sina betänkanden olika åtgärder för att utöka den svenska exporten av kunskande inom rättsområdet. Vissa av förslagen har redan lett till åtgärder från regeringens sida.

De möjliga insatserna för att utveckla regelverk och institutioner är emellertid inte begränsade till rättsområdet i snäv mening. För att ett samhälle skall kunna fungera krävs exempelvis skattesystem och institutioner på skatteområdet som säkerställer att samhället kan finansiera sina åtaganden. Det behövs underlag för politiska och affärsmässiga beslut och demokratisk debatt i form av statistik inom olika områden. Det finns behov av institutioner som övervakar utvecklingen inom exempelvis miljöområdet och hälsovården och att marknadsaktörerna följer gällande regelverk. Det behövs en organisation för att följa upp och revidera verksamheten i förvaltningens olika delar. Detta är endast exempel på institutioner som är nödvändiga inslag i förvaltningen i ett fungerande, utvecklat samhälle.

Uppbyggnaden av regelsystemen och den statliga förvaltningen spelar en avgörande roll för den demokratiska, ekonomiska och sociala utvecklingen i de länder där Sverige bedriver utvecklingssamarbete. Förvaltningen i dessa länder har, enligt utredningens uppfattning, mycket att vinna på ett samarbete med motsvarande delar av den svenska statsförvaltningen. Ett sådant samarbete kan eventuellt kompletteras med andra typer av konsultinsatser.

Ett av de motiv som brukar anföras för en ökning av den statliga tjänsteexporten är det *ekonomiska* – den kan ge ett bidrag till förbättring av bytesbalansen. I proposition 1980/81:171 om export av tjänster från statliga myndigheter och bolag m.m. sägs emellertid att den statliga tjänsteexporten aldrig i sig kan bli en betydande del av svensk export.

Däremot kan den via indirekta effekter inverka positivt på andra delar av den svenska exporten.

Den statliga tjänsteexportens direkta effekter på den svenska ekonomin väger alltså lätt som motiv för ökad export av förvaltningskunnande. Man kan också konstatera att statliga myndigheter endast i undantagsfall har som en uttalad uppgift att bedriva exportverksamhet i vinstsyfte. Utredningen har utgått från att den eftersträvade ökningen av förvaltningsexporten skall uppnås utan förändringar i det avseendet.

Att det däremot kan finnas indirekta effekter gäller också om den del av tjänsteexporten, som utgörs av statliga förvaltningstjänster. Utvidgade kontakter mellan de statliga förvaltningarna i Sverige och andra länder, som leder till ömsesidigt ökade kunskaper om synsätt, regelsystem och samhällsförhållanden, kan lägga grunden för förbättrade affärsrelationer. Det har varit fallet vad gäller kontakter inom ramen för biståndet, och det gäller rimligen även för export av förvaltningskunnande – inte minst i samband med affärer som kräver politiska ställningstaganden.

Ytterligare en grupp motiv för förvaltningsexport kan betecknas som förvaltningspolitiska.

För den svenska statsförvaltningen har utvecklingen under 90-talet, som tidigare påpekats, inneburit påtagligt förändrade villkor. Globaliseringen för med sig successivt ökade behov av kunskap om vad som händer internationellt och kontakter med andra länders förvaltningar. EES-avtalet och inträdet i EU innebar att statsförvaltningen ställdes inför helt nya krav. Man skulle på kort tid anpassa delar av regelverken och deras tillämpning till EU:s regelsystem. Man skulle också delta i arbetet med utvecklingen av EU:s gemensamma förvaltning – i rådsorganen och kommissionen. Det har krävt stora resurser för kompetensuppbyggnad och för deltagande i olika arbetsgrupper och EU-organ liksom för nödvändiga kontakter med företrädare för de statliga förvaltningarna i andra medlemsländer. Vid sidan av det organiserade samarbetet måste nätverk byggas upp för att hämta in information, diskutera alternativ och föra fram svenska ståndpunkter. Där återstår mycket att göra.

Det är bl.a. mot bakgrund av dessa nya krav på statsförvaltningen man skall se de förvaltningspolitiska motiven för en ökad export av förvaltningskunnande. Exportverksamheten kan bidra till att de svenska myndigheterna fungerar mer effektivt i det internationella sammanhanget. Den kan också mer allmänt medverka till en höjning av kompetensnivån i statsförvaltningen. Vid de kontakter utredningen haft med myndigheter med erfarenheter av förvaltningsexport har flera sådana skäl förts fram.

I kontakterna med företrädare för den statliga förvaltningen i andra länder tvingas man att pedagogiskt redovisa uppbyggnaden av och arbetssätten inom den egna verksamheten. Detta, i kombination med de impulser man kan få vid mötet med andra värderingar och synsätt, kan ge ett nytt perspektiv på arbetet i den egna myndigheten och fördjupade insikter i de synsätt som ligger till grund för organisationen av och arbetssätten inom den svenska statsförvaltningen.

Den personal, som deltar i arbetet med förvaltningsexport, utvecklar också sin kompetens i andra avseenden. De får erfarenhet av att utnyttja ett främmande språk som arbetsspråk och vana vid att utveckla personliga kontakter i främmande miljöer. Kompetens av det slaget blir allt mer värdefull i den svenska statsförvaltningen i takt med att internationaliseringen tilltar och EU-kontakterna ökar. Det finns också, som tidigare nämnts, ett tydligt svenskt intresse av att etablera nära personkontakter mellan vår statsförvaltning och förvaltningen i dagens och morgondagens EU-länder.

Flera av de svenska myndigheter, som har erfarenhet av förvaltningsexport, ser denna verksamhet som ett medel att dra till sig och behålla arbetskraft av hög kvalitet. Möjligheten att via förvaltningsexporten erbjuda personalen intressanta och stimulerande erfarenheter och på det sättet öka förmågan att konkurrera om arbetskraft framhålls av flera myndigheter som ett starkt motiv för att bedriva verksamheten. En framgångsrik förvaltningsexport kan också bidra till ökad självkänsla i organisationen och därmed öka personalens arbetsglädje och motivation.

Det finns även i myndigheternas perspektiv argument mot ett engagemang. I Kapitel 7 redovisas myndigheternas uppfattningar om de positiva och negativa effekter som förvaltningsexporten har för myndigheternas ordinarie verksamhet.

Det är uppenbart att de olika motiv för export av statligt förvaltningskunnande, som här har redovisats, delvis hänger samman inbördes. De biståndspolitiska motiven har en nära koppling till vad som här benämnts utrikespolitiska motiv. De senare är till vissa delar besläktade med ekonomiska motiv.

Det är – bl.a. av det skälet – inte alltid lätt att klargöra motivbilden bakom olika projekt inom området export av statligt förvaltningskunnande. Ändå kan man konstatera att de motiv, som har redovisats i det föregående, har olika tyngd i skilda typer av exportprojekt. Eftersom finansiering via biståndsmedel förekommer i en klart övervägande andel av fallen kan man dra slutsatsen att de biståndspolitiska motiven väger tungt. Av regeringens uttalanden och initiativ under de senaste åren framgår att utrikespolitiska motiv – knutna till EU-utvidgningen och till

önskemål om ett utbyggt grannlandssamarbete – har fått en ökad betydelse.

Om vi delar in den svenska exporten av förvaltningskunnande efter mottagare i de fyra grupper, som diskuteras i Kapitel 3, finner vi att tyngdpunkten vad gäller motiv varierar mellan de olika grupperna. Tidsperspektiven är också skilda, de planerade insatsernas varaktighet är inte densamma och de förväntade effekterna ligger olika långt fram i tiden.

De projekt, som riktas till EU:s kandidatländer, motiveras i hög grad av önskvärdenheten av att från svensk sida bidra till att utvidgningen kan genomföras med minsta möjliga påfrestningar för EU som helhet och det svenska intresset av goda relationer till de blivande medlemsstaterna. Här kan man också se ett uppenbart intresse av att redan nu bygga upp nätverken mellan de statliga förvaltningarna i de aktuella länderna med tanke på framtida möjlig samverkan inom EU. När det gäller projekten i kandidatländerna rör det sig om ett jämförelsevis kort tidsperspektiv, eftersom de hänger samman med den förväntade tidpunkten för ländernas inträde i EU.

Vad gäller projekt i grannländerna kan man tydligt se de säkerhetspolitiska motiven för utbyggda kontakter. Här finns också tydliga ekonomiska skäl att öka kontakterna mellan förvaltningarna för att via indirekta effekter bidra till att lägga grunden för utvecklade affärsförbindelser. När det gäller just grannländerna kan också förvaltningsprojekt särskilt motiveras av önskan om att via ett utbyggt myndighetssamarbete över gränserna på ett effektivt sätt nå de egna verksamhetsmålen. Exempel kan vara samarbete inom polis- och tullområdena eller inom miljö- och smittskydd.

Projekt i de fattigaste länderna är självfallet främst motiverade av renodlat biståndspolitiska överväganden. Det är fråga om länder som, eftersom de är geografiskt avlägsna, inte är de som ligger närmast till hands för ett framtida nära samarbete på förvaltnings- eller affärsområdet. Det är också ekonomiskt svaga länder, och de ekonomiska motiven för svenska insatser är relativt svaga eller åtminstone mycket långsiktiga.

Den fjärde gruppen mottagare av svensk export av förvaltningskunnande utgörs av de länder, som själva betalar för projekten. Som framgår av Kapitel 3 är den svenska exporten av förvaltningskunnande till denna typ av länder utomordentligt liten. Kontakterna inom förvaltningsområdet med dessa länder har i allt väsentligt karaktären av ömsesidigt utbyte av information och gemensamma projekt.

3 Den svenska förvaltningsexporten

I kapitlet beskrivs den nuvarande svenska förvaltningsexporten. De olika exportörerna presenteras översiktligt. För de olika exportörerna redovisas på vilket sätt exportprojekten finansieras. (En mer utförlig presentation av finansiärerna återfinns i kapitel 4.) Omfattningen av den svenska exporten av förvaltningskunnande och typ av tjänster diskuteras. Importörer, konkurrensförhållanden och samverkan mellan olika aktörer beskrivs. Vidare redogörs för hur myndigheterna organiserat sin exportverksamhet och de anställningsvillkor, som gäller för den utlandsstationerade personalen.

3.1 De svenska exportörerna

3.1.1 Statliga exportbolag

En grupp myndigheter, affärsverk och statliga bolag har särskilda exportbolag som hanterar den internationella uppdragsverksamheten. Till myndigheterna hör Lantmäteriverket (LMV) med Swedsurvey, Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) med VTI Utveckling AB och Vägverket med SweRoad. De affärsverk och statliga bolag som exporterar förvaltningskunnande organiserat med exportbolag är Luftfartsverket (LFV) med Swedavia, SJ med SwedeRail, Vattenfall med Swedepower och Telia med Swedtel.

Nedanstående tabell är avsedd att ge en grov bild av hur stor omsättning som de statligt ägda exportbolagen svarar för. Det bör observeras att uppgifterna är mycket osäkra. Främst beror osäkerheten på att det är svårt att avgöra hur stor del av bolagens tjänsteexport, som faller inom ramen för utredningens definition av export av förvaltningskunnande. För Swedtel, som i sin samlade tjänsteexport har en betydligt större omsättning, har endast en grov uppskattning gjorts.

Tabell 3.1. De statliga exportbolagens omsättning i förvaltningsexporten, 1996–1998.

	Uppskattad årlig omsättning (mkr)
Swedesurvey (LMV)	90
Sweroad (Vägverket)	60
Swedtel (Telia) ¹	35
Swedavia (LFV)	30
SwedeRail (SJ och Banverket)	25
Swedepower ¹	10
VTI Utveckling AB	10

1) Omsättning av förvaltningsexport är i dessa fall uppskattningar av företrädare för respektive bolag.

Lantmäteriverket (LMV) har bedrivit exportverksamhet sedan 1979, först inom en enhet inom Lantmäteriverket och från 1993 genom det statliga bolaget Swedesurvey. Sedan bolaget bildades har verksamheten fördubblats och 1998 uppgick omsättningen till ca 100 mkr.

Swedesurvey skall enligt sin bolagsordning bedriva verksamhet utomlands inom fastighetsområdet, mättnings- och kartläggningsområdet samt annan därmed förenlig verksamhet. Bolaget skall därvid i första hand utnyttja resurser från det statliga Lantmäteriet och Centralnämnden för fastighetsdata. LMV:s generaldirektör är ordförande i Swedesurveys styrelse. I LMV:s gemensamma koncernfunktioner finns en internationell enhet, som bl.a. ansvarar för att bemanna projekt, hålla de löpande kontakterna med Swedesurvey och även i övrigt underlätta tjänsteexporten. Inom de tre divisionerna finns kontaktpersoner för tjänsteexporten. Inom Metria, som är den division som utför tekniska uppdrag, finns en mindre grupp med ansvar för offertarbete och projektstyrning av utlandsuppdragen.

Det finns ett avtal om tillhandahållande av resurser mellan LMV och Swedesurvey. LMV säljer persontid – enligt en överenskommen persontaxa – och andra resurser till Swedesurvey för alla kortare insatser. De anställda inom LMV, som medverkar i tjänsteexporten, är då fortfarande anställda inom LMV och lånas ut till Swedesurvey för att fullgöra kontrakterade uppgifter. Personer med längre stationeringar utomlands (mer än ett år) beviljas tjänstledighet i LMV och kontraktsanställs i Swedesurvey.

Verksamheten omfattar institutionellt samarbete, produktionsuppdrag och utbildning inom Lantmäteriets kompetensområde. En mindre del är tjänster som inte kan definieras som export av förvaltningskunnande, t.ex. rena produktionsuppdrag vilket dock inte ändrar på förhållandet att LMV/Swedesurvey är den största svenska exportören av

förvaltningskunnande. Under 1998 bedrev man uppdragsverksamhet i drygt 30 länder i Afrika, Europa, Asien, Mellanöstern och Latinamerika.

Sida är den största finansiären med nära två tredjedelar av omsättningen. EU och Världsbanken har tillsammans finansierat drygt en fjärdedel av bolagets omsättning. Viss direktfinansiering från mottagarna själva förekommer men detta är i huvudsak för rena produktionsuppdrag som inte kan betecknas som export av förvaltningskunnande. Under treårsperioden 1996–98 arbetade ca 300 personer från LMV vid något tillfälle utomlands för Swedsurvey's räkning. Till rekryteringsbasen kan Swedsurvey även räkna de regionala Lantmäterimyndigheterna. LMV och Swedsurvey planerar för att fortsätta utveckla exporten och räknar med en kraftig expansion under de kommande åren. Öst- och Centraleuropa dominerar bolagets arbete och väntas fortsätta växa samtidigt som etablerade samarbeten i andra länder upprätthålls.

Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) startade bolaget VTI Utveckling AB 1983. Bolaget ägs av staten och aktierna förvaltas av VTI. Styrelseordförande är VTI:s generaldirektör. Bolagets internationellt inriktade verksamhet är i första hand riktad till utvecklingsländer. Någon konsultverksamhet bedrivs inte av VTI Utveckling AB, i den mån sådana projekt förekommer drivs de av VTI. I de fall bolaget utnyttjar personal från VTI i verksamheten ersätts VTI enligt konsulttaxa som finns fastlagd i avtal mellan parterna.

Den ursprungliga verksamhetsidén var att sälja patent på de utvecklingsarbeten som inte fick avsättning inom myndigheten. Under 90-talet lades denna del av bolagets verksamhet ned. Parallellt med försöket att sälja patent startade man avgiftsbelagd konferens- och utbildningsverksamhet. Årligen arrangeras sedan 1984 forskardagar om transportsektorn med deltagare från hela världen. Trafiksäkerhetskurser är ett annat område där man ordnat kurser som mottagarna själva betalar. Deltagarna i kurserna kommer från över 70 länder. Vid sidan av kursverksamheten har man börjat arbeta med riktade insatser till enskilda länder av konsultkaraktär, bl.a. har man ett större projekt i södra Afrika med inriktning på bl.a. trafiksäkerhet.

Av de ca 270 personer som lånas in per år för olika insatser kommer ca 40 från myndigheten VTI, resterande del är experter från transportsektorn i övrigt i Sverige och delvis också internationellt. Bolaget har en egen personal på 5–6 personer och omsätter årligen ca 10 mkr. Sida står för 2/3 av finansieringen och Världsbanken för ca 10 %.

Vägverket startade 1982 för sin tjänsteexport bolaget SweRoad som är ett av staten helägt bolag. (Under några år, fram till augusti 1998, var Sweroad dotterbolag till statliga Väginvest.) Upptakten blev en internationell transportkonferens i Sverige där Vägverket redan var engagerade och man såg en möjlighet att få kontakter till grund för en interna-

tionell verksamhet. Bolaget erbjuder konsulttjänster inom väg-, trafik- och transportområdena med särskild inriktning mot utvecklingsländer, som är mottagare av bistånd, och mot av staten kontrollerade institutioner i dessa länder. De tjänster, som i första hand marknadsförs, är administrativt och organisatoriskt kunnande vad avser vägunderhåll, trafiksäkerhet och, i ökande omfattning, kollektivtrafik och miljö.

Bolagets verksamhet bedrivs för närvarande i ett femtontal länder fördelade på södra Afrika, Mellanöstern, Syd- och Sydostasien, Centralamerika och Östeuropa. Omsättningen var 1998 drygt 60 mkr, varav över 40 % finansierades av mottagaren och ca 30 % av Sida. Målet för SweRoad under de närmaste åren är att stärka sin ställning hos Världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna. Detta mål går före en stark expansion av omsättning och regional expansion.

Skälet till att man valde bolag som organisatorisk form för verksamheten var bl.a. att man på det sättet uppnådde flexibilitet i lönesättning och att skattereglerna för personer med långa utlandsuppdrag därigenom blev mer fördelaktiga än för anställda vid statliga myndigheter. I bolagets styrelse är Vägverket representerat men har inte ordförandeposten. För närvarande finns inte något skrivet avtal mellan Vägverket och Sweroad, men ett sådant är under utarbetande.

Sida var tidigare en dominerande finansiär men bolaget har strävat efter att bredda sin finansieringsbas genom att öka den internationella multilaterala finansieringen. Under 90-talet har Världsbanken, Asiatiska utvecklingsbanken och EU tillkommit som finansiärer. Genom de erfarenheter bolaget får genom Sida-uppdragen ges man kunskaper som är nödvändiga för att konkurrera i de internationella anbudstävlingarna.

Bolaget har 12 fast anställda, som dels svarar för administration av verksamheten, dels arbetar med marknadsföring och offertarbete, projektuppläggning, ledning av vissa mindre projekt och uppföljning. Projekten bemannas med personal från i första hand Vägverket men också andra svenska organisationer – bl.a. Svensk Bilprovning och Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) – samt utländsk personal. Dessa är under projekttiden tjänstlediga från sina ordinarie arbeten. Detta gäller även Vägverkets personal och tillämpas också för korta uppdrag. Totalt deltar 70–80 personer årligen i projektverksamheten utöver bolagets fast anställda.

Sweroad har på samma sätt som Swedtel tagit på sig anställningsansvar för utlandsstationerad personal i andra myndigheters tjänsteexportprojekt. Exempelvis är SMHI:s utlandspersonal formellt anställd i Sweroad.

Luftfartsverket (LFV), som är ett statligt affärsverk, bedriver sedan 1982 sin tjänsteexport via ett helägt dotterbolag, Swedavia AB. Bolaget bildades för att bättre utnyttja och ta tillvara svensk kompetens inom

verksamhetsområdet. Bolagets affärsidé är att marknadsföra och sälja LFV:s kunnande internationellt. Swedavia arbetar med att organisera och genomföra utlandsprojekt samt att främja svensk export inom luftfartssektorn.

Sedan starten har kompetens om flygtrafikledning varit dominerande. I övrigt omfattar de stödande uppdragen också flygplatsdrift och myndighetsutveckling. Man stödjer utvecklingen hos mottagarna genom att t.ex. hjälpa till att ta fram nya rutiner. Projekten omfattar enbart korttidsinsatser. En betydande del av verksamheten utgörs av internationell utbildning, såväl i Sverige som i andra länder, inom t.ex. flygtrafikledning och flygsäkerhet. För framtiden finns ett intresse av att också försöka få rena produktionsuppdrag.

Bolaget har uppdrag i ett tiotal länder, bl.a. i de baltiska staterna och Botswana, Filippinerna och Malaysia. För uppdragen utnyttjas Luftfartsverkets personal, som Sweavia hyr in. Omsättningen är ca 30 mkr/år (1998). Sida står för hälften av finansieringen medan mottagaren själv betalar ca 30 %.

I övrigt har EU och regionala utvecklingsbankerna finansierat ca 10 % av omsättningen vardera. Myndigheten har intresse av att öka exportverksamheten men betonar vikten av att detta anpassas till organisationens möjligheter att avsätta resurser. För bolaget är målet att på sikt öka omsättningen och bredda finansieringsbasen.

Statens Järnvägar (SJ) och *Banverket (BV)* utnyttjar för sin tjänsteexport SwedeRail AB, som etablerades 1981 i syfte att sprida de svenska erfarenheterna om järnvägs-kunnande. Bolaget ägs av SJ, och SJ:s generaldirektör är ordförande i bolagets styrelse. SwedeRail är ett konsultbolag som säljer tjänster på järnvägsområdet med främst SJ och BV som resursbas. Projekten är till stor del inriktade på frågor som rör omstrukturering av järnvägsverksamhet och management inom områden som infrastrukturutveckling, finansiering och underhåll. Kunnande om avreglering är efterfrågat även av mottagare som kan betala själva. Man bedriver också utbildningsverksamhet med elever från olika delar av världen.

Bolaget, som har projekt i många länder, arbetar endast undantagsvis med långtidsstationerad personal utomlands. Kunderna finns i bl.a. Asien, Afrika, Östeuropa och Västeuropa. Verksamheten i östra Europa väntas växa medan projekten i Afrika blir färre. Personalen vid hemmakontoret, som uppgår till ca 10 personer, sysslar med marknadsarbete, projektledning och administration. Projekten bemannas med personal från främst SJ och BV, som under konsultuppdragen vanligen är tjänstlediga från sina ordinarie tjänster. Vid vissa korta uppdrag lånar i stället moderorganisationerna ut personal mot ersättning, som normalt svarar mot lönekostnaderna. I övrigt förekommer samarbete med andra

svenska organisationer liksom några utländska. Speciellt vid EU-uppdrag ser man stora fördelar med samarbete med konsultföretag från andra europeiska länder.

Av omsättningen på ca 25 mkr/år finansierar Sida ungefär 2/3 men ända sedan starten har man också haft multilateral finansiering. I dag finns såväl Världsbanken, FN och EU bland finansiärerna. Mottagarna finansierar själva omkring 20 %.

Telia började exportera kunnande på biståndsmarknaden redan i slutet av 1960-talet och bildade då bolaget *Swedtel*. Ursprungligen startade verksamheten för att Sida behövde en kompetent svensk samarbetspartner för bistånd med telekunnande. Draghjälp fanns dessutom från Ericsson. Från början var Sida den enda finansiären, efterhand kom andra finansiärer in och sidaandelen minskade till som lägst 8 %. Under senare år har Sida visat större intresse, framför allt för utbildningsdelen och andelen har åter ökat något.

I dag är *Swedtel*'s omsättning ca 350 mkr varav uppskattningsvis 10 % kan räknas till förvaltningsexport. Det mesta av förvaltningsexporten ligger inom den del av *Swedtel* som bedriver utbildning, ofta inriktad mot den offentliga sektorn. I övrigt är *Swedtel*'s styrka att man har kunskap om teleoperatörens arbete och kan omsätta detta i idéer som svarar mot kundens behov.

På listan över finansiärer finns förutom Sida också de regionala utvecklingsbankerna, EU och Världsbanken. Den övriga *Teliakoncernen* utgör *Swedtel*'s viktigaste resursbas men en viktig förutsättning är att man kan anlita de främsta experterna såväl nationellt som internationellt. *Swedtel* fungerar också som administratör av långtidskonsulter (lön, avtal, pension etc.) åt några myndigheter sedan många år. Långtidskonsulter får tjänstledigt från sina myndigheter och anställdes av *Swedtel* för att bl.a. förenkla skatte- och avtalsfrågor.

Det statliga energibolaget *Vattenfall* bedriver verksamhet utomlands genom exportbolaget *SwedPower International AB*. Omsättningen är ca 130 mkr/år. Bolaget exporterar framför allt teknisk kunskap och projektering men genomför även vissa utbildningar. Verksamheten är dock helt fokuserad på verksamhet inom energiområdet.

Den övervägande delen av uppdragen är rent tekniska, även om mottagarna/beställarna utgörs av statliga myndigheter eller departement. Till vissa delar ingår avreglering, administration av verksamhet, management m.m. i uppdragen – och särskilt i de utbildningar som genomförs två till tre gånger per år – men dessa är endast i liten utsträckning inriktade mot förvaltningsområdet.

Bolagets export finansieras av mottagarna själva till omkring 40 % och ungefär lika mycket genom Sida, resterande del är multilateral

finansiering (främst Världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna).

3.1.2 Myndigheter och andra offentliga organisationer med egen export

Den största gruppen av exportörer, och den minst homogena, är myndigheterna. Dessa varierar mycket såväl vad gäller omfattning av verksamheten som arbetssätt. Några få myndigheter har en relativt stor löpande verksamhet och lång internationell erfarenhet medan andra börjat arbeta med export under de senaste åren.

Av de 96 myndigheter, som omfattades av utredningens enkät, uppgav 23 att de genomsnittligt under åren 1996–1998 haft en årlig export av förvaltningskunnande på minst 1 mkr. Ytterligare 11 har enligt enkäten haft en export med omsättning under 1 mkr/år. För nästan alla dessa drygt 30 myndigheter utgjorde förvaltningsexporten omsättningsmässigt en mycket marginell del av myndighetens totala verksamhet.

Enligt enkäten svarade år 1998 tre myndigheter – Statistiska Centralbyrån (SCB), Statens strålskyddsinstitut (SSI) och Riksrevisionsverket (RRV) för 53 % av hela den statliga myndighetssektorns förvaltningsexport. De tio största exportörerna bland myndigheterna stod för 86 % av sektorns export.

Det skall påpekas att enkäten inte omfattar universitet och högskolor. Inte heller länsstyrelserna ingår i enkäten.

Tabell 3.2. De statliga myndigheternas omsättning i förvaltningsexport. Större exportörer. (I tabellen redovisas alla statliga myndigheter som enligt utredningens enkät under perioden 1996–1998 haft en export av förvaltningskunnande på minst 1 mkr/år.)

	Genomsnittlig årlig omsättning 1996–1998 (mkr)
Statistiska Centralbyrån	57
Riksrevisionsverket	30*
Strålskyddsinstitutet	21
Riksskatteverket	18
Naturvårdsverket	12
Statens kärnkraftsinspektion	11
Kriminalvårdsstyrelsen	10
Räddningsverket	8
Sjöfartsverket	6
Rikspolisstyrelsen	6
Arbetsmarknadsverket	5
Fiskeriverket	4
Skogsstyrelsen	3
SMHI	3
Sveriges Geologiska Undersökning	3
Riksförsäkringsverket	2
Swedac	2
Socialstyrelsen	1
Tullverket	1
Nutek	1
Kemikalieinspektionen	1
Försvarshögskolan	1
Högskoleverket	1

* Inklusivt den verksamhet som numera bedrivs av Ekonomistyrningsverket och som 1998 omsatte 7 mkr.

Följande myndigheter har uppgivit att de under perioden 1996–1998 visserligen haft en export av förvaltningskunnande, men att den varit mindre än motsvarande en årsperson per år:

Jordbruksverket
Statskontoret
Riksarkivet
Nationalmuseum
Finansinspektionen
Konjunkturinstitutet
Folkhälsoinstitutet
Konsumentverket
Konkurrensverket
Revisorsnämnden

Nämnden för offentlig upphandling

(Ytterligare några myndigheter kan bedriva viss begränsad export inom förvaltningsområdet.)

Statistiska centralbyrån (SCB) är den, efter LMV/Swedsurvey, näst största svenska exportören av statligt förvaltningskunnande. SCB-medarbetare har deltagit i export av förvaltningskunnande sedan 1960-talet då statistiker från SCB medverkade i bistånd i södra Afrika. Sedan början av 80-talet har SCB bedrivit uppdrag i egen regi.

Inom SCB finns en särskild enhet, International Consulting Office (ICO), som är placerad direkt under verksledningen och som är ett separat resultatområde med krav på långsiktigt full kostnadstäckning. ICO ansvarar för marknadsföring, samordning och administration samt utveckling av SCB:s tjänsteexport. För utförandet av konsulttjänsterna, men också för större delen av insatserna för marknadsföring, produktutveckling och projektkoordinering, lånas personal in på korttidsbasis från övriga program inom SCB. ICO:s fasta personal består för närvarande av 7 personer.

ICO ersätter via interndebitering vid korttidsuppdrag de avdelningar, som lånar ut personal, för lönekostnader samt overheadkostnader enligt samma taxa som gäller för SCB:s övriga uppdragsverksamhet. Vid verket anställd personal, som engageras för långtidsuppdrag, beviljas tjänstledighet från SCB och anställs av Swedtel. (Se även under RRV och RSV.) Denna personal återgår i tjänst vid SCB efter avslutat utlandsuppdrag. De personer utanför SCB som engageras för långtidsuppdrag får tidsbegränsad anställning i projektet via Swedtel.

Planeringen av ICO:s verksamhet ingår som en del av den samlade uppdragsplaneringen vid verket och utvärderingen genomförs som en del av verkets halvårsvisa verksamhetsuppföljning. Diskussioner om bemanningsfrågor förs löpande mellan ICO och verkets avdelningar samt mellan ICO och verksledningen. Större offerter beslutas av verksledningen.

Under den senaste tioårsperioden har verksamheten tredubblats och 1998 var omsättningen ca 66 mkr motsvarande 32 årspersoner. Ofta består projekten av ett omfattande långsiktigt institutionellt samarbete där ofta stöd till nationalräkenskaper, jämställdhets- och miljöstatistik, statistiska metoder etc. ingår. Även kortare stöd inom samma ämnesområden förekommer. Ofta ingår också administration och informationsspridning i stödet. Insatserna görs genom långtids- och korttidskonsultationer, studiebesök vid SCB och andra myndigheter i Sverige, studiebesök vid statistiska institutioner i andra länder etc.

SCB har under de senaste tre åren haft samarbete med ett fyrtiotal länder i Afrika, Asien, Öst- och Centraleuropa samt Centralamerika.

Sida är den dominerande finansiären med över 90 % av finansieringen för perioden 1996–98. I övrigt förekommer vissa projekt med EU- och Världsbanksfinansiering.

Riksrevisionsverket (RRV) tillhör den grupp myndigheter som arbetat längst med förvaltningsexport, liksom SCB har RRV bedrivit tjänsteexport i egen regi sedan början av 80-talet. Riksrevisionsverkets tjänsteexport är organisatoriskt placerad vid internationella sekretariatet, som är en enhet direkt under verksledningen med verksamhetsmässigt och ekonomiskt ansvar för den internationella verksamheten. Sekretariatet, som består av totalt 11 personer varav 6 arbetar med tjänsteexport, lånar in personresurser till självkostnadspris (standardlönkostnad plus pålägg för overheadkostnader) från verkets avdelningar för att genomföra kortare uppdrag inom ramen för projekten. Vid längre uppdrag ger verket tjänstledighet för personal, som tillfälligt anställs vid Swedtel och som återgår i tjänst vid RRV efter avslutat uppdrag. Swedtel har hand om löneutbetalningar m.m. och får för detta ersättning av RRV. Arrangemanget var ursprungligen motiverat av att skatte-reglerna tidigare kraftigt missgynnade statligt anställda, men skatte-reglerna är numera ändrade på den punkten. Det huvudsakliga skälet till att Swedtel fortfarande anlitas för uppgiften är att man finner det praktiskt att utnyttja bolagets tjänster.

Under 1998 omsatte verket ca 25 mkr, motsvarande 8 årspersoner i tjänsteexporten. Omfattningen av RRV:s tjänsteexport var tidigare drygt 30 mkr/år. Efter tillkomsten av Ekonomistyrningsverket har nu en del av verksamheten flyttats över dit. Sida dominerar som finansiär med över 95 % av finansieringen. Enstaka projekt med EU-finansiering finns och vissa uppdrag till andra multilaterala organisationer.

RRV stödjer mottagande organisationer som projektledare, rådgivare och utbildare. Dessutom deltar man i vissa internationella revisionsuppdrag. Vid det internationella sekretariatet har man tagit fram en handbok för institutionsbyggande och ska på andra sätt också bygga upp utbildningar för konsulter som ska på utlandsuppdrag. Uppdragen finns framför allt i Afrika och Öst- och Centraleuropa men också i Centralamerika.

I de långsiktiga planerna finns att ha en projektportfölj med projekt lämpade för institutionellt utvecklingssamarbete och i övrigt i enlighet med RRV:s krav. Bland annat förutsätts att huvuddelen av ökningen är långa projekt. Portföljen ska ha en omsättning om minst 30 mkr.

Statens strålskyddsinstitut (SSI) har arbetat med förvaltningsbistånd sedan 1992 i framför allt Estland, Lettland, Litauen, Ryssland, Vitryssland och Polen. Arbetet är organiserat i ett program kallat SIUS. Verksamheten i programmet bedrivs vid sidan av SSI:s ordinarie uppgifter som svensk tillsynsmyndighet och med en budget som är fristående från

SSI:s budget för myndighetsutövning. I myndighetens regleringsbrev framgår att man även ska arbeta i Sveriges närområde, främst Östersjöområdet, med vissa uppgifter. I Sidas regleringsbrev anges dessutom vad som gäller för programmet. Skriftliga redovisningar lämnas varje halvår till Miljödepartementet, UD och Sida.

1998 uppgick verksamheten till ca 25 mkr finansierat av Sida/UD (90 %), EU (8 %) och multilateralt (2 %). Stödet ska speciellt bidra till ökad säkerhet, kontroll och skydd vid kärnkraftsanläggningar i Central- och Östeuropa genom institutionsuppbyggnad, kunskapsöverföring m.m. Tjänsterna bedöms i huvudsak kunna beskrivas som export av förvaltningskunnande.

Riksskatteverket (RSV) organiserar tjänsteexporten för hela skatteförvaltningen och har arbetat med export av förvaltningskunnande sedan första halvan av 1980-talet då verksamheten inleddes med projekt i Kina och Tanzania, finansierade av Sida. 1998 var omsättningen knappt 18 mkr med en personalinsats av ca sex årsarbetskrafter. Verksamheten hålls samman av en funktion, International Consulting Office (ICO), direkt under RSV:s verksamhetsledning. Funktionen består i dag av en person. Vid korttidsuppdrag beviljas konsulten tjänstledighet från sin ordinarie befattning i skatteförvaltningen och korttidsanställs vid ICO, som via interndebitering belastas med lönekostnaderna för den tid uppdraget gäller. Vid långtidsuppdrag utnyttjas Swedtel's tjänster på samma sätt som sker i Riksrevisionsverket.

Exporten har till huvudsaklig del finansierats av Sida (95 %) och resten är fördelat på EU och finansdepartementet. Exporten består av kunnande och erfarenhet inom skatteadministration, skattesystem, folkbokföring, indrivning och IT. Efterfrågan är i dag större än vad RSV klarar av att tillgodose och det finns därför i dag inga planer på att expandera. Målsättningen är för närvarande att hålla god kvalitet och uppfylla förväntningarna i de projekt man genomför. Större projekt har man i Vietnam, Zimbabwe, Sydafrika, Polen, Guinea-Bissau, Ryssland och Slovakien. Kortare insatser har dessutom gjorts i bl.a. Baltikum.

Naturvårdsverkets (SNV) export av statligt förvaltningskunnande uppgick 1998 till omkring 15 mkr och för 1999 till över 22 mkr. Naturvårdsverket har sedan 1994 tilldelats medel för att bedriva eget bistånd under vissa förutsättningar. Ursprungligen erhöll man dessa medel från sitt fackdepartement, Miljödepartementet. Administrationen har sedan förändrats och under de senaste åren har pengarna gått via Sida. Under 1999 har man för första gången skrivit avtal mellan SNV och Sida. Uppgifterna styrs från regeringen i Sidas regleringsbrev och Naturvårdsverkets arbete regleras alltså genom avtalet. Dessa medel används uteslutande i samarbetet med Öst- och Centraleuropa. Hanteringen av medlen har mycket gemensamt med SSI:s SIUS-program (se ovan).

Under 1999 tillkom EU som finansiär genom att Naturvårdsverket var en av de första svenska myndigheterna som deltog i partnersamverkan (twinning) i EU:s Phare-program. Partnersamverkan inom Phare-programmet beskrivs nedan i avsnitt 3.5 Finansiering. I övriga projekt har huvudsyftet varit att delge samarbetsländerna svenska erfarenheter från vårt miljöarbete.

Verksamheten i projekten utförs till ungefär hälften med SNV:s personal – återstoden med personal från bl.a. länsstyrelser och privata konsulter. Principen för ersättning till projektpersonalen är full kostnadstäckning. Verksamheten samordnas och administreras av ett särskilt östeuropasekretariat inom det internationella sekretariatet med 5 anställda. Mindre projekt beslutas av sekretariatschefen och större projekt av verkets generaldirektör.

Överföringen har skett i traditionella former som seminarier, stöd till resor, utbildning, m.m. Under år 2000 räknar man med att verkets insatser ska uppgå till ca 25 mkr och 25 personår. De tilldelade resurserna är styrda till vissa områden med begränsningar av bl.a. hur mycket administrationen får kosta men ger SNV unika möjligheter att starta projekt man bedömer värdefulla. Naturvårdsverket har dessutom en utlandssamordnare och enstaka projekt utanför Central- och Östeuropa.

Statens kärnkraftsinspektion (SKi) bedriver export inom två projekt med finansiering (utan upphandling) från UD och EU. Inom kärnsäkerhetsområdet ges experthjälp vid utarbetande av lagstiftning, utveckling av tillsynsorgan, ledning och kvalitetsutveckling, framtagande av bestämmelser, rutiner och normer, kurser samt inköp av utrustning. Detta stöd uppgick till drygt 17 mkr under treårsperioden 1996–98 och 7 mkr för 1998. I huvudsak riktades stödet till Litauen men något gick också till Ryssland.

Inom icke-spridningssamarbetet uppgick stödet till ca 17 mkr för perioden 1996–98 och 9,5 mkr för 1998. Stödet syftar till att i Central- och Östeuropa ge stöd till berörda institutioner om de åtaganden som följer av användningen av kärnenergi, framför allt i syfte att minska kärnvapenspridningen. Till de konkreta insatserna hör införande av moderna lagar m.m., ansvars- och säkerhetskultur, kunskapsuppbyggnad, uppbyggnad av säkerhetsmyndigheter, etablering av kontrollsystem för innehav av uran m.m., etablering av skydd mot stölder, etc. Icke-spridningssamarbetet har skett med Kazakstan, Azerbadjan, Georgien, Armenien, Moldavien, Ukraina, Vitryssland, Litauen, Lettland och Ryssland.

Verksamheten bedrivs och styrs närmast som ett uppdrag från regeringen. SKi ser att efterfrågan från samarbetsländerna är stor men insatserna styrs av regeringens tilldelning av medel samt tillgången på kompetens inom Sverige. I viss mån är även mottagarkapaciteten

begränsad. För SKi innebär samarbetet att myndigheten får ett väl utbyggt kontaktnät och god insyn i ländernas infrastruktur på området.

Kriminalvårdsstyrelsen (KVS) bedriver stödverksamhet med hjälp av samverkan mellan en anstalt i Sverige och en anstalt i de tre länderna i Baltikum. Sammanlagt nio anstalter och två frivårdsdistrikt är engagerade till en omsättning av ca 10 mkr/år. Av regleringsbrevet framgår att insatserna ska finansieras av Sida. Under 1999 har ett särskilt samarbete på rättsområdet mellan Sverige och de baltiska staterna kommit till stånd efter överenskommelser på ministernivå. Insatserna koordineras genom en styrgrupp med ledningarna för myndigheterna inom rättsområdet, justitiedepartementet, UD och Sida. KVS har inom ramen för detta samarbete inlett en partnersamverkan med sin motsvarighet i Estland. Sida finansierar insatserna.

Räddningsverket bedriver – vid sidan av sin omfattande internationella hjälpverksamhet – en export av kunskaper inom sitt område. Verksamheten omsätter omkring 8 mkr/år. För närvarande drivs projekt i bl.a. Thailand, Singapore och Malaysia. En viktig del av verksamheten bedrivs som utbildning vid verkets skolor i Sverige. I konsultverksamheten utomlands engageras dels verkets egen personal, dels personal inom kommunernas räddningsverksamhet. För finansieringen svarar Sida till omkring 60 %, medan övrig verksamhet betalas direkt av mottagaren.

Sjöfartsverket hade under 1996–1998 en export av förvaltningskunskaper som omsatte i genomsnitt drygt 6 mkr/år men är ökande, för 1998 var omsättningen knappt 11 mkr och beräknas för 1999 nå 13 mkr. För exporten svarar en särskild exportenhet ingående i tekniska avdelningen på verket. Exportenheten leds av en internstyrelse med generaldirektören som ordförande. Enheten, som är en resultatenhet och rörelsedrivande, har en stab av fast knutna anställda för marknadsföring och affärsutveckling.

Finansieringen är spridd mellan Sida (27 %), EU (22 %), Utvecklingsbanker (2 %), kundfinansierat (16 %), UD (säkerhetssamarbete) (17 %) och regeringen i övrigt (Östersjömiljarden) (16 %). Mottagarna under den senaste treårsperioden fanns i Estland, Lettland, Litauen, Polen, Ryssland, Rumänien och Filippinerna. Exporten har varit inom bl.a. förebyggande skydd för marina miljöföroreningar, navigations-säkerhetssystem och sjöräddning. Stödet har getts i form av utbildning, institutionellt samarbete, investeringsstudier, systemuppbyggnad m.m. Projekten bemannas av experter från Sjöfartsverkets linjeorganisation. Enligt Sjöfartsverkets marknadsplan ska verksamheten utvecklas från när- till fjärrmarknaden och från specifika till mer generella produkter.

Arbetslivsinstitutet (ALI) bedriver olika internationella aktiviteter varav sådant som kan definieras som export av förvaltningskunskaper uppgick till ca 10 mkr under perioden 1996–98. Finansieringen för för-

valtningsexporten kom i första hand från Sida. Förvaltningsexporten har skett till bl.a. Baltikum, Sydostasien och Central- och Sydamerika. Insatserna består dels i medverkan i forskningsprojekt och dels i internationell kursverksamhet och stödet har skett i form av planering, organisation, samordning och även ren kunskapsförmedling och forskningsarbete.

Internationell samverkan oavsett uttryckt som förvaltningsexport eller samarbete med andra institut är en naturlig del i Arbetslivsinstitutets arbete och man har inga uttalade planer för förvaltningsexport. Institutet räknar dock med att den internationella samverkan kommer att fortsätta.

Ekonomistyrningsverket (ESV) har funnits sedan 1/7 -98 och var före dess en del av Riksrevisionsverket. Den verksamhet som inledningsvis bedrivits är i stort sett en fortsättning på ett tidigare RRV-uppdrag men nya egna uppdrag startas efterhand. Verksamheten leds av två projektledare, som är placerade i generaldirektörens stab. De administrerar inlåning av korttidskonsulter från sakverksamheten.

ESV är en av de myndigheter som deltar i EU:s partnersamverkan med finansiering från Phare med ett projekt i Slovenien. För andra halvåret 1998 var omsättningen i tjänsteexporten ca 7 mkr och omsättningen under de närmaste åren beräknas bli 15–20 mkr/år, dvs ungefär samma nivå som 1998 trots att efterfrågan synes vara ökande. En förutsättning som betonas är att exportverksamheten inte får påverka möjligheterna att utföra verkets uppgifter enligt regleringsbrevet. För de hittillsvarande projekten har Sida varit den enda finansiären men i och med partnersamverkansprojekten kommer även EU in som finansiär. ESV exporterar kunskande inom finansiell styrning genom projektledning, budgetering, redovisning, utbildning, etc.

Rikspolisstyrelsen (RPS) har arbetat med export av förvaltningskunskande sedan 1992. Inom RPS är det internationella sekretariatet uppdragsgivare vid exportprojekt och har en samordnande funktion. Rikskriminalpolisen inkommerar berörda befattningshavare och administrerar verksamheten. Utbildning och kompetensutveckling planeras mellan RPS och Sida. Biståndsverksamheten omsätter i storleksordningen drygt 5 mkr/år. En mindre del av omsättningen under det senaste året är materiellt bistånd men under de första åren var material en dominerande del av resurserna. (Se också kapitel 9 och bilaga 2.)

Verksamhet har bedrivits i Polen, Baltikum och Ryssland med finansiering av UD. Insatser i Palestina, El Salvador, Nicaragua, Sydafrika, Bosnien och Somalia har finansierats av Sida. Polisen ingår i den grupp av myndigheter på rättsområdet som sedan 1999 organiserat samarbetar för att stödja de baltiska staterna. RPS är ansvarigt för ett flertal projekt bl.a. rörande EU-krav på rättssystemet, utbildning av poliser i bekämpandet av organiserad brottslighet och vittnesskydd.

Arbetsmarknadsverket (AMV) har tillsammans med länsarbetsnämnderna och arbetsförmedlingarna under de senaste åren genomfört export av förvaltningskunnande till bl.a. Ryssland, Baltikum, Polen, Kina, Sydafrika, Tunisien, Georgien, Armenien och Slovakien.

Verket har inom AMS internationella sekretariat en fast stab på 3 årspersoner, som ansvarar för planering, samordning och uppföljning av utlandsprojekten. För verksamheten i projekten lånas personal in till det internationella sekretariatet, som under projekttiden står för lönekostnader samt lönetillägg. AMS planerar att expandera verksamheten på nya marknader.

Omsättningen på verksamheten är ca 4–5 mkr/år, Sida står för 80 % av finansieringen medan EU och mottagarna står för resterande 20 %. Inom sitt ämnesområde exporterar AMS konsultstöd i mottagarlandet, personalutbildning, chefsseminarier och studiebesök i Sverige.

Fiskeriverket stödjer länder i Baltikum, Centralamerika-Karibien, Östafrika, Asien m.fl. med rådgivning inom fiske, kustutveckling och akvatisk miljö m.m. Fiskeriverket deltar också i EU:s partnersamverkan inom fiskeriförvaltning. Omfattningen av Fiskeriverkets export av förvaltningskunnande motsvarade under perioden 1996–1998 närmare 4 mkr/år och finansierades till 90 % av Sida. Resterande del finansierades multilateralt varav EU stod för hälften.

Fiskeriverkets samarbete med Sida samt anbudsgivning på den internationella marknaden bedrivs huvudsakligen genom verkets internationella konsultgrupp (SWEDMAR), som organisatoriskt är placerad direkt under generaldirektören. Personalstyrkan vid SWEDMAR omfattar 3 årsarbetare, men övrig personal vid Fiskeriverket deltar också i verksamheten. EU:s twinningprojekt, som har en mer direkt koppling till ordinarie myndighetssamarbete kring Östersjön, hanteras vid sidan av SWEDMAR.

Inom ramen för nuvarande resurser strävar verket efter att öka verksamheten, dock utan att speciellt rekrytera för verksamheten eller utvidga organisationen. I samband med EU:s utvidgning räknar man med en ökad efterfrågan.

Skogsstyrelsen är centralmyndighet för de regionala skogsvårdsstyrelserna. och har tillsammans närmare 6 mkr/år i omsättning i sin export av förvaltningskunnande. Sida är den viktigaste finansören med ca 80 % medan resterande finansieras multilateralt varav EU hälften. Tyngdpunkten i exporten ligger på de baltiska staterna och i andra hand andra länder i Öst- och Centraleuropa. Man har enstaka projekt i Asien, Afrika och Centralamerika.

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) bedriver i första hand utbildning inom sin export av förvaltningskunnande. Dessa kurser, som finansieras av Sida, har deltagare från Afrika, Asien och

Centralamerika. Utöver detta bedrivs sedan 1998 ett utbildnings- och konsultprojekt i Zimbabwe.

Tjänsteexporten betraktas inom SMHI som en integrerad del av övrig affärsverksamhet. Inom Affärsområde Miljö/Energi finns SMHI:s enhet för internationell konsultverksamhet, men andra affärsområden kan också åta sig exportuppdrag. Som tidigare påpekats är SMHI:s utlandsstationerade personal anställda av Sweroad. Under 1998 var den totala omsättningen knappt 6 mkr.

Kustbevakningen har sedan bildandet 1988 genomfört anslagsfinansierade exportuppdrag av främst biståndskaraktär. Sedan 1992 har man lämnat utvecklingsstöd till Baltikum i form av dels materiel men också utbildningsinsatser och teknisk uppföljning.

Kustbevakningen har i sin ordinarie verksamhet till uppgift att medverka i internationellt samarbete för att utveckla gränskontroll, brottsbekämpning till sjöss, miljöskydd till sjöss och annan sjöövervakning, särskilt till länderna kring Östersjön. Detta ska normalt sett belasta myndighetens ordinarie anslag, undantag är speciella uppdrag att bedriva utbildning etc.

Kostnaderna för samarbetet har beräknats till ca 40 mkr/år men det mesta av dessa insatser bör alltså betecknas som myndighetsutövning.

Sveriges geologiska undersökning (SGU) hade under 1998 en tjänsteexport motsvarande 1,6 mkr. Tjänsterna handlade om kunskapsöverföring och institutionsuppbyggnad inom SGU:s geovetenskapliga kompetensområde. SGU har organiserat sin tjänsteexport som ett eget resultatområde inom ramen för verkets externfinansierade uppdragsverksamhet. För varje upprättat kontrakt skapas ett projekt med projektledare, som har ekonomi-, kund- och genomförandeansvar.

I vissa fall har SGU arbetat som underkonsult till svenska företag och de finansiella resurserna har kommit genom dem. Sida har finansierat en tredjedel av verksamheten. Ett projekt i Ghana som står för halva exportverksamheten har bedrivits i samverkan med SGU:s motsvarighet i Finland och har finansierats av Världsbanken. I övrigt har exporten skett till Baltikum, Danmark, Tanzania och Pakistan.

Långsiktigt vill SGU ha en internationell uppdragsverksamhet som ligger runt 2mkr/år. Orsaken till att man inte vill öka verksamheten ytterligare är den osäkerhet som ligger i internationella uppdrag och som innebär stora risker för en liten organisation som SGU.

Riksförsäkringsverket (RFV) har arbetat med export av förvaltningskunnande sedan 1991. Verksamheten har utvecklats från utländska besök i Sverige till att man i dag sänder svenska tjänstemän till andra länder för att överföra kunnande inom socialförsäkringsområdet.

Riksförsäkringsverkets internationella sekretariat har huvudansvaret för RFV:s tjänsteexport. Sekretariatet har till uppgift att finna nya pro-

jekt, föreslå experter och se till att administrationen av projektet fungerar. Huvudansvaret för den ekonomiska administrationen och personalfrågorna ligger däremot på ekonomi- respektive personalenheten. Under hösten 1999 har ett forum för tjänsteexport inrättats inom verket med uppgift att behandla strategi- och policyfrågor samt att diskutera RFV:s möjligheter att gå in i större projekt, som kan ta stora resurser i anspråk.

Under 1998 motsvarade RFV:s tjänsteexport ca 2 mkr vilket finansierats av Världsbanken, Sida och EU. Exporten har man medvetet riktat till i första hand Central- och Östeuropa med anledning av regeringens målsättning för samarbete med denna region. I den rapport till Socialdepartementet om tjänsteexport inom socialförsäkringsområdet, som RFV avlämnade 1997, sägs att det är lämpligt att tjänsteexport organiseras inom myndigheten och att man alltså inte överlåter ansvaret till ett aktiebolag eller en stiftelse. Verksamheten bör organiseras som ett eget resultatområde med särredovisad ekonomi.

Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac) exporterar hjälp med etablering av nationella kvalitetsystem och ackrediteringsorgan. Inom Swedac ligger ansvaret för exportverksamheten under myndighetens tekniske chef. Under 1998 omsatte denna verksamhet 1,8 mkr vilket till största delen finansierades av Sida (70 %). Övriga finansierare var EU, FN och mottagarna själva.

Under 1999 har insatser inom EU:s partnersamverkan inletts, Swedac är där en av de svenska myndigheter som är mest engagerade. Swedac bedömer att behovet av stöd i Öst- och Centraleuropa kommer att vara stort under de kommande åren.

Tullverket, vars tjänsteexport uppgår till något under 1 mkr/år, har ingen särskild organisation för verksamheten. Verksamheten är i första hand ett led i bistå kandidatländer anpassa tullverksamheten inför ett EU-medlemskap. Insatserna har riktats till de Baltiska staterna, Polen och Tjeckien men utanför detta också Namibia.

Insatserna organiseras från fall till fall beroende på projektet. Verksamheten samordnas av Planeringsenheten vid Tullverkets huvudkontor. Den största delen av finansieringen (hälften) har kommit från Utrikesdepartementet, ytterligare 40 % från EU och 10 % Sida. Myndighetens insatser bestäms fortlöpande inom ramen för gemenskapsarbetet och regeringens östersjöpolitik.

Socialstyrelsen har under 1996–98 bedrivit export av förvaltningskunnande inom bl.a. beredskapsområdet, socialtjänsten och smittskyddsbekämpning till länder i Afrika, Baltikum och även i övrigt inom Central- och Östeuropa. Verksamheten har omfattat ca 2 årspersoner/år vilket kan bedömas motsvara i storleksordningen 1 mkr/år.

Socialstyrelsen tar ställning till insatser inom tjänsteexportområdet i anslutning till den reguljära verksamhetsplaneringen. Operativt hanteras

därefter nära nog alla tjänsteexportfrågor på den enhet som har den efterfrågade sakkompetensen. En avvägning görs genom att de nationella kraven och de resurser, som behövs för att möta dessa, ställs mot resursåtgången för tjänsteexport.

I den rapport om Socialstyrelsens förutsättningar att bedriva tjänsteexport, som verket enligt uppdrag i regleringsbrev lämnade till regeringen våren 1998, förordas en organisatorisk lösning för sådan exportverksamhet, som innebär att den allmännyttiga ideella föreningen Hälso- och sjukvårdens Östeuropakommitté (ÖEK) får ansvar för verksamheten. ÖEK skulle tillhandahålla en marknadsplats, där köpare och säljare kan mötas, diskutera och komma överens om insatser. Föreningen skulle också utforma anbudsunderlag, initiera och handla upp tjänster av olika utförare, där Socialstyrelsen skulle vara en, och genom anslag från Sida ansvara för finansiering av projekt. ÖEK skulle också svara för uppföljning och resultatredovisning beträffande tjänsteexporten.

Arbetskyddsstyrelsen (ASS) har sedan 1992 haft i uppdrag av regeringen att bidra till en förbättrad arbetsmiljö i de baltiska staterna. Två yrkesinspektörer arbetar på heltid och en sekreterare på halvtid med den biståndsanknutna tjänsteexporten. För projekten engageras personal från verkets avdelningar.

För perioden 1992–97 fick man för detta ändamål sammanlagt ca 8 mkr. Under 1998 användes delar av dessa medel medan ytterligare 500 tkr finansierades av Sida. Detta kan bedömas vara i storleksordningen 2 mkr/år. Under 1999 har även ett engagemang i partnersamverkan inom EU:s Phareprogram kommit igång.

Utöver dessa myndigheter som under 1998 hade en export av förvaltningskunnande som uppgick till över en årsperson finns ett ungefär lika stort antal myndigheter som har en mindre förvaltningsexport. Dit hör NUTEK, Kemikalieinspektionen, Försvarshögskolan, Nationalmuseum, Överstyrelsen för civil beredskap, Hjälpmedelsinstitutet, Jordbruksverket, Post & Telestyrelsen, FMV, Patent- och registreringsverket, Finansinspektionen, Statskontoret, Riksarkivet, Konjunkturinstitutet, Folkhälsoinstitutet, Konsumentverket, Konkurrensverket, Revisorsnämnden, Nämnden för offentlig upphandling m.fl.

Länsstyrelserna har under 90-talet bedrivit viss export av förvaltningskunnande till Baltikum, framför allt Estland. Mellan 1993–97 avsattes sammanlagt 18 mkr (1997 ca 5 mkr) för länsstyrelsernas samarbete med den lokala och regionala nivån i de baltiska länderna. De olika länsstyrelserna har själva svarat för sina arbetsinsatser inom ramen för de vanliga anslagen medan Sida stått för externa kostnader (resor m.m.). För samordning av projekten och fördelning av medel uppdrog regeringen åt tre olika län att samordna projekt i var sitt mottagarland. Under åren har sammanlagt 180 samarbetsprojekt med en storlek mellan

20–300 tkr bedrivits. Målen för samarbetet har varit att främja en säkerhetsgemenskap, fördjupa demokratin, stödja ekonomisk utveckling och stödja miljöarbete. Förvaltningsfrågor har varit en viktig del.

Regeringskansliet bedriver i blygsam omfattning verksamhet som kan anses falla under rubriken export av förvaltningskunnande. I den mån insatser görs organiseras de från fall till fall. Insatserna är var och en av liten omfattning. I viss mån förekommer också att regeringskansliet lånar ut personal för förvaltningsexportprojekt till såväl myndigheter som privata företag.

Ett undantag är det projekt, som Finansdepartementet sedan 1992 bedriver för att stödja utvecklingen av de ryska ekonomi- och finansministerierna. För detta projekt finns en särskild fast organisation på fem personer, uppdelad på Stockholm och Moskva, som planerar, samordnar och administrerar arbetet och engagerar personal från olika myndigheter för projektarbetet. En särskild styrgrupp med företrädare för Finansdepartementet, Utrikesdepartementet, Riksgäldskontoret, Riksrevisionsverket, Riksskatteverket och Sida beslutar om inriktningen av projektet. (Se också kapitel 10.)

På *högskoleområdet* förekommer också verksamhet som är att beteckna som export av förvaltningskunnande. Projekt med såväl svensk som internationell finansiering förekommer. Av flera skäl är det svårt att skatta hur stora insatserna inom förvaltningsexportområdet är. För att få en rättvisande bild över verksamheten skulle man behöva undersöka åtminstone varje högskola och i många fall också de flesta enskilda institutionerna. Det finns också en rad avgränsningsproblem mellan t.ex. förvaltningsexport, bistånd inom fackområde och normalt utbyte (studentutbyte och gästforskare). Till detta ska också läggas att många forskare vid sidan av sin forskning arbetar som konsulter. De kan alltså i många fall finnas med i resursbasen hos såväl privata företag som andra myndigheter. Utredningen har därför inte gjort någon kartläggning av exporten av förvaltningskunnande från högskolor och universitet. Nedan beskrivs exempel från några av de större högskolorna/universiteten.

Som exempel på den verksamhet inom området som bedrivs av universitet och högskolor kan nämnas att institutet för socialt arbete vid Stockholms universitet under 1990-talet med finansiering från Sida har bedrivit projekt i Central- och Östeuropa i syfte att bidra till utvecklingen av socialt arbete. Verksamheten omsatte under 1998 ca 10 mkr Och organiserades i en särskild enhet inom institutionen. Vid Göteborgs universitet har man i samarbete med bl.a. Chalmers bedrivit visst utvecklingssamarbete i Ryssland. Under 1998 var kostnaden ca 500 tkr av vilka EU bidrog med en femtedel och myndigheten bekostade resten inom anslaget. Projektet rörde kunskap om universitetsledning och universitetsförvaltning. Lunds universitet bedriver projekt i ett tjugotal

länder i Afrika, Asien och Östeuropa. Detta gäller projekt inom bl.a. områdena IT, nationalekonomi, sociologi, administration, organisationsutveckling och pedagogiskt utvecklingsarbete. Under perioden 1996–98 omsatte projekten ca 12 mkr och under 1998 ca 3,5 mkr.

Riksdagen har ett stort internationellt utbyte med såväl i- som u-länder. I detta internationella utbyte förekommer inslag som kan betecknas som förvaltningsbistånd. Endast i undantagsfall begär *Riksdagen* ersättning för dessa insatser. Sida finansierar emellertid vissa externa kostnader vid besök och liknande. Dessutom drivs ett projekt i Vietnam där Sida bekostar viss personalinsats.

Riksbanken bedriver sedan lång tid tillbaka en utbildnings- och rådgivningsverksamhet riktad till andra länder, som främst har haft formen av studiebesök vid banken men också konsultinsatser utomlands. Verksamheten kallas teknisk assistans och ses som skild från policybesök, som innebär informationsutbyte mellan jämbördiga parter. Verksamheten har ökat kraftigt under 90-talet. Bl.a. har erfarenheterna av den svenska bankkrisen tilldragit sig stort intresse. Den årliga omfattningen av verksamheten bedöms av *Riksbanken* vara motsvarande mellan fem och tio årspersoner. Insatserna finansieras i huvudsak med bankens egna medel, men i viss utsträckning täcks kostnaderna med medel från multilaterala organ, exempelvis IMF, Världsbanken och EU, eller svenska biståndsmedel. Det är bankens uppfattning att Sidas intresse för att utnyttja bankens tjänster har ökat. Någon sammanhållande funktion för verksamheten finns inte organiserad.

I slutet av 1999 fastställde *Riksbanken* riktlinjer för verksamheten. Bakom riktlinjerna ligger uppfattningen att teknisk assistans är positivt för såväl banken som den enskilde tjänstemannen, och att verksamheten därför bör uppmuntras. Banken får ökad internationell synlighet och inflytande och blir en mer attraktiv arbetsgivare, samtidigt som personalen stimuleras. I riktlinjerna definieras teknisk assistans som teoretisk eller praktisk utbildning och rådgivning som ges till utländska personer eller organisationer i syfte att stärka centralbanker, dessa policyutövning och finansiella system. Assistansen, som kan ges i Sverige eller utomlands, skall i första hand omfatta sakfrågor som har nära samband med *Riksbankens* huvuduppgifter och i vilka bankens personal besitter särskild kompetens. Möjligheterna att kanalisera assistans via multilaterala organisationer bör utnyttjas. Insatserna skall normalt vara gratis för mottagarna.

Det skall i det här sammanhanget också noteras att *kommuner och landsting*, inom sina delar av förvaltningsområdet, bedriver olika former av utvecklingssamarbete med framför allt Öst- och Centraleuropa. Vänortssamarbete är en form av utvecklingssamarbete som delvis kan sägas falla inom ramen för export av förvaltningskunnande. En rad

projekt inom främst Baltikum men också Ryssland, Polen, Ukraina, Rumänien, Bosnien-Hercegovina och Mongoliet bedrivs. Bland annat demokrati- och miljöfrågor är vanliga områden.

På hälso- och sjukvårdsområdet finns sedan 1992 en ideell förening, som arbetar med kunskapsutvecklande projekt i Östeuropa, *Hälso- och sjukvårdens Östeuropakommitté (ÖEK)*. Föreningen har som uppgift att främja utvecklingen av en god hälso- och sjukvård och närliggande sociala aktiviteter i Sveriges grannländer i Östeuropa. Enstaka insatser kan dock riktas till andra delar av Öst- och Centraleuropa. Medlemmarna utgörs av flertalet aktörer inom svensk hälso- och sjukvård, bl.a. Folkhälsoinstitutet, Läkemedelsverket, Socialstyrelsen, Landstingsförbundet, m.fl.

Mellan 1992 och 1997 fick ÖEK bidrag över statsbudgeten, men sedan 1997 får föreningen bidrag från Sida-Öst som också fattar beslut om projekt över 300 tkr. 1998 omslöt verksamheten 48 mkr. Stödinsatserna inriktas främst på tre huvudprogram, auskultationsverksamhet (besökare i Sverige från hälso- och sjukvården i Östeuropa), uppbyggnad av modellinstitutioner och utbildning. Projekten bör relateras till reformprocesser i mottagarländerna och anslag kan i princip inte utgå för material. Sedan Sida-Öst tagit över finansieringen har också verksamheten förändrats mot större och mer komplicerade projekt. Det rör sig om bl.a. systeminriktad utbildning och stöd i reformprocesser såsom uppbyggnad av en hälsöhögskola, primärvårdsreformer och reformering av psykiatrivård.

Forum Syd är en samverkansorganisation för svenska enskilda organisationer som på Sidas uppdrag handlägger ansökningar från enskilda organisationer som inte har ramavtal med Sida. Forum Syd genomför också egna biståndsprojekt och har bl.a. programverksamhet i Centralamerika, Kambodja, Tanzania, och Zimbabwe. Utbetalningarna till svenska enskilda organisationer uppgick 1998 till 91 mkr och den egna verksamheten till ca 42 mkr. Bidragen från Sida täckte 95 % av kostnaderna.

De egna projekten handlar allt mer om personbistånd av korttidskaraktär inriktat på försvar av mänskliga rättigheter och uppbyggnad av demokrati. Andra områden är landsbygdsutveckling, miljö och organisationsutveckling. Insatserna kanaliseras genom enskilda organisationer och ligger endast i mycket begränsad omfattning inom ramen för förvaltningsexport.

Forum Syd ska också verka för samverkan och erfarenhetsutbyte och erbjuder också administrativ service, t.ex. för löne- och personaladministration av biståndspersonal. Genom seminarieverksamhet skapar man erfarenhetsutbyte och höjer kunskapsnivån inom t.ex. biståndsteknik, landkunskap och metodutveckling inom området.

3.1.3 Privata exportörer

Bland de privata exportörerna av statligt förvaltningskunnande finns bl.a. SIPU International, Ångpanneföreningen (ÅF – Swedish management group), Hifab International, Scandiaconsult Natura, Sweco International m.fl. På marknaden finns också många mindre företag. Här redovisas endast mycket översiktligt de största företagen.

SIPU International var ursprungligen en del av myndigheten Statens institut för personalutveckling (SIPU), som bedrev export av förvaltningskunnande i egen regi sedan början av 80-talet. När myndigheten lades ner 1992 bildades bolaget av en grupp medarbetare vid myndigheten. Företaget är specialiserat på utveckling och reformering av offentlig förvaltning. Bolagets verksamhet omfattar bl.a. utveckling och reformering av offentliga institutioner, effektivitetsfrågor samt frågor som rör demokrati- och mänskliga rättigheter, offentlig upphandling och project management.

På huvudkontoret i Stockholm har man en fast personal på ca 15 personer. Lika många är långtidsstationerade utomlands. Man har bl.a. flera fasta kontor och etablerade samarbeten med företag i vissa länder. I resurspoolen finns ytterligare ca 150 personer, som rekryteras tillfälligt från olika statliga myndigheter och även riksdagen. SIPU International har projekt i ett fyrtiotal länder i Öst- och Centraleuropa, Asien, Afrika och enstaka i Sydamerika. Bland finansiärerna finns Sida, det norska biståndsorganet Norad, Världsbanken, Phare och Tacis, den nordiska utvecklingsfonden (NDF) samt FN-systemet.

ÅF-Swedish management group är en del av Ångpanneföreningen sedan 1998. Bolag har funnits med olika ägarförhållanden och med lite olika inriktning sedan 1977. Sida har tidigare varit den dominerande finansiären, men Ångpanneföreningens samlade internationella kunnande utnyttjas för att öka möjligheterna att framgångsrikt konkurrera i internationella anbudstävlingar. Bolagets omsättning är ca 6 miljoner US-dollar.

Bolaget arbetar bl.a. med reformering av offentlig service, utveckling av central och lokal administration och företagsutveckling. En stor del av verksamheten ligger inom förvaltningsområdet. Insatserna utformas beroende på vilken förvaltningsnivå som är föremål för förändringsarbetet. På sektornivån handlar det om att formulera policys, reformera regelverk etc., på organisationsnivån att formulera mål och att utveckla system, på den individuella nivån består insatsen ofta av utbildningar och seminarier etc.

Den fasta personalen består av ett tjugotal personer. Dessa samarbetar med ett svenskt och internationellt nätverk av konsulter och institutioner. Företaget har också ett helägt dotterbolag i Polen och en

fast representation i Sydafrika och Tanzania. Bolaget har genomfört uppdrag i Öst- och Centraleuropa, Asien, Centralamerika och Afrika.

Hifab International är en del av Hifabgruppen som bl.a. innefattar byggprojektbolag och bolag för miljöteknik. Hifab Internationals verksamhet, med en omsättning 1998 om 107 mkr, innefattar till delar verksamhet som kan hänföras till förvaltningsexport. Till Hifab International hör också Swedec International, som arbetar med bl.a. utbildningar och projektadministration och som omsätter ca. 15 mkr. Inom Hifabgruppen finns också Indvelop som bl.a. arbetar med biståndsprojekt inom hälso- och sjukvårdsområdet. Indvelops omsättning var 33 mkr 1998.

Hifab International tillhandahåller i första hand managementtjänster och -utveckling inom en rad områden såsom infrastruktur, glesbygdsutveckling, energi, offentlig förvaltning och upphandling. Den största finansiären är Sida följt av EU, Världsbanken, de danska och norska biståndsorganen Danida och Norad, afrikanska utvecklingsbanken m.fl. Hifab International har haft relativt sett stor framgång när det gäller att få projekt inom ramen för EU:s program. Projekt genomförs i Asien och Afrika men också i Östeuropa. Enstaka projekt finns i Latinamerika.

Vid huvudkontoret har Hifab International ett tjugotal anställda. Resursbasen i övrigt är ett stort nätverk. Den fasta personalen ska främst arbeta med att tolka behov i uppdragen och hitta såväl rätt lösningar som rätt expertis. Företaget har också ett antal internationella kontor i bl.a. Kenya, Lettland, Ryssland och Vietnam.

Scandiaconsult Natura AB hette ursprungligen Swedforest. Det bildades i början av 1970-talet och fungerade då som Domänverkets exportbolag. Sedan 1994 är bolaget en del av Scandiaconsult med totalt över 2 000 anställda. Mottagarna för SCC Naturas export är till största delen offentliga institutioner där projekten är inriktade på bl.a. skog och miljö.

Med grund i kunskapen om skog, skogsskötsel och skogsadministration har verksamheten breddats och innefattar i dag även miljö-, vatten- och glesbygdsfrågor m.m. Inom dessa områden arbetar SCC Natura med policy- och strategiformulering, utbildning, styrning- och institutionsutveckling, förstudier, utvärderingar m.m.

Den fast anställda personalen är ca 25 personer. Omkring 40 personer har längre kontrakt utomlands. Man har också ett stort nätverk med universitet, forskningsinstitut och konsulter. I många fall samarbetar bolaget med andra företag och organisationer.

Sweco International marknadsför det tekniska konsultföretaget Sweco utomlands. Sweco består av bl.a. FFNS, VBB och Theorells med ca 2 400 anställda och en omsättning på ca 1,6 mdkr.

Vissa insatser i Swecos verksamhet kan hänföras till förvaltningsområdet, dit hör bl.a. vissa utbildningar och projekt på hälsoområdet.

Ett genomgående drag för de större privata företag, som bedriver verksamhet inom förvaltningsområdet, är att de har sin resursbas såväl bland egna fast anställda som inlånad personal. Ofta arbetar man i konsortier, både nationellt och internationellt. Även resursbasen är ofta delvis internationell. Ibland utnyttjas tjänstemän (eller f.d. tjänstemän) från offentlig förvaltning. Ofta är exporten av förvaltningskunnande en del i en större verksamhet, i allmänhet organiserat i ett dotterbolag.

3.2 Omfattningen av den svenska förvaltningsexporten

Det är svårt att med rimlig grad av säkerhet beräkna omfattningen av den svenska exporten av statligt förvaltningskunnande. Ett grundproblem är naturligtvis att definitionen av export av statligt förvaltningskunnande är oprecis – det är svårt att dra gränsen mot angränsande verksamheter inom myndigheter och företag. Utredningen har heller inte sett det som meningsfullt ägna utrymme åt att lägga fast en mycket klar definition.

Ett annat problem är att de organisationer – myndigheter och företag – som är sysselsatta inom området i allmänhet inte har något intresse av att tydligt avgränsa insatser inom området statligt förvaltningskunnande från exempelvis konsultverksamhet inom andra sakområden eller andra samhällssektorer. De kan därför inte särredovisa just exporten av statligt förvaltningskunnande. Inte heller Sidas data är klassificerade på ett sätt, som överensstämmer med utredningens behov.

Ett tredje problem är att det i de omsättningsuppgifter, som exportörerna redovisar, ibland ingår kostnader för bl.a. utrustning – det kan exempelvis vara fråga om datorer – som knappast bör ingå i ett mått, som skall spegla volymen av export av kunnande inom ett område.

Trots svagheter i såväl definition som mått har utredningen sett det som angeläget att ge en grov bild av storleken på och de volymmässiga relationerna mellan olika delar av den svenska exporten av statligt förvaltningskunnande.

Den för utredningen intressanta exportvolymen för de särskilda statliga exportbolagen har med hjälp av intervjuer med bolagens ledningar bedömts ligga på den nivå, som redovisas i tabell 3.1. Summan av förvaltningsexporten inom den gruppen av exportörer skulle därmed ha legat i storleksordningen drygt 250 mkr/år under perioden 1996–98. Liksom för de flesta svenska förvaltningsexportörer är den sidafinansierade delen av verksamheten stor. En bedömning efter samtal med samtliga statliga exportbolag är att sidaandelen av bolagens finansiering är grovt angivet 70 %.

För de statliga myndigheter, som ingått i utredningens enkät, summerar sig den uppgivna förvaltningsexporten till ca 20 mkr/år för perioden 1996–1998. När det gäller länsstyrelserna kan man med ledning av uppgifter från civildepartementet bedöma att omfattningen av exporten av förvaltningskunnande motsvarar omkring 10 mkr/år. Utredningen har avstått från att försöka få in uppgifter om exportvolym direkt från universitet och högskolor. Data från Sidas avdelning för demokrati och social utveckling visar emellertid att man under 1998 tog beslut om 19 mkr för projekt genomförda av universitet och högskolor. Sannolikt driver universitet och högskolor därutöver ytterligare projekt, som faller inom vår definition av förvaltningsexport. Regeringskansliet deltar i exporten av statligt förvaltningskunnande. Riksdagen har omfattande internationella kontakter. Man har till mycket liten del extern finansiering. Ett undantag är ett projekt i Vietnam, som finansieras av Sida. För hela gruppen statliga myndigheter bedömer vi att exporten av statligt förvaltningskunnande har en volym strax under 250 mkr/år.

Vad gäller den del av förvaltningsexporten, som bedrivs av privata företag är bedömningen betydligt svårare då marknaden består dels av ett relativt litet antal stora aktörer som i varierande utsträckning exporterar tjänster inom förvaltningsområdet, dels ett stort antal små eller mycket små företag som också har verksamhet inom området. Utredningen har genomfört ett antal intervjuer bl.a. för att få underlag för en bedömning av omfattningen av verksamheten och hur exporten finansieras. Intervjuerna har gjorts med de företag, som redovisats i avsnitt 3.1, och med ytterligare ett antal mindre företag verksamma inom området export av statligt förvaltningskunnande. Genom intervjuerna har utredningen fått en uppfattning om storleken på den förvaltningsrelaterade exporten för dessa företag samt en uppfattning om hur stor del som finansieras av Sida respektive med annan finansiering. På tillgängligt underlag gör utredningen bedömningen att den totala förvaltningsexporten från privata svenska företag uppgår till 350–400 mkr/år.

Enligt den bild utredningen fått fram bedrivs alltså den svenska exporten av statligt förvaltningskunnande av tre grupper av aktörer: Statliga exportbolag, statliga myndigheter som sammantagna svarar för en förvaltningsexport av vardera ca 250 mkr, och ett antal privata företag med en sammanlagt något större volym förvaltningsexport. Den totala svenska exporten av statligt förvaltningskunnande skulle alltså vara i storleksordningen 800–900 mkr/år. Myndigheternas exportverksamhet är i mycket stor utsträckning finansierad via Sida, medan de statliga exportbolagen och de privata företagen i betydligt större utsträckning driver projekt finansierade via andra källor.

3.3 Typ av tjänster

Som kan utläsas av redovisningen av exportörer i avsnitt 3.1 bedrivs förvaltningsexport inom en mängd olika sakområden.

Insatser som rör fastigheter är ett tungt område i dagens export av förvaltningskunnande. Det kan gälla exempelvis lagstiftning på området, kartläggning av fastigheter, system för att registrera äganderätt och överlåtelser eller system för att värdera, belåna och beskatta fastigheter. Ett annat stort område är statistik. Där kan det vara fråga om att utforma nödvändig lagstiftning för uppgiftslämnande och hantering av statistikmaterial. Insatserna kan syfta till att utveckla en grundläggande befolkningsstatistik eller statistiska undersökningar som underlag för ekonomisk politik eller för beslut inom exempelvis hälsovården.

Miljöområdet är ett annat viktigt område inom förvaltningsexporten. Också här kan det vara fråga om att bygga upp eller utveckla lagstiftningen men också exempelvis att utforma system för implementering av regelsystemen och för planering av utnyttjandet av naturresurser. Hit hör också uppbyggnad av olika slags informationssystem, som skall ge underlag för beslut inom miljöområdet.

Insatser inom infrastrukturområdet spelar en viktig roll i förvaltningsexporten. Det kan gälla planering av kommunikationer och organisation av underhåll. Det kan vara fråga om organisationsförändringar, ibland privatisering av verksamheter. Hit hör också exempelvis säkerhetsfrågor.

En del av förvaltningsexporten syftar till att bygga upp centrala delar av de mottagande ländernas administration. Exempel på detta är utformning och implementering av statliga budgetsystem och uppbyggnad av statlig revision och kontrollorgan inom finanssektorn. Annat är utformning av skattesystem och organisation av skatteuppbörd samt socialförsäkringssystem och dess organisation. En del av de projekt, som genomförts av svenska exportörer har syftat till att förändra ansvarsfördelningen mellan central och regional nivå i administrationen.

Ovanstående är en långt ifrån fullständig redovisning av de sakområden som ingår i exporten av statligt förvaltningskunnande. Av listan på exportörer i avsnitt 3.1 förstås att uppräknningen skulle kunnat göras betydligt längre. Redovisningen visar emellertid tydligt nog dels att förvaltningsexporten omfattar en mängd sakområden, dels att insatserna inom vart och ett av dessa sakområden kan ha mycket olika karaktär.

Det kan för det första vara fråga om att inom ett område utforma den grundläggande lagstiftningen och också andra nödvändiga regelsystem. Också frågor som rör implementeringen och tillämpningen av regelsystemen kan vara uppgifter, som ingår i exportprojekten. En annan uppgift kan vara att bygga upp beslutssystem och att säkerställa att de

kan fungera och utnyttjas effektivt. Det handlar i många fall om IT-system. Ofta ingår i exportprojekten att närmast från grunden bygga upp eller att kraftigt förändra de statliga organisationer, som skall styra eller själva hantera verksamheten inom ett område. Ibland är uppgiften begränsad till delar av organisationen eller vissa funktioner inom den. Stora insatser för personalutveckling är i allmänhet en väsentlig del i projekten, och det är inte ovanligt att där ingår stöd i managementfrågor.

Ett specialfall inom institutionsutveckling är partnersamverkan, systerprogram eller twinning, som innebär ett strukturerat, ofta långsiktigt, samarbete mellan en svensk myndighet och dess systermyndighet i mottagarlandet. Sida har finansierat sådan samverkan under lång tid och under de senaste åren har också EU börjat finansiera detta inom bl.a. Phareprogrammet till stöd för EU:s kandidatländer. Phares partnersamverkan beskrivs närmare i kapitel 8.

Formerna för kompetensöverföring är av olika slag. Ett är olika typer av konsultinsatser innefattande information om erfarenheter och goda exempel på lösningar från framgångsrika organisationer inom området och rådgivning inför beslut och vid planering och genomförande av utvecklingsprojekt i den mottagande organisationen. Eftersom det är fråga om att föra över kunskaper är det av avgörande betydelse att exportören inte själv utför arbetet utan endast ger mottagaren det stöd som behövs för att denne skall kunna göra det. Inslaget av lärande i arbetet – on the job training – är i allmänhet stort.

Utöver konsultinsatser innehåller projekten ofta kurser/utbildningar för de mottagande organisationens personal. Det kan vara individuella utbildningar för nyckelpersoner och kurser med bredare deltagande från större grupper inom personalen. Det rör sig exempelvis om utbildningar inom det aktuella sakområdet men också ofta om IT-utbildningar. Utbildningarna kan genomföras på plats i mottagarlandet, i Sverige eller i ett annat land med lämpligt kursutbud.

Det är också vanligt att man inom ramen för ett exportprojekt anordnar studiebesök här i landet eller i något annat land där det finns organisationer som kan visa upp intressanta lösningar. Det förekommer också att exportörerna uppmuntrar och hjälper till med att organisera ett erfarenhetsutbyte mellan organisationen i mottagarlandet och motsvarande organisationer i grannländer i syfte att lägga grunden för ett framtida löpande samarbete.

Arbetet i exportprojekten bedrivs på olika sätt. I en del projekt finns en eller flera konsulter, som under längre perioder – ofta ett eller flera år – arbetar på plats i mottagarlandet. De kan ha uppgiften att agera som projektledare eller koordinator av andra insatser inom projektets ram, men de kan också vara experter inom något område. Det är vanligt att dessa långtidskonsulters arbete kompletteras med korttidsinsatser – på

någon eller några veckor – av experter på delområden. Dessutom finns personal, vars arbete ligger utanför mottagarlandet, och som arbetar med utbildningsinsatser och studiebesök. Hur man kombinerar olika typer av personalinsatser är beroende av behoven i projekten, önskemål i mottagarlandet, krav från finansiärer m.m. I de ovan nämnda twinningprojekten inom EU:s Phareprogram finns, som framgår av kapitel 8, krav på att det alltid skall finnas i mottagarlandet långtidsstationerade konsulter.

3.4 Importörer

Eftersom finansiering från Sida spelar en dominerande roll i förvaltningsexporten – inte minst den del som utförs av statliga myndigheter – utgör de mycket fattiga länder, som prioriteras i det bilaterala biståndet, en viktig grupp. En del av denna grupp utgörs av länder i Afrika – främst den södra delen. Många av de exportörer, som under ett antal år bedrivit export inom förvaltningsområdet, har fortfarande pågående projekt i detta geografiska område. Det är här fråga om länder som Tanzania, Moçambique, Zimbabwe och Namibia. Under de senaste åren har ytterligare ett land tillkommit i detta område. Det är Sydafrika, där exporten av förvaltningskunnande väger tungt inom det svenska biståndet.

Den svenska förvaltningsexporten till södra Afrika finansieras inte enbart av bilaterala biståndsmedel utan också via multilaterala utvecklingsorgan, främst Världsbanken.

Förvaltningsexporten till Asien har i dag sin tyngdpunkt i Sydostasien, där det bl.a. finns projekt i Vietnam och Laos. Det finns också viss exportverksamhet till exempelvis Filippinerna. I Kina pågår ett antal svenska förvaltningsexportprojekt. I samband med uppbyggnaden av en egen administration i Palestina har projekt inom förvaltningsområdet engagerat svenska exportörer. I både Sydostasien och Palestina baseras verksamheten på biståndsfinansiering – bilateral och multilateral. På den arabiska halvön finns därutöver projekt inom förvaltningsområdet, som finansieras direkt av de importerande länderna.

Det område, där under de senaste åren den svenska exporten av förvaltningskunnande vuxit snabbast, är Öst- och Centraleuropa. Här – inte minst i Baltikum – återfinner vi också många av de nya exportörerna på förvaltningsområdet. Det är myndigheter, som på grund av en kombination av politiska signaler och geografisk närhet till mottagarlandet, funnit det lämpligt och möjligt att engagera sig i mindre exportprojekt. Nästan alla de exportörer, som utredningen varit i kontakt med, har åtminstone något projekt i Öst- eller Centraleuropa. Utöver Baltikum

gäller det projekt i främst Ryssland och Polen, men också i Ukraina och Vitryssland, på Balkan och i Kaukasus finns svenska projekt. I de senare områdena är det dock fråga om verksamhet som bedrivs av mer erfarna exportörer. En del av projekten i Öst- och Centraleuropa bedrivs med finansiering från EU. I övrigt är det fråga om annan bilateral eller multilateral biståndsfinansiering.

Den svenska exporten till Syd- och Centralamerika är än så länge liten, men en viss ökning kan man iaktta. Bl.a. finns projekt i Costa Rica och Nicaragua.

I tabell 3.3 redovisas uppdelat på olika geografiska områden hur många myndigheter, som i utredningens enkät uppgivit att de haft projekt inom förvaltningsområdet under perioden 1996–1998. Det skall observeras att tabellen endast visar antalet myndigheter som haft verksamhet i respektive område. Antalet projekt är större än de tal som redovisas i tabellen. Det bör också understrykas att volymen på verksamheten i de olika länderna har en annan fördelning än vad som avspeglas i tabellen, eftersom många myndigheter deltar i små projekt. Det senare gäller inte minst många av projekten i våra grannländer.

Tabell 3.3. Antal myndigheter som uppgivit att de bedrivit export av förvaltningskunnande i olika geografiska områden under perioden 1996–1998. (Endast länder där minst 3 myndigheter bedrivit export särredovisas.)

Område	Antal exporterande myndigheter
Afrika utom medelhavsområdet	
Sydafrika	7
Tanzania	6
Zimbabwe	5
Moçambique	5
Namibia	5
Kenya	4
Mauritius	3
Etiopien	3
Botswana	3
Andra länder i regionen (11)	14
	55
Asien utom mellanöstern	
Vietnam	5
Kina	5
Filippinerna	4
Laos	3
Malaysia	3
Andra länder i regionen (7)	9
	29
Latinamerika och Karibien	
Costa Rica	4
Guatemala	3
Andra länder i regionen (14)	16
	23
Medelhavsområdet och mellanöstern	
Palestina	3
Andra länder i regionen (8)	10
	13
Öst- och Centraleuropa	
Lettland	15
Estland	14
Litauen	14
Polen	11
Ryssland	9
Ukraina	5
Bosnien-Hercegovina	4
Moldavien	3
Slovakien	3
Slovenien	3
Tjeckien	3
Ungern	3
Vitryssland	3
Andra länder i regionen (6)	9
	99

3.5 Konkurrensförhållanden

Den relativt sett låga svenska andelen i upphandlingar från de multilaterala utvecklingsorganen och motsvarande EU-organ kan ses som en indikation på att svenska tjänsteexporterande företag och myndigheter möter en hård konkurrens från utländska exportörer inom området. Flera statliga utredningar under 90-talet har diskuterat hur en ökning av den svenska andelen skall kunna åstadkommas, och under de senaste åren har den statliga organisationen för stöd till de svenska exportörerna förstärkts.

Man kan konstatera att de flesta svenska exportörerna inom förvaltningsområdet är små i förhållande till många av de utländska konkurrenterna. De senare är ofta stora, ibland multinationella, konsultbolag, som har förutsättningar att hålla täta kontakter med finansieringsorganen och med beslutsfattare i de länder där projekt skall bedrivas. Deras möjligheter att visa upp lämpliga referensobjekt i samband med upphandlingar är också goda, eftersom de har en omfattande verksamhet spridd över många länder. De har också god kunskap om vad som är avgörande för att vinna en anbudstävling.

Utredningens enkät till de statliga myndigheterna tyder på att konkurrensen från utländska systemmyndigheter på de flesta områden inte är särskilt omfattande. Enligt enkätsvaren är det främst de statliga myndigheterna i våra nordiska grannländer, som på likartat sätt som svenska myndigheter bedriver export av förvaltningskunnande. Utvecklingen inom främst EU:s Phareprogram – med ökad tonvikt på stöd till de statliga förvaltningarna i främst kandidatländerna – har emellertid stimulerat framväxten av en sådan exportverksamhet inom medlemsländernas förvaltningar under de senaste åren. De statliga bolagen förefaller ha en starkare konkurrens från sina utländska motsvarigheter.

När det gäller projekt som har formen av institutionssamarbete – och där svenska myndigheter konkurrerar med utländska motsvarigheter – är det ibland ett problem att vi i den svenska statsförvaltningen tillämpar andra finansieringsprinciper än utomlands. Ofta har de utländska myndigheterna en del av sina kostnader för utlandsuppdragen täckta av anslagsmedel och behöver därigenom inte kalkylera med full extern finansiering av hela kostnaden för att genomföra ett uppdrag. Självfallet innebär detta en konkurrensnackdel för en svensk myndighet, som kräver ersättning för att fullt ut täcka kostnaderna för uppdraget. Särskilt har dessa skillnader mellan svenska finansieringsregler och de som gäller i

andra förvaltningar skapat problem vad gäller EU-finansierade projekt inom förvaltningsområdet.

De svenska exportörerna av statligt förvaltningskunnande kan, som framgår av avsnitt 3.2, delas in i tre relativt jämnstora grupper: Statliga myndigheter, statliga bolag och privata konsultföretag. Konkurrensen mellan olika myndigheter är obetydlig. Myndigheternas uppgifter är relativt väl åtskilda, och var och en svarar för den export, som knyts till vederbörande myndighets specifika sakområde. Detsamma förefaller gälla inom den statliga bolagsgruppen. Bolagen är knutna till myndigheter med definierade uppgifter och exportprojekten ansluter till dessa uppgifter. Sannolikt är dock konkurrensen inom den statliga bolagsgruppen något större än inom myndighetssektorn beroende på att exportverksamheten för bolagen är en huvuduppgift.

Det är naturligt att man kan se tydligare tecken på en konkurrens mellan de privata konsultföretagen och de statliga exportörerna. De större privata konsultföretagen arbetar inom områden där också de statliga exportörerna är verksamma. Exempel är områden som hälsovård, miljövärd och utnyttjande av naturresurser, landsbygdsutveckling och transporter. Exportprojekten omfattar bl.a. stöd till lagstiftning, insatser för att organisera verksamheten på olika nivåer i samhället och stöd för att implementera och följa upp verksamheten. I de privata företagens export ingår också projekt som syftar till att mer allmänt utveckla statlig central eller regional administration och att bygga upp kompetensen hos de anställda i den offentliga sektorn.

De privata företagens export inom förvaltningsområdet är alltså i stor utsträckning inom samma slags områden och av samma karaktär som de statliga exportörernas. Den är riktad till samma typ av samarbetspartners i mottagarländerna och finansieringskällorna är desamma. Vad gäller sidafinansierade projekt kan det därför förekomma konkurrens mellan privata och statliga exportörer. När det gäller projekt med finansiering från de multilaterala utvecklingsorganen är det i allmänhet inte de svenska konkurrenterna som utgör det största problemet.

I utredningens kontakter med privata konsultföretag har vid några tillfällen konkurrensfrågor tagits upp. Man har hävdats att de statliga myndigheterna inte tar ut full kostnadstäckning för sina uppdrag, och att de myndigheter, som arbetar via egna exportbolag, inte ersätts fullt ut när man ställer personal till förfogande för bolagens exportprojekt. Man har också från något håll menat att myndigheterna borde vara skyldiga att ställa personal till förfogande för de privata företagens exportverksamhet, eftersom de annars skulle "monopolisera" den sakkompetens, som byggs upp inom myndigheterna.

Utredningens uppfattning, efter kontakter med statliga myndigheter och bolag, är att principen om full kostnadstäckning inte tillämpas fullt

ut av alla statliga exportörer. Främst är det de myndigheter, som har liten erfarenhet av förvaltningsexport, som inte tar ut ersättning som helt täcker kostnaderna, men också mer erfarna exportörer förefaller i viss utsträckning subventionera verksamheten. Detta gäller emellertid också ibland i fall då statligt anställda frigörs för arbete i de privata företagens projekt. (En diskussion av begreppet full kostnadstäckning återfinns i avsnitt 5.4.)

3.6 Samverkan mellan olika aktörer

Utredningen har i enkäten till myndigheterna och i direkta kontakter med aktörerna inom förvaltningsexporten försökt få en bild av i vilken utsträckning och i vilka former det förekommer samverkan mellan exportörerna.

I enkäten ställdes frågan, till de myndigheter som hade en förvaltningsexport överstigande en årsperson, hur stor del av exporten som bedrivits i samverkan med andra svenska statliga myndigheter (utöver Sida), andra svenska kommunala organisationer, svenska privata företag och organisationer och organisationer från andra länder (utöver organisationer i samarbetslandet). Myndigheterna tillfrågades också om i vilken form samverkan vanligen skett.

Den bild som förmedlas av enkätsvaren är otydlig och måste tolkas med stor försiktighet. Utredningen menar emellertid att enkätsvaren tyder på att myndigheterna med några undantag i mycket begränsad utsträckning samarbetar sinsemellan eller med andra exportörer. I den mån samverkan förekommer förefaller det relativt ofta vara med utländska aktörer – och då inte sällan systemmyndigheter i främst grannländerna. När det gäller det samarbete, som förekommer inom Sverige, tycks det vara lika vanligt att samarbetspartnern är ett privata företag som att det är en annan statlig myndighet. I några fall rapporterar man att samarbete förekommit med kommunala aktörer.

Den vanligaste formen för samarbete – oavsett om det gäller samarbete med inhemska eller utländska aktörer – förefaller vara att myndigheten lånar ut eller in personer för expertinsatser i projekt. Några myndigheter arbetar också som underkonsult i andra organisationers projekt eller vice versa. Några av de större statliga exportörerna har ett visst löpande informationsutbyte och samverkar vid rekrytering till projekt, men något mer organiserat och ambitiöst samarbete bedrivs uppenbarligen inte.

Utredningen har vid kontakterna med de statliga exportbolagen fått intrycket att man där är mer öppen för att samverka med andra exportörer än vad som är fallet i myndighetssektorn. En förklaring till detta är

att bolagen har lättare att finna lämpliga former för ett organiserat samarbete, där risk och vinst delas med ett privat företag.

De privata företagen arbetar i allmänhet med en flexibel organisation, där medarbetare rekryteras till enskilda projekt beroende på kompetenskraven i det specifika fallet. De större företagen har byggt upp databaser med information om konsulter i olika delar av världen och kan utnyttja den informationen för att bemanna projekt med hänsyn till behovet av både sakkompetens och kunskap om lokala förhållanden på den plats där projektet skall genomföras.

Samverkan mellan statliga myndigheter och privata företag i Sverige består oftast i att myndigheternas medarbetare beviljas tjänstledighet för att under kortare eller längre perioder arbeta i projekt som drivs av privata företag. Det är alltså inte fråga om en faktisk samverkan mellan två organisationer. Det finns exempel på samarbetet baseras på överenskommelser mellan de båda organisationerna, men det är ovanligt.

3.7 Myndigheternas organisation av exportverksamheten

Som framgått av genomgången ovan har de svenska myndigheterna valt att organisera sin tjänsteexport enligt någon av tre huvudmodeller. En är att man skapat ett särskilt bolag för tjänsteexporten, en annan är att verksamheten drivs inom ramen för en egen resultatenhet och en tredje är att insatserna organiseras från fall till fall – dock i allmänhet med en person eller funktion utpekad för att hantera uppbyggnaden av denna typ av projekt.

Oavsett vilken modell man valt, utnyttjar man för projektets genomförande i huvudsak personal från myndighetens sakverksamhet. Det finns exempel på att en del av personalen i det särskilda bolaget eller den särskilda resultatenheten – utöver att planera, marknadsföra och administrera exportverksamheten – också deltar direkt i projektarbetet. Det finns också exempel på att projekten delvis bemannas med personal utanför den aktuella myndigheten – också med utländsk personal. I allt väsentligt utförs emellertid projektarbetet av personal från myndigheten.

Vad är det då som har avgjort valet av organisationsmodell? En avgörande faktor är uppenbarligen verksamhetens omfattning. Som framgår av redovisningen ovan tillhör de som valt bolagsformen alla den grupp som har den mest omfattande exportverksamheten. De är också tydligt affärsinriktade och består av två affärsverk (LFV och SJ) och tre myndigheter med stor erfarenhet av uppdragsverksamhet (LMV, Vägverket och VTI). Det kan tilläggas att Televerket, Domänverket och

Vattenfall redan under den period de var affärsverk bedrev tjänsteexport i bolagsform (genom Swedtel, Swedforest och SwedPower).

Det bör också påpekas att alla myndigheter inte har tillåtits att välja bolagslösningen. Generaltullstyrelsen begärde 1985 hos regeringen att man skulle få bilda bolag för sin exportverksamhet. De motiv som angavs var bl.a. möjligheterna till ökad flexibilitet inom bolagsformen och behovet av en tydlig avgränsning mellan den ordinarie och den affärsdrivande verksamheten. RSV, SCB och SIPU diskuterade samtidigt möjligheten att bilda ett gemensamt bolag. Ingen av dessa bolagsbildningar genomfördes. Det förefaller vara så att man från kommunikationsdepartementets sida varit öppen för att tillåta myndigheterna inom sitt område att bilda bolag, medan andra departement endast i undantagsfall ställt sig positiva.

Ett av de skäl som anges för valet av bolag som organisationsform är att detta gentemot kunder och konkurrenter skulle vara en markering av att verksamheten är affärsmässig, och att det inte finns inslag av subventionering i verksamheten.

Kravet på en tydlig redovisningsmässig åtskillnad mellan tjänsteexport och övrig verksamhet har också betydelse för valet av organisationsform. Särskilt de myndigheter, som bedriver en relativt stor tjänsteexport, har av uppenbara skäl ett behov av att på ett tydligt sätt särredovisa verksamhetens ekonomiska resultat. Exporten skall stå på egna ben ekonomiskt. Den skall inte finansieras via anslag. Den skall å andra sidan inte heller generera vinster, som utnyttjas för att subventionera anslagsverksamheten. Den naturliga organisatoriska lösningen har blivit bolag eller en egen resultatenhet för tjänsteexporten.

Bakom valet av organisatorisk lösning ligger också myndighetens ambitioner för tjänsteexporten. Om man från myndighetens sida bestämt sig för att lägga ned arbete på marknadsföring av de egna tjänsterna, är det naturligt att bygga upp en funktion där kunskap om marknad, offertarbete och finansieringsmöjligheter finns samlad. Det är uppenbart att det förhållandet att man från en myndighets sida bestämt sig för att bygga upp en organisatorisk enhet leder till ökad målmedvetenhet i myndighetens arbete med att utveckla tjänsteexporten. För att en myndighet skall ta det steget krävs dock att exportverksamheten redan har en inte obetydlig volym.

Valet av organisationsform påverkar de affärsmässiga relationerna mellan exportorganisationen (bolaget, resultatenheten eller den mer eller mindre tydligt utpekade funktionen) och de delar av myndigheterna, som tillhandahåller personal för bemanning av projekten. I de fall där det finns ett bolag eller en resultatenhet finns också klara regler för hur den enhet, som släpper personal till ett projekt, skall ekonomiskt kompenseras. Den vanligaste ordningen tycks vara att man vid

korttidsuppdrag får ersättning enligt fastställd konsulttaxa, medan personal för långtidsuppdrag beviljas tjänstledighet. Då personalen gör korta uppdrag får alltså den enhet, som tillhandahåller personal, en betydligt bättre ersättning – innehållande vissa overheadkostnader – än vid långa, då ersättningen kan sägas bestå i ett bortfall av lönekostnader för den tjänstlediga personalen. (Vad gäller innehållet i ersättningsreglerna utgör Vägverket/Sweroad ett undantag. Där tillämpas även vid korta uppdrag lösningen tjänstledighet.)

Det förefaller i dag inte finnas några starka önskemål från de myndigheter, som har en relativt sett stor volym tjänsteexport, och som har verksamheten organiserad i form av egen resultatenheter, att gå över till bolagsformen. Skattereglerna, som tidigare var ett argument för bolagslösningen, har ändrats. Myndigheternas vana vid att bedriva verksamhet i form av uppdrag och att särredovisa sådan verksamhet har ökat. Lönesystemen har blivit mer flexibla.

Det är inte helt tydligt hur valet av organisationsform i praktiken påverkar relationerna mellan moderorganisation och exportfunktion. Man skulle möjligen kunna vänta sig att bolagen har en större självständighet än resultatenheter, men utredningen har inte kunnat konstatera att detta genomgående är fallet. Som tidigare redovisats är ju också verkens styrelserepresentation i bolagen olika i skilda fall. Däremot förefaller det vara så att bolag och resultatenheter i allmänhet har en större autonomi än de lösare organiserade funktionerna. Dessa har ofta en organisatorisk placering, som medger en tät kontakt med och löpande påverkan från verksamhetsledningarna.

3.8 Den utomlands verksamma personalens anställningsvillkor

I skatterätten anges särskilda regler för beskattning av personal anställd för arbete utanför Sveriges gränser. Här nedan görs hänvisningar till bestämmelser i Kommunalskattelagen (KL). Denna lag är fr.o.m. 2000 ersatt av Inkomstskattelagen med i detta avseende motsvarande innehåll. Vissa särregler finns för statligt anställda. Sammantaget kan, starkt förenklat, följande principer för beskattningen utläsas ur skatterätten.

Huvudregeln är att en person som är bosatt i Sverige är skattskyldig för all inkomst av tjänst inom eller utom landet (KL 53§ 1mom.). Som bosatt i Sverige räknas även person som är utsänd för arbete på utländsk ort i svenska statens tjänst (FBL 14§). Undantag från skattskyldighet vid vistelse utomlands gäller om anställningen och vistelsen utomlands varat minst sex månader och inkomsten beskattas i verksamhetslandet

(sexmånadersregeln), eller om anställningen och vistelsen varat minst ett år i samma land oavsett om personen beskattas i verksamhetslandet eller ej (ettårsregeln).

Eftersom internationell praxis innebär att ett "värdland" inte beskattar en "offentligt" anställd från annat land så kan sexmånadersregeln inte tillämpas för statligt anställda. Ettårsregeln får inte tillämpas på statligt anställda, med undantag för personal inom tjänsteexport, enligt 54§ p. 3.

För utom riket stationerad personal inom utrikesrepresentationen eller svensk biståndsverksamhet gäller särskilda bestämmelser om att kostnadsersättningar i form av utlandstillägg och därmed likställda förmåner inte behöver tas upp till beskattning (KL 32§ 3 mom.)

För tjänsteresor, som företas av anställda vid myndigheter under regeringen, finns särskild reglering i utlandsreseförordningen (URF). När vistelsen avser lång tid av mer stationär natur är det emellertid inte lämpligt att använda tjänsteresebegreppet. Vid utlandsvistelse mer än ett år finns ofta behov att ta med familjen. URF reglerar endast förmåner till arbetstagaren och inte familjeförmåner som t.ex. kostnadsersättningar för make och barns merkostnader eller kostnadsersättning för barns skolutbildning.

För vissa arbetstagare inom EU-kommissionen, exempelvis Nationella Experter, Europalärare och Pre-Accession Advisors (i s.k. Twinningprojekt inom Phareprogrammet) har särskilda beskattningsregler skapats. De betraktas från beskattningssynpunkt som om de vore på tjänsteresa.

De kollektivavtal rörande arbete utomlands som finns är främst avpassade för UD:s personal, med förflyttningsplikt och livslång karriär inom utrikesförvaltningen, och Sida-anställd personal verksam i biståndsverksamheten utomlands. Skattelagstiftningens särregler för utrikesförvaltningen och biståndsverksamheten har haft betydelse för utformningen av dessa kollektivavtal. Det gäller dels hur utlandsförmånerna konstruerats, dels nivån på bidrag och ersättningar. Avtalen innebär att en arbetstagare, som är utsänd mer än sex månader, behåller sin lönenivå under utlandsstationeringen samt får ett skattefritt utlandstillägg och skattefria kostnadsersättningar för merkostnader.

Utredningen har i kontakter med ett antal exportörer, såväl myndigheter som bolag, tagit upp frågan om vilka villkor som gäller för de anställda, som arbetar utomlands i exportprojekt. Anställda med korttidsuppdrag utomlands får vanligen ersättning enligt de regler som gäller för tjänsteresa.

För personal med långtidsplacering utomlands är det svårare att ge en tydlig bild av hur ersättningarna är konstruerade. Det bör här påpekas att endast ett begränsat antal statliga myndigheter bedriver export-

projekt, som innehåller långtidskonsulter på plats i det mottagande landet. I dagsläget finns inte särskilda kollektivavtal för statligt anställda som reglerar anställningsvillkor vid tjänsteexport. Flera av de myndigheter, som bedriver en mer omfattande exportverksamhet, utnyttjar ett statligt exportbolag som formell arbetsgivare för sina långtidskonsulter. Långtidskonsulterna beviljas tjänstledighet och anställs av bolaget. Exempelvis har SCB, RRV, och RSV hittills utnyttjat Swedtel's tjänster på detta sätt.

Lönevillkoren avgörs, när det gäller långtidskonsulter, regelmässigt i en förhandling mellan myndigheten och konsulten. Detta även i de fall då konsulten formellt skall vara anställd av ett exportbolag. Man utgår från den lön, som den anställde har i sitt ordinarie arbete vid myndigheten, och bestämmer i förhandlingen ett tillägg. Storleksordningen på detta tillägg varierar mellan myndigheter. Det skall också påpekas att det förekommer att myndigheter ibland anställer personer, som inte hämtas från myndighetens egen personal, och som ibland kommer från det land där projektet drivs.

Utöver lönetillägget förekommer normalt förmåner i form av fri bostad och tjänstebil. Dessutom får de utlandsstationerade ibland ersättning för flyttkostnader och viss service i form av nattvakt, semesterhemresor, skolkostnader, försäkringar m.m.

4 Finansiering av förvaltningsexporten

I detta kapitel presenteras kortfattat de viktigaste finansiärerna inom förvaltningsexporten. Avsikten är att ge en bakgrund till de ställningstaganden, som utredningen gör vad gäller finansierings- och organisationsfrågor.

Den helt dominerande delen av exportprojekten inom det statliga förvaltningsområdet finansieras med hjälp av medel från olika utvecklingsorgan. Det är de multilaterala utvecklingsorganen – främst Världsbanken och regionala utvecklingsbanker – EU:s olika biståndsprogram och bilaterala biståndsorganisationer. Vissa av dem, exempelvis Sida och EU:s biståndsorgan arbetar främst med gåvobistånd, medan bankernas finansiering till största delen består av lån – ofta med långa löptider och till fördelaktiga villkor. De i kapitlet beskrivna organisationerna är olika också i det avseendet att de i olika hög grad och på skilda sätt deltar i upphandlingen av de projekt eller tjänster, som de finansierar.

För de svenska exportörerna av statligt förvaltningskunnande – särskilt de myndigheter, som är verksamma inom området – är Sida den helt dominerande finansiären. De multilaterala utvecklingsorganen upphandlar visserligen totalt sett förvaltningsprojekt till mångdubbelt större belopp, men de svenska aktörernas andel av upphandlingarna ligger på en låg nivå. Det gäller i särskilt hög grad exporterande myndigheter. EU-finansiering har hittills spelat en ganska liten roll i den svenska förvaltningsexporten, men dess betydelse är på väg att öka.

Som framgår av redovisningen i kapitel 1 föreslog det Multilaterala Upphandlingsprojektet inom Utrikesdepartementet en rad åtgärder för att de svenska andelarna av upphandlingen från de multilaterala utvecklingsorganen *generellt* skall kunna ökas. Väsentliga delar av dessa förslag har genomförts under de senaste åren. En förstärkning av Utrikesdepartementets s.k. Projektexportsekretariat har nyligen gjorts. Utredningen har inte sett som sin uppgift att föreslå ytterligare åtgärder av det slaget. Utredningen menar däremot, som framgår av kapitel 14,

att exportörerna på förvaltningsområdet skall kunna få tillgång till den stödorganisation, som nu byggs upp.

Utredningen har därför endast översiktligt beskrivit utvecklingsorganen – omfattningen av deras upphandlingsverksamhet och upphandlingsprocedurerna. Man kan konstatera att det är svårt att få fram uppgifter beträffande utvecklingen för projekt inom förvaltningsområdet. Redovisningarna av de olika utvecklingsorganens upphandling är inte sådan att just förvaltningsprojekt kan särskiljas. Dessutom är redovisningarnas indelningar sinsemellan olika, vilket försvårar jämförelser.

Genomgången av de olika finansieringsorganen i de påföljande avsnitten illustrerar att flera av dem redovisar en statistik över sin verksamhet, som – åtminstone utifrån utredningens behov – uppvisar stora brister.

4.1 Sida

Sveriges totala biståndsverksamhet för år 2000 har en budget på drygt 12 mdkr varav Sida disponerar ca 8 miljarder. Återstående medel disponeras av i första hand regeringskansliet och är till största delen avsatt för multilateralt samarbete. Sveriges biståndsram för 2000 uppgår till 0,72 % av BNI. Stödet till Central- och Östeuropa ligger utanför biståndsramen och omfattar för 2000 i de delar som går till Sida 531 mkr. Från och med 1995 har det mesta av biståndsförvaltningen koncentrerats i en myndighet – Sida – som också ansvarar för det mesta av det svenska samarbetet med Central- och Östeuropa.

Fördelningen av hela det svenska utvecklingsarbetet (exkl. samarbetet med Öst- och Centraleuropa) på administrerande myndighet framgår av tabellen nedan.

Tabell 4.1. Sveriges utvecklingssamarbete i mkr per myndighet och typ av samarbete 1998.

	Bilateralt	Multilateralt	Totalt
Sida	7 213	56	7 269
Svenska institutet	6	0	6
Utrikesdepartementet	1 120	4 011	5 132
Totalt	8 339	4 067	12 406

Källa: Sida; Statistisk årsbok och sammanställning 1998.

Sida administrerar knappt 60 % av Sveriges totala utvecklingssamarbete men över 85 % av det bilaterala stödet.

Den geografiska tyngdpunkten i utvecklingssamarbetet ligger i Afrika som stod för 44 % följt av Asien (23 %) och Latinamerika med 11 %. Det stöd till Europeiska länder som fallit inom biståndsramen svarade för 5 %. Härav stod Bosnien-Hercegovina för över hälften.

I nedanstående tabell visas fördelningen mellan organisationer av stödet som ges för samarbete med Öst- och Centraleuropa.

Tabell 4.2. Sveriges samarbete i Öst- och Centraleuropa i mkr per myndighet/organisation 1998.

	Mkr
Sida	527
Utrikesdepartementet	170
Totalt	697

Källa: Sida; Statistisk årsbok och sammanställning 1998.

Större delen av anslaget för samarbete med Öst- och Centraleuropa administreras också av Sida. Normalt har också Svenska institutet ett mindre anslag.

I samarbetet med Öst- och Centraleuropa är Estland, Lettland, Litauen, Polen, Ryssland och Ukraina prioriterade länder. Denna grupp står för ca 90 % av samarbetet.

Riksdagen har slagit fast att det svenska biståndet till u-länder skall inriktas på sex huvudmål, resurstillväxt, ekonomisk och social utjämning, ekonomiskt och politiskt oberoende, demokratisk samhällsutveckling, miljöhänsyn och jämställdhet mellan kvinnor och män.

För utvecklingssamarbetet med Öst- och Centraleuropa är målet att främja säkerhetsgemenskap, fördjupa demokratins kultur, stödja en socialt hållbar ekonomisk omdaning och stödja en miljömässig hållbar utveckling.

I Sidas regleringsbrev, som är två och uppdelade mellan biståndsdelen och Sida-Öst, anges hur de anslagna medlen får disponeras. Sida tolkar målen för biståndsverksamheten i dels landstrategier för Sidas programländer och dels i olika handlingsprogram. Hittills har fyra handlingsprogram fastställts; fattigdomsbekämpning, hållbar utveckling, fred, demokrati och mänskliga rättigheter samt jämställdhet.

För sydsamarbetet gäller att för de länder som har en landstrategi fastställs en landram som reglerar den finansiella storleken på samarbetet. För 2000 uppgår landramarna till sammanlagt 3,9 mdkr. Utifrån landstrategin, som fastställs genom regeringsbeslut, utarbetas också en landplan som ger underlag för att bereda enskilda projekt. Vid sidan av

landramarna finansieras insatser via särskilda anslagsposter som för 2000 uppgår till 4,7 miljarder. Till detta område hör särskilda utvecklingsprogram (näringslivsutveckling, särskilda miljöinsatser m.m.), forskningssamarbete, enskilda organisationer, ekonomiska reformer, m.m.

Projektcykeln inleds ofta med att en företrädare för regeringen i ett land kontakter Sida eller en biståndsambassad och lämnar en ansökan om svenskt bistånd. Vid den första bedömningen tar man ställning till om ansökan ligger i linje med den svenska landstrategin (om sådan finns) eller andra svenska mål. Om projektförslaget bedöms intressant går det vidare för först inledande beredning och därefter eventuellt fullständig beredning. Om processen faller väl ut upprättas ett projektdokument med alla fakta om planeringen av projektet och avtal med mottagarlandet ingås. Ev upphandling av konsulttjänster beskrivs senare i detta avsnitt.

I Östsamarbetet arbetar Sida inte med fastställda ramar för de olika länderna, verksamhetens styrs i stället av de av regeringen antagna strategierna för de sex prioriterade länderna. Strategierna anger perspektivet på samarbetet och dess huvudsakliga inriktning och former för perioden 1999–2001.

Nedanstående tabeller, hämtade från Sidas ordinarie redovisning, ger en uppfattning om hur sydbiståndet respektive insatserna i Öst- och Centraleuropa fördelas på olika sektorer och ändamål.

Tabell 4.3. Totala utbetalningar (exkl. enskilda organisationer) inom Sidas biståndsanslag (sydbistånd) efter huvudsektor. Mkr och procent.

	Mkr	Procent
Mänskliga rättigheter och demokratisk styrning	1 322	22
Social sektor	1 696	28
Infrastruktur, handel o industri och regional utveckling	1 191	20
Naturresurser	852	15
Övrigt	905	15
Totalt	5 966	100

Källa: Sida.

Huvuddelen av stödet till förvaltningskunnande återfinns inom sektorn Mänskliga rättigheter och demokratisk styrning men kan också ingå i projekt inom andra sektorer. Hur stödet till Mänskliga rättigheter och demokratisk styrning i sin tur är fördelat redovisas i tabell 4.4.

Tabell 4.4. Totala utbetalningar (exkl. enskilda organisationer) inom sektor Mänskliga rättigheter och demokratisk styrning inom Sidas biståndsanslag (sydbistånd) efter delsektor. Mkr och procent.

	Mkr	Procent
Mänskliga rättigheter	372	28
Demokrati	201	15
Rättssystemet	51	4
Offentlig förvaltning	496	38
Fredsförebyggande insatser	202	15
Totalt	1 322	100

Källa: Sida.

Fördelningen mellan olika sakområden inom ramen för Sidas stöd till samarbetet i Öst- och Centraleuropa redovisas i tabell 4.5. Eftersom indelningen är en annan än den som gäller för sydbiståndet kan inga direkta jämförelser göras vad gäller stödets fördelning på sektorer eller ändamål.

Tabell 4.5. Sidas samarbete inom Öst- och Centraleuropa 1998 efter mål. Mkr och procent.

	Mkr	Procent
Fördjupa demokratins kultur	97	18
Socialt hållbar ekonomisk omvandling	186	35
Miljömässigt hållbar utveckling	210	40
Humanitärt bistånd	8	2
Övrigt	26	5
Totalt	527	100

Källa: Sida; Statistisk årsbok och sammanställning 1998.

Liksom vad gäller tabell 4.3 kan stöd till förvaltningskunnande återfinnas under flera av rubrikerna. Området socialt hållbar ekonomisk utveckling har bedömts innehålla den största andelen statligt förvaltningsstöd. Fördelningen inom detta område redovisas i tabell 4.6 nedan.

Tabell 4.6. Sidas samarbete inom Öst- och Centraleuropa inom området socialt hållbar ekonomisk omvandling 1998. Mkr och procent.

	Mkr	Procent
Näringslivsfrämjande	58	31
Sociala sektorer	54	29
Infrastruktur	19	10
Fysisk planering och lantmäteri	23	12
Övrig förvaltning	22	12
Övrigt	10	5
Totalt	186	100

Källa: Sida; Statistisk årsbok och sammanställning 1998.

För att få underlag för en mer tillförlitlig skattning av hur det statliga förvaltningsbiståndet fördelar sig på olika sakområden har utredningen i dialog med Sida gjort bearbetningar av statistiskt material från Sida. Resultatet av dessa bearbetningar redovisas i tabell 4.7.

Tabell 4.7. Svenskt utvecklingssamarbete genom Sida efter utvalda sektorer och utvalda biståndsformer, årsgenomsnitt 1998–1999 i mkr.

	Totalt	Statlig partner hos mottagaren
Rättsområdet	84	35
Demokrati och befolkning	80	24
Offentlig förvaltning	609	424
Utbildning	292	175
Hälsovård	290	109
Infrastruktur	456	273
Miljö och natur	517	253
Summa	2 328	1 293
Varav biståndsform med projekt, kurser, experter m.m. ¹	1 751	1 193

Källa: Sida.

1) Biståndsformer där export av förvaltningskunnande bedöms förekomma; projektstöd, institutionsutveckling, sektorprogramstöd, personalbistånd, kontraktsfinansierat tekniskt bistånd samt internationella kurser. Uteslutet är krediter, garantier, ekonomiska reformer, humanitärt bistånd, forskning samt bidrag till EO.

Nuvarande system och registerinformation inom Sida ger ingen möjlighet att ta fram uppgifter om hur stor del av det upphandlade biståndet som går till svenska konsulter respektive utländska konsulter. Man kan heller inte för närvarande få information om hur stor del av upphandlingen som gjorts av mottagarna själva liksom vilken upphandlingsprocedur som använts.

Upphandlingsprocessen inom Sida varierar beroende på en rad faktorer. Nedan beskrivs översiktligt de viktigaste reglerna vid upphandling av tjänster och då med särskild tonvikt på förvaltningstjänster.

En första utgångspunkt är att Sida försöker lägga så mycket ansvar som möjligt hos mottagaren avseende projektgenomförandet av vilken upphandlingen av konsulter/tjänster är en del. Normalt skall en bedömning göras om mottagarlandet själv kan göra upphandlingen. Olika faktorer kan vägas in i bedömningen av vem som skall sköta upphandlingen. Bland dessa faktorer kan nämnas:

- Om mottagarlandets resurser och kompetens kan ha positiva effekter på upphandlingen eller om de tvärtom riskerar att verka försvårande.
- Om mottagaren har kompetens att hantera upphandling och övriga kontraktsrelationer eller om denne har förutsättningar att bli en god upphandlare.
- Om det finns tillgång på konsulter i mottagarlandet.
- Om Sverige har bra kompetens inom området.
- Sidas behov av att upprätthålla kompetensen bland svenska konsulter eller att främja tillkomsten av konsultföretag i mottagarländerna kan vägas in i bedömningen.

I de fall mottagaren själv ansvarar för upphandlingen medverkar ändå alltid Sida i varierande grad. Det kan innebära allt från att Sida medverkar i varje moment och erbjuder specialishjälp till att Sida enbart godkänner uppdragsbeskrivning och utfärdar betalningsgarantier. Principerna i övrigt för upphandlingen skiljer sig inte åt, de översiktliga stegen beskrivs nedan.

Man kan urskilja tre typer av upphandling av tjänster som särskilt har relevans för svenska exportörer av förvaltningskunnande. Den första är vanlig upphandling av lång- respektive korttidskonsulter.

- Vid nya konsultuppdrag som innehåller någon långtidskonsult eller i övrigt är stora och komplicerade används en särskild mall för upphandlingen. Vid mindre upphandlingar används i princip samma typ av upphandling men med en annan, förenklad mall. Varje upphandling skall beskrivas i en upphandlingsplan som innehåller alla viktiga steg i upphandlingen. Om upphandlingen görs i Sverige skall en inventering över svensk resursbas inom kompetensområdet göras. I uppdragsbeskrivningen, som skall tas fram av mottagaren och godkännas av Sida, skall alla relevanta fakta om uppdraget översiktligt beskrivas. Detta inkluderar bl.a. bakgrundsbeskrivning, mål för

uppdraget och för projektet, aktiviteter och ev metoder, tidsramar, typ av rapportering, etc.

Av anbudsinfordran skall framgå efter vilka kriterier anbudet skall värderas och hur väsentligt priset är. För att konkurrensaspekten skall anses tillgodosedd behövs 3–5 anbud, men Sida begär inte in anbud från konsulter som inte kan komma ifråga. De som vill har dock alltid rätt att ändå lämna anbud. Om det är uppenbart att ingen annan konsult kan komma ifråga finns vissa möjligheter att begära in anbud från endast en konsult. De inkomna anbuden värderas enligt kriterierna – av vilka priset är ett – och rangordnas. Den bästa kombinationen av prestation/pris väljs ut för förhandling. Vid förhandlingen söker Sida och konsulten att komma överens om återstående oklarheter inkl. insatsens kostnader. När man kommit överens kan kontrakt undertecknas.

- För vissa uppdrag kan direktupphandling göras. Det gäller t.ex. för uppdrag under 200 tkr, för vilka det endast krävs att man skickar anbudsfrågan till en konsult. Vid upphandling inom staten behöver inte heller konkurrensutsatt upphandling göras.
- Vid institutionssamarbete, t.ex. mellan en svensk myndighet och dess systemmyndighet i ett u-land, försöker man ofta finna en lämplig systemorganisation till mottagarinstitutionen. Det görs då ingen normal konkurrensutsatt upphandling och förfarandet betraktas inte heller som ett upphandlingsförfarande. Om det finns mer än en svensk institution, som skulle kunna samarbeta med mottagarorganisationen, inbjuds dessa att skriftligt presentera sin kompetens. Sida gör en bedömning av vilken institution som har de bästa förutsättningarna för uppdraget och arbetar därefter för att skapa ett avtal mellan de båda institutionerna.

I Sidas gällande programförklaring markeras att utveckling av offentlig förvaltning och andra institutioner är ett viktigt medel i arbetet för att nå de övergripande målen.

I samtliga biståndsmål ingår kunskapsutveckling, bl.a. i form av kompetensutveckling för förvaltning och andra offentliga institutioner. Man kan se att en utveckling sker mot att de institutionella frågorna får ökad betydelse inom områden utanför vad som kan betecknas som kärnan i förvaltningsstödet. Kunskapsutveckling och institutionell uppbyggnad och utveckling ingår i dag som en del i stödet inom de flesta sektorer. (I kapitel 6, som tar upp efterfrågan på förvaltningskunnande, diskuteras förvaltningsbiståndets utveckling, historiskt och i framtiden.)

4.2 EU

EU bedriver bistånd och utvecklingsamarbete genom sex olika institutioner med geografisk indelning och en institution för humanitärt bistånd. Dessa är; Tacis (Ryssland och övriga forna Sovjetunionen samt Mongoliet), Phare (Central- och Östeuropa i övrigt inklusive EU:s kandidatländer), Obnova (Bosnien & Hercegovina, Kroatien, Jugoslavien och Makedonien), Meda (Medelhavsländerna inkl. norra Afrika), ALA (Asien och Latinamerika), EDF (Afrika söder om Sahara, Västindien och Stilla Havsområdet) och ECHO (Humanitärt bistånd).

Sedan 1998 pågår ett harmoniseringsarbete som på sikt väntas medföra bl.a. enhetliga upphandlingsregler för samtliga institutioner. De harmoniserade reglerna beskrivs sist i detta kapitel.

Alla sex geografiskt baserade organisationer bedriver stöd till förvaltningskunnande i varierande grad. De beskrivs nedan. Det humanitära biståndet inom ECHO bedöms inte innehålla något stöd för förvaltningskunnande och beskrivs därför inte ytterligare.

4.2.1 Tacis

Riktlinjerna för ett stöd till dåvarande Sovjetunionen formades och beslutades av Europeiska rådet i slutet av 1990. Sommaren 1991 startade det faktiska stödet genom att ministerrådet beslutade om Tacis första föreskrifter. Tacis omfattar i dag stöd till tolv av de forna Sovjetrepublikerna (samtliga förutom de tre baltiska staterna) samt Mongoliet.

Tacis lämnar tekniskt bistånd till reformer för demokrati och marknadsekonomi. Till de prioriterade sektorerna hör reformering av statsförvaltningen. Tabellen nedan beskriver utvecklingen av totala beslutade medel.

Tabell 4.8. Beslut om stöd inom Tacis 1991–1998. Miljoner Euro.

	Miljoner Euro
1991	396
1992	419
1993	472
1994	470
1995	511
1996	536
1997	482
1998	507

Källa: Tacis; The Tacis Programme 1998 Annual Report.

Nära en tredjedel av stödet har gått till Ryssland och nästan lika stor del till regionala program (stöd till flera länder).

Tabellen nedan visar hur besluten fördelade sig mellan olika sektorer 1998. Inslag av stöd till förvaltningskunnande kan finnas inom flera sektorer.

Tabell 4.9. Beslut om stöd inom Tacis 1998 fördelat på sektor, miljoner Euro samt andel av total.

	Miljoner Euro	Procent
Kärnkraft - säkerhet och miljö	119	23
Reformering av statliga företag och utveckling av privat sektor	61	12
Reformering av offentlig förvaltning, social service, utbildning	73	14
Jordbruk och livsmedel	20	4
Energi	39	8
Transporter	34	7
Telekommunikation	0	0
Politisk rådgivning	26	5
Annat	11	2
Koordinering	28	16
Genomförandestöd	43	8
Totalt	507	100

Källa: Tacis; The Tacis Programme 1998 Annual Report.

Den sektor som har störst inslag av stöd till förvaltningsutveckling, Reformering av offentlig förvaltning, social service och utbildning, stod för 73 miljoner Euro motsvarande 14 % av besluten. Hur denna sektor utvecklats under 1990-talet framgår av tabell 4.10 nedan. Man kan inte av tabellen utläsa någon tydlig tendens i utvecklingen av stödet till förvaltningskunnande under perioden.

Tabell 4.10. Beslut om stöd till Reformering av offentlig förvaltning, social service och utbildning 1991–1998. Miljoner Euro.

	Miljoner Euro
1991	103
1992	42
1993	80
1994	64
1995	99
1996	56
1997	45
1998	73

Källa: Tacis; The Tacis Programme 1998 Annual Report.

Svenska exportörer svarar för en mycket blygsam del av de projekt som upphandlas av Tacis. För perioden 1995–98 var den svenska andelen av antalet Tacis-projekt 1 % eller i genomsnitt 5 projekt per år. Endast Portugal och Luxemburg hade färre projekt. Flest kontrakt har Tyskland och Frankrike med en femtedel vardera. I tabell 4.11 redovisas en jämförelse mellan de svenska andelarna och andelarna för dels Danmark, dels de länder som blev EU-medlemmar samtidigt som Sverige, nämligen Finland och Österrike. Som framgår av tabellen har den svenska andelen visserligen ökat successivt, men fortfarande ligger Sveriges andel relativt sett lågt.

Tabell 4.11. Andelar av Tacis internationella upphandling 1995–1998. Procent.

	1995	1996	1997	1998
Sverige	0,2	0,7	1,8	2,0
Finland	0,6	3,7	3,4	3,1
Österrike	1,1	1,1	1,3	2,6
Danmark	3,8	3,2	5,4	5,6

Källa: Sveriges permanenta representation i EU.

Enligt en undersökning, som gjorts vid Sveriges permanenta representation i EU, har ca 80 anbud med deltagande av svenska organisationer lämnats till Tacis.

I Tacisförordningen för åren 2000–06 anges hur Tacis skall förändras, arbeta och vad som är huvudområdena. Allmänt gäller att planerna för de olika mottagarländerna skall bli mer differentierade, styrningen av projekten skall gå mot dialogstyrning snarare än efterfrågestyrning, projekten skall bli färre och större och en större öppenhet och flexibilitet skall eftersträvas. Bland de områden som skall fokuseras finns stöd till demokrati och rättssystem, minskningen av sociala problem i samband

med förändringen i samhället, miljöskydd och landsbygdsutveckling. Twinning (partnersamverkan) i olika former skall användas som överföringsmetod i utökad utsträckning.

4.2.2 Phare

Phare startades 1989 för att stödja Polen och Ungern. Antalet länder som omfattas av programmet har ökat, och från 1996 får tretton länder stöd från Phare. Det är de tio kandidatländerna till EU samt Albanien, Bosnien & Hercegovina samt Makedonien. För de tio kandidatländerna är huvudsyftet att så snabbt som möjligt förbereda dem för ett medlemskap i EU. För övriga tre länder är målet att stödja deras förändring mot demokrati och marknadsekonomi.

Phares budget är ca 1,5 miljarder Euro per år. Stödet är inriktat på tekniskt bistånd, utbildning samt investeringar i infrastruktur. Två huvudprioriteringar finns. 30 % av anslagen skall gå till institutionsuppbyggnad för att möjliggöra en tillämpning av EU:s regelverk (avser kandidatländerna). Återstående 70 % får användas till investeringar för att komma tillrätta med regional och strukturell obalans i ekonomin.

Från och med år 2000 har två nya program knutits till Phare. SAPARD med en budget på 500 miljoner Euro per år ger stöd till jordbruk och landsbygdsutveckling. ISPA har en budget på en miljard Euro per år och skall stödja investeringar i miljö och transporter. Tillsammans kommer stödet till kandidatländerna och övriga tre länder som ingår i Phare att uppgå till ca tre miljarder Euro per år.

Under perioden 1990–97 beslutades om stöd motsvarande 7,8 miljarder Euro inom Phare. De största mottagarna var Polen (20 %) Rumänien (11 %) och Ungern (10 %). Stöd till förvaltningskunnande utgör en viktig del av de 500 miljoner Euro som årligen skall avsättas inom Phare för institutionsuppbyggnad. Stödet bedöms komma att behövas i alla kandidatländer inom ett brett spektrum av kompetenser som rättsområdet, finansiell styrning, miljö och statistik. Reformering och utveckling av styrning och ledning av den offentliga sektorn anges ha högsta prioritet. Stöd ges genom tre huvudsakliga kanaler; twinning, TAIEX (utbildning) och annat stöd till reformering av förvaltning (huvudsakligen genom OECD/SIGMA, se även nedan).

Twinning eller partnersamverkan förväntas utgöra den huvudsakliga överföringskanalen för institutionsuppbyggnad under ett antal år framöver. Metoden – som beskrivs närmare i kapitel 8 – utgår ifrån att långsiktigt samarbete skall ske mellan en myndighet i ett EU-land och dess systemmyndighet i ett kandidatland.

Tabell 4.12. Andelar av Phares internationella upphandling 1995–1998. Procent.

	1995	1996–97	1998
Sverige	0,7	1,2	1,4
Finland	1,6	3,3	3,7
Österrike	0,7	3,8	3,2
Danmark	6,7	9,1	8,2

Källa: Sveriges permanenta representation i EU.

I tabell 4.12 redovisas hur de svenska andelarna av Phare-upphandlingarna utvecklats i jämförelse med samma länder som i tabell 4.11. Även när det gäller Phare är de svenska andelarna påfallande låga i förhållande till andelarna för jämförbara länder. Att Danmark, som sedan länge är medlem i EU, har större andelar än Sverige är förklarligt, men även Finland och Österrike ligger betydligt över.

I riktlinjerna för Phare för perioden 2000–06 ändrades inriktningen av stödet till kandidatländerna mot ett starkare fokus på att de skall klara konvergenskraven för medlemsstater i EU. Två huvudområden betonas. Det första är att man skall stödja kandidatländernas administrationer så att de har möjlighet att klara konvergenskraven. Det rör sig om att bygga upp institutioner på såväl central som regional nivå som klarar av att implementera EU:s regelverk. För denna del planerar man avsätta ca 500 miljoner Euro per år, en stor del genom s.k. twinning.

Det andra huvudområdet som lyfts fram är stöd för investeringar i industri och infrastruktur i syfte att denna skall ha EU-standard. Speciellt viktiga är områden som miljö, transporter, standardisering och arbetsmiljö, där EU har beslutade standarder. För de Phare-länder som inte är kandidatländer kommer stödet även fortsättningsvis att fokuseras på utvecklingen mot demokrati och marknadsekonomi.

4.2.3 Obnova

I syfte att stödja återuppbyggnad av krigshärjade länder enligt Daytonavtalet startade EU 1996 Obnova. Länderna Bosnien & Hercegovina, Kroatien, Jugoslavien och Makedonien kan få del av stödet som i första hand syftar till återuppbyggnad och främjande av relationer mellan länderna på Balkan. Bland insatserna finns också stöd till demokratiuppbyggnad.

Obnovas totala åtaganden framgår av tabellen nedan.

Tabell 4.13. Totala åtaganden inom Obnova 1996–1998. Miljoner Euro.

	Miljoner Euro
1996	98
1997	144
1998	198

Källa: EU-kommissionen.

Enligt den tidigare nämnda undersökning, som gjorts vid svenska representationen i Bryssel, finns inga svenska aktörer som fått kontrakt genom Obnova och ingen av de svarande organisationerna har heller bjudit på något anbud. Stödet från Obnova är starkt inriktat på uppbyggnad av nödvändig infrastruktur, sjukhus etc. men också stöd för att stärka enskilda organisationer och småföretagande. De prioriterade områdena är regionalt samarbete, återuppbyggnad efter kriget, stabilisering av demokrati och samhälle, flyktingintegration, utveckling av privat sektor samt stöd till enskilda organisationer, kultur och utbildning. Stöd till förvaltningen finns inte som något uttalat område men insatser som kan hänföras till området finns bl.a. i anslutning till uppbyggnaden av sjukhus m.m.

4.2.4 MEDA

Meda ger stöd till icke EU-medlemsländer runt Medelhavet inkluderande norra Afrika. Sedan 1995 bygger Medas arbete på Barcelonafördraget som talar om tre områden för stärkt samarbete i regionen. Det första är att skapa en grund för ett säkert och fredligt samarbete i regionen. Det andra är att arbeta för bättre ekonomiska förbindelser och på sikt skapa ett frihandelsområde med EU. Det tredje är socialt och kulturellt samarbete.

Åtagandena inom Meda-programmet framgår av tabellen nedan.

Tabell 4.14. Åtaganden om projekt inom Meda 1995–1999. Miljoner Euro.

	Miljoner Euro
1995	172
1996	403
1997	981
1998	941
1999	976

Källa: Medas hemsida; euromed.net.

Åtagandena inom Meda har ökat kraftigt under början av den beskrivna femårsperioden och ligger sedan 1997 på nära en miljard Euro per år.

För perioden 1995–98 har Meda gjort åtaganden motsvarande knappt 3,5 miljarder Euro fördelat enligt följande områden:

- Strukturstöd 9 %
- Ekonomisk omställning och utveckling av privat sektor 38 % (avser främst tekniskt stöd)
- Klassiska utvecklingsprojekt 42 % (t.ex. landsbygdsutveckling, grundläggande hälsofrågor, utbildning, dricksvatten, etc.)
- Regionala projekt 11 %.

Vid sidan av direkta bidrag från Meda erhåller också Meda-länderna lån via Europeiska investeringsbanken (EIB).

Statistik över upphandlingen inom Meda har inte gått att få fram. Den svenska representationen i Bryssel konstaterar dock att den svenska medverkan är mycket blygsam med utgångspunkt bl.a. i den enkätundersökning som genomfördes under 1999. Sedan 1995 har under tio anbud lämnats till Meda från svenska företag enligt denna undersökning.

I stödet från Meda lyfts inte förvaltningsfrågor fram som ett särskilt område. Förvaltningskomponenter återfinns ändå i vissa av Medas projekt, exempelvis på hälsoområdet och inom utbildning. Mänskliga rättigheter och demokrati lyfts fram som grundläggande inslag i samarbetet inom Meda.

4.2.5 ALA

Biståndet från EU till Asien och Latinamerika har pågått sedan 1960-talet men fram till 1976 i mycket liten omfattning och främst som livsmedelsbistånd. Ett program för ekonomiskt och tekniskt samarbete till ett antal länder i Asien lades fram 1976 och efter Portugals och Spaniens inträde i EU ökade också biståndet till Sydamerika i slutet av 80-talet. Från 1992 har samarbetet stärkts och man arbetar sedan dess med femårsplaner för samarbetet. ALA-programmets budget för 1999 var 730 miljoner Euro.

Till de mest prioriterade områdena hör stöd för mänskliga rättigheter, fri handel och kulturutbyte samt miljöfrågor. I Asien är stödet koncentrerat till landsbygdsutveckling och jordbruk, utbildning, miljö och utveckling av den privata sektorn. För Latinamerika hör reformering av rättssystemet, insatser mot drogmissbruk, hälsa och sjukvård m.m. till de prioriterade områdena. Inom området ekonomiskt samarbete som

också är stort finns utöver rena investeringsprojekt också förvaltningsstöd i vid bemärkelse. Utvecklingen av åtagandena till respektive Asien och Latinamerika framgår av tabell 4.15 nedan.

Tabell 4.15. Åtaganden inom ALA till Asien och Latinamerika för 1986–1995. Miljoner Euro.

	Asien	Latinamerika	Totalt
1986	140	160	300
1987	257	156	413
1988	226	159	385
1989	426	210	636
1990	317	222	539
1991	383	286	669
1992	470	338	808
1993	504	401	905
1994	451	390	841
1995	696	486	1182

Källa: EU-kommissionen; SCR; Evaluation of EU development aid to ALA states.

Den totala volymen på åtagandena har nära tredubblats under perioden. Åtagandena från ALA till Latinamerika är lägre för varje år under hela perioden men har ökat i samma takt som Asien.

Någon sammanställd statistik över upphandlingen inom ALA finns inte, men enligt den svenska EU-representationen i Bryssel finns viss svensk medverkan i programmet. Enligt den undersökning som representationen gjort under 1999 har svenska organisationer deltagit i ett tjugotal projekt inom ALA under 90-talet. ALA-programmet innehåller komponenter som innefattar stöd till förvaltning även om området inte finns specifikt utpekade. Det finns inte heller någon sammanhållen plan för hela programmet vilket innebär att prioriteringar görs främst inom olika områden.

4.2.6 EDF

EDF – European Development Fund – ger stöd till de ca 70 ACP-länderna (på svenska AVS) i Afrika, Västindien och Stilla-havsområdet. EDF ligger utanför EU:s ordinarie biståndsram och finansieras genom bidrag från EU:s medlemsländer. Vart femte år ges nya bidrag och den åttonde påfyllningen (EDF 8) gjordes 1995 och gäller för åren 1996–2000. Sverige bidrar med 350 miljoner Euro av totalt 14 miljarder Euro.

Biståndet till AVS-länderna regleras genom Lomékonventionen, som är ett multilateralt handels- och utvecklingsavtal mellan EU och länder i Afrika, Västindien och Stilla-havsområdet. Den första konventionen slöts

1975. EU-bistånd till i första hand AVS-länderna har dock funnits sedan EG:s tillkomst. Den senaste versionen av Lomékonventionen (Lomé IV) slöts 1990 och löper till mars 2000. Ett nytt långsiktigt avtal planeras ersätta Lomé IV. Nedanstående tabell visar utvecklingen av åtagandena inom EDF från 1986. Åtagandena under hela perioden grundar sig på medel från EDF 3–8, för 1998 EDF 6–8.

Tabell 4.16. Åtaganden inom EDF 1986–1998. Miljoner Euro.

	Åtaganden	Utbetalt
1986	890	847
1987	2246	838
1988	2541	1196
1989	1364	1297
1990	828	1256
1991	1248	1191
1992	2063	1942
1993	1631	1354
1994	2449	1762
1995	1495	1538
1996	869	1238
1997	603	1183
1998	2277	1419

Källa: EU-kommissionen; EU-ACP cooperation in 1998.

Sverige har blivit bidragsland i och med EDF 8 vilket också ökar svenska organisationers möjligheter att delta i EDF-projekt. EDF 8 togs i bruk under 1997 och EDF:s åtaganden har fram till 1998 kommit upp i 923 miljoner Euro men utbetalningar på endast 6 miljoner Euro. Enligt Lomékonventionerna skall vissa områden vara prioriterade i varje landprogram som styr större delen av resurserna som fördelas inom EDF. Till dessa prioriterade områden hör hälso- och sjukvård, utbildning, miljö och institutionsuppbyggnad. Stöd till förvaltningen finns inte som ett eget uttalat område.

Den svenska andelen i EDF:s upphandling är ännu mycket låg eftersom det är först i och med EDF 8 som svenska organisationer får delta i full utsträckning. Inom tidigare påfyllningar kunde svenska organisationer endast delta som underkonsulter och med en andel om högst tio procent i varje projekt. I procent av utbetalningarna från EDF 6–8 var den svenska andelen 0,1 %. Endast ett fåtal svenska företag har hittills lagt anbud inom EDF. Ett femtiotal svenska organisationer, varav ett tiotal myndigheter eller statliga exportbolag, är registrerade hos EDF. Registreringen är inte obligatorisk men önskvärd.

I det arbete som pågår med att ta fram en fortsättning på Lomékonventionen har förhandlingarna hittills lett till att man kommit överens om

vissa delar medan annat ännu återstår. Ett område som man bestämt sig för att prioritera är att konsolidera demokratiseringsprocessen och reformer som är nödvändiga för att stärka mänskliga rättigheter och rättssystemets efterlevnad. EU har också velat tillföra stöd för god samhällsstyrning. Man har dock ännu inte kunnat enas om vad som skall läggas i detta begrepp och vilken typ av åtgärder som kan ingå i ett stöd.

4.2.7 EU:s upphandlingsprocess

Tidigare fanns 46 olika varianter av upphandling inom EU:s 7 olika biståndsorgan. Ett av målen med den pågående harmoniseringen är att skapa 8 upphandlingsprocesser som skall användas av alla institutionerna. Tre procedurer vardera skall kunna användas för upphandling av varor och anläggningsarbeten. För tjänster skall två typer av upphandlingsprocedur finnas. Andra mål med harmoniseringen är att förenkla för såväl kommissionen, konsulterna som mottagarländerna och att uppnå större öppenhet.

Om en tjänsteupphandling motsvarar ett värde över 200 000 Euro skall normalt s.k. begränsad upphandling göras. Det krävs då att kommissionen både anmäler att upphandling skall göras (under det kommande året) och en upphandlingsannonsering. I den senare skall anges nödvändiga fakta såsom budget, ungefärlig tidsplan, hur många företag som skall kortlistas och vilka urvalskriterierna kommer att vara. Intresserade konsulter skall ha minst 30 dagar på sig att komma in med en kortfattad intresseanmälan.

En kortlista bestående av 4–8 konsultföretag upprättas och publiceras på internet. Företag som blivit kortlistade tillåts inte ingå i konsortier i efterhand. De kortlistade företagen får normalt minst 50 dagar på sig att utifrån en mer detaljerad offertförfrågan inlämna ett komplett anbud. De tekniska anbuden bedöms utifrån i förväg fastställda vikter för varje kriterium. De tekniska anbud som erhållit minst 80 poäng (av 100) får sina finansiella anbud öppnade och värderade. I vissa fall genomförs också intervjuer som komplement till de inlämnade offerterna. Endast de som fått minst 80 poäng i den tekniska delen kan kallas till intervju.

Kontraktet vinnas av det anbud som får högst sammanvägda poäng där den tekniska totalpoängen ges vikten 80 och det finansiella anbudet vikten 20. Det vinnande företaget får skriftlig bekräftelse medan övriga får ett standardiserat svar som också anger svagheter i det egna anbudet, egna poäng på varje kriterium och totalpoäng för det vinnande anbudet.

Även om ovan beskrivna metod är den påbjudna för kontrakt större än 200 000 Euro kan förhandlingsupphandling användas i vissa fall. Det

gäller exempelvis om man inte fått in godtagbara anbud, om extrem brådska uppkommer oförutsett eller då det rör sig om vissa tillägg till ett pågående arbete.

För upphandling av tjänster om högst 200 000 Euro som planeras pågå högst tolv månader skall normalt användas ramkontrakt. Kommissionen väljer då ut tre konsultfirmor som finns registrerade hos kommissionen och ger dessa möjlighet att lämna anbud inom fjorton dagar. Registrerade företag får erbjuda enligt ett rullande schema.

Om det inte går att få fram godtagbara anbud från registrerade företag kan man genom en förenklad procedur bjuda in tre andra företag att lämna anbud. Ingen annonsering behöver då göras.

De nya reglerna kommer att införas successivt på de olika programmen.

4.3 Världsbanksgruppen

Världsbanksgruppen som ingår i FN-systemet består av fem olika institutioner: International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), International Development Association (IDA), International Finance Corporation (IFC), Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA), och International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID).

Världsbanken stödjer utvecklingsländer med i första hand lån och krediter på speciella villkor. Stödet har viss tyngdpunkt på östra Asien och Stillahavsområdet men utlåning sker i alla världsdelar. Möjligheter att erhålla lån och de villkor som gäller varierar mellan institutionerna som beskrivs närmare nedan. Huvudkontoret för Världsbanksgruppen inklusive de fem institutionerna ligger i Washington. Världsbanken finansieras genom bidrag från medlemsländerna. För några av de stora bidragsgivarna samt de nordiska länderna framgår bidragen av tabellen nedan.

Tabell 4.17. Garantier till IBRD och åtagande om bidrag till IDA för några utvalda länder. Avser åtaganden t.o.m. juni 1999. Miljoner dollar.

	IBRD		IDA	
	Miljoner dollar	Procent	Miljoner dollar	Procent
USA	31 964	17,0	23 432	24,3
Japan	15 321	8,1	20 723	21,5
Tyskland	8 734	4,6	11 007	11,4
Frankrike	8 372	4,4	6 634	6,9
Italien	5 404	2,9	3 958	4,1
Canada	5 404	2,9	4 223	4,4
Nederländerna	4 283	2,3	3 577	3,7
Schweiz	3 210	1,7	1 118	1,2
Danmark	1 237	0,7	1 283	1,3
Norge	1 204	0,6	1 190	1,2
Finland	1 033	0,6	621	0,6
Sverige	1 806	1,0	2 473	2,6
<i>Totalt</i>	<i>188 220</i>		<i>96 262</i>	

Källa: Världsbanken; The world bank annual report 1999.

4.3.1 Institutionerna

IBRD som grundades 1945 ägs av sina medlemsländers regeringar, för närvarande ca 180. Lån till investeringar sker på marknadsmässiga eller nära marknadsmässiga villkor. Syftet med *IBRD*:s verksamhet är inte att gå med vinst, men verksamheten har inte uppvisat förluster sedan de första åren i slutet av 40-talet. *IBRD* godkänner enbart projekt och låntagare med hög kreditvärdighet och lånar själv upp pengarna på den internationella kapitalmarknaden. Medlemsstaternas insats blir därmed att i första hand garantera säkerhet för dessa upplåningar. De svenska garantierna uppgick 1999 till ca 1,8 miljarder dollar (se tabell 4.17). Under budgetåret 1999 beslutades om nyutlåning från *IBRD* motsvarande 22,2 miljarder dollar. De totala utestående lånen uppgick till drygt 117 miljarder dollar.

IDA som grundades 1960 delar administration med *IBRD* och svarar för Världsbanksgruppens utlåning på mjukare villkor till de allra fattigaste länderna. *IDA*:s krediter finansieras med hjälp av de rika medlemsländernas bidrag. Sverige har garanterat 2,5 miljarder dollar t.o.m. juni 1999 (se tabell 4.17). Länder med en BNP per capita som är lägre än 925 dollar kan komma ifråga för *IDA*-krediter, av den totala utlåningen går dock den största delen till länder med betydligt lägre BNP per capita. Av nyutlåningen för budgetåret 1999 utgick 83 % till länder med en BNP per capita lägre än 761 dollar. Lånen, som har en återbetalningstid på 35–40 år med 10 års amorteringsfrihet, har ingen egentlig

ränta. Endast en administrativ avgift om 0,75 % av lånebeloppet per år utgår. Under budgetåret 1999 uppgick nyutlåningen inom IDA till 6,8 miljarder dollar och de totala utestående lånen till knappt 84 miljarder dollar.

IFC stödjer tillväxt i den privata sektorn genom att erbjuda kapital för projekt som anses kommersiellt gångbara. Verksamheten ger sålunda inte stöd till förvaltningar. *IFC* redovisar sin verksamhet separat vid sidan av *IBRD* och *IDA* och har egen årsredovisning.

ICSID ger stöd för att finna investeringsvilligt kapital och sluta kontrakt. Verksamheten ger inget stöd för förvaltningsuppbyggnad. Liksom för *IFC* har *ICSID* sin egen redovisning.

MIGA, som är den nyaste delen av världsbanksgruppen, etablerad 1988, stödjer investeringar genom garantier mot politiska risker. Verksamheten bedöms inte ha betydelse för förvaltningsstödet. Även *MIGA* är fristående från *IBRD* och *IDA* och har egen redovisning.

4.3.2 Stödets omfattning

I tabell 4.18 redovisas utlåningen fördelad på sektorkomponenter 1998 samt sektorkomponenter och projekt 1999. Med sektorkomponent avses här insatser inom området offentlig institutionsutveckling oavsett hur det aktuella projektet klassificerats.

Tabell 4.18. Utlåning inom IBRD och IDA budgetåren 1998 och 1999 efter sektorkomponenter samt projektredovisat för budgetåret 1999. Miljoner dollar.

	BÅ 1998	BÅ 1999	Projekt BÅ -99
Jordbruk	3052	2528	2808
Utbildning	3110	2014	1344
Elektricitet och energi	1900	591	440
Miljö	1083	978	539
Ekonomi	5824	6645	2876
Industri	73	677	677
Gruvdrift	1216	346	315
Multisektor	1296	4293	10270
Olja och gas	140	18	18
Befolkning, hälsa och överlevnad	2181	1726	1107
Offentlig institutionsutveckling	1336	1083	1430
Socialt stöd	2530	3595	2679
Telekommunikationer	75	228	11
Transporter	2989	3022	3022
Regional utveckling	1313	605	706
Vattenförsörjning och sanitet	476	645	753
Totalt	28594	28994	
Varav IBRD	21086	22182	
IDA	7508	6812	

Källa: Världsbanken; The world bank annual report 1998; respektive 1999.

Tabellen ger en uppfattning om storleksordningen på den utlåning som går till offentlig institutionsutveckling. För IBRD och IDA (samtantaget) beslutades under budgetåret 1999 om nya lån motsvarande knappt 29 miljarder dollar. Av detta beräknas 1 083 miljoner dollar (4 %) avsättas för insatser inom området offentlig institutionsutveckling. För 1998 var motsvarande värden något högre, 1 336 miljoner dollar (5 %).

Andelen beslutade lån för offentlig institutionsutveckling inom IBRD respektive IDA varierar mellan åren och det går inte att se några strukturella skillnader mellan institutionerna i denna del av utlåningen. Det finns alltså inte några indikationer om att vare sig gruppen med mer utvecklade eller gruppen med mindre utvecklade länder skulle ha mer stöd för offentlig institutionsutveckling. Tabellen nedan visar utvecklingen över tiden av utlåningen inom IBRD respektive IDA för projekt klassificerade som offentlig institutionsutveckling.

Tabell 4.19. Utveckling av utlåning inom IBRD och IDA för projekt inom offentlig institutionsutveckling 1989–1999. Miljoner dollar och procent.

BÅ	Offentlig institutionsutveckling Miljoner dollar	Total utlåning Miljoner dollar	Procent av VB totalt
1989–93	841	22 031	4
1994	706	20 836	3
1995	1 098	22 522	5
1996	1 876	21 517	9
1997	940	19 147	5
1998	2 260	28 594	8
1999	1 430	28 994	5

Källa: Världsbanken; The world bank annual report 1994; 1995; 1996; 1997; 1998 och 1999.

Som framgår av tabellen har såväl utlåningen totalt som utlåningen till projekt för institutionsutveckling ökat under 90-talet. Det är svårt att ur tabellen dra slutsatser om hur finansieringen av institutionsutveckling andelsmässigt utvecklats under perioden.

För de lån som beslutats görs successivt upphandlingar av varor, anläggningsarbeten och konsulttjänster. Under 1999 upphandlades totalt för 24,4 miljarder dollar varav 14,8 miljarder (60 %) upphandlades internationellt. Tabell 4.20 visar utvecklingen av internationell upphandling av konsulttjänster, dvs den del som är öppen för konsulter utanför mottagarlandet.

Tabell 4.20. Internationell upphandling genom IBRD och IDA av konsulttjänster budgetåren 1987–1999 (från och med 1997 exkl. strukturanpassningslån). Miljoner dollar.

	Totalt Miljoner dollar
1987	771
1988	706
1989	641
1990	595
1991	569
1992	585
1993	672
1994	767
1995	793
1996	911
1997	878
1998	882
1999	706

Källa: Världsbanken; The world bank annual report 1994; 1995; 1996; 1997; 1998 och 1999; Satsa på utveckling, Rapport från multilaterala upphandlingsprojektet, 1994.

Av tabellen går inte att utläsa någon tydlig tendens i upphandlingen av konsulttjänster. Under några år i mitten av nittioalet steg denna upphandling men har 1999 åter sjunkit. Strukturanpassningslånen bedöms ha en mycket liten andel konsulttjänster.

Vid sidan av lån- och kreditverksamheten har Världsbanken (inom IBRD och IDA) även andra sätt att stödja utvecklingsländerna. Dit hör projekt finansierade av banken samt andra mindre insatser finansierade direkt av banken och de s.k. ”trust funds” som innehåller bl.a. landbundna konsultfonder. Inom projekt som i övrigt finansieras genom lån eller krediter kan banken ge bidrag för tekniskt stöd. Andra insatser som finansieras direkt av banken är mindre förberedande projekt och utarbetande av projekthandlingar etc. Banken finansierar dessutom varje år ett mindre antal projekt med såväl experter, råd och utbildning. Till bankens övriga stöd skall också läggas det egna utbildningsinstitutet som arbetar med att bygga upp kunskap om hur man skapar och driver utvecklingsprogram.

Insatser kan göras för projekt som inte lämpar sig för lån eller krediter genom s.k. trust funds. Dessa fonder finansierar projekt inom de områden som bidragsgivarna från olika länder och organisationer angivit. Stora givare är bl.a. Japan, Holland och Norge men banken bidrar också själv med pengar till dessa fonder. Bland fonderna finner man bl.a. Institutional development fund (IDF) som stödjer institutionsuppbyggnad i främst de fattigaste länderna. Projekten är förhållandevis små (högst

500 000 dollar). Under budgetåret 1998 utbetalades ca 20 miljoner dollar från denna fond. Världsbanken har också en konsultfond som inte är bunden till konsulter från något enskilt land och som finansierar aktiviteter i enlighet med bankens policier inom främst områdena miljö, jämställdhet, samhällets styrning m.m. Under budgetåret 1998 uppgick de totala utbetalningarna från denna fond till ca 74 miljoner dollar.

Det finns också två svenska konsultfonder som är bundna till svenska experter och konsulter och endast kan användas i enlighet med speciella direktiv. Den ena är allmän uppgår till 62 mkr, den andra är reserverad för Central- och Östeuropa och uppgår till 16 mkr. Dessa och övriga svenska konsultfonder i andra multilaterala organ beskrivs i avsnitt 4.9 nedan.

4.3.3 Världsbankens upphandlingsprocess

Konsulttjänster inom Världsbanken upphandlas genom speciella upphandlingsförfaranden, som skiljer sig från upphandling av produkter och anläggningsarbeten. Metoder för upphandling av konsulttjänster för såväl lån från IBRD, krediter från IDA som anslag från någon av fonderna eller direkt från banken görs enligt samma riktlinjer.

Till de allmänna villkoren och kraven hör att endast personer och företag, som tillhör Världsbankens medlemsländer, har rätt att lämna anbud. Detta krav gäller även enskilda konsulter och utrustning som ingår i ett projekt. Världsländet ansvarar för att en projektbeskrivning som utgör ett grunddokument i upphandlingen tas fram. Projektbeskrivningen skall innehålla syfte, mål och avgränsning av uppdraget samt den övriga bakgrundsinformation som är nödvändig för att förstå uppdraget. Det betonas att uppdragsbeskrivningen inte får bli alltför detaljerad och därmed inflexibel.

Efter annonsering upprättas en s.k. kortlista med 3–6 konsulter. Kortlistan skall om möjligt ha stor geografisk spridning och högst två konsulter från varje land får förekomma. Kortlistade organisationer får en inbjudan att lämna anbud med nödvändiga anbudshandlingar, bl.a. utvärderingskriterier för upphandlingen. Normalt används system med dubbla kuvert för anbuden där det tekniska anbudet och det finansiella anbudet (priset) ligger i skilda kuvert.

Varje anbud utvärderas kvalitetsmässigt utifrån ett antal kriterier med olika vikter. De grundkriterier som normalt används och sedan bryts ned i delkriterier; är organisationens erfarenheter, metodval i projektet, nyckelpersonalens kompetens, metod för kunskapsöverföring och deltagande av mottagarlandets nationella expertis.

De anbud vars tekniska kvalitet nått upp till en i förväg angiven miniminivå deltar i den finansiella bedömningen. De anbud som inte nått tillräcklig teknisk kvalitet får sina finansiella anbud återsända oöppnade. Det lägsta anbudet som öppnas ges 100 poäng medan övriga anbud som öppnas ges poäng i proportion till detta lägsta anbud. I den slutliga avvägningen mellan pris och kvalitet får priset maximalt ha vikten 30 av 100. Kvaliteten har alltså en i de flesta fall avgörande roll för valet av konsult.

Vid sidan av denna standardiserade upphandlingsmodell för konsulttjänster förekommer ett antal andra metoder som kan användas i speciella fall. Detta gäller t.ex. för extremt komplexa projekt, projekt med fast budget, mycket små uppdrag och vid upphandling från vissa organisationer (t.ex. övriga FN-systemet).

4.3.4 Den svenska andelen

Av nedanstående tabell framgår Världsbankens totala internationella upphandling och hur stor del som går till Sverige.

Tabell 4.21. Världsbankens totala internationella upphandling samt den svenska andelen, budgetåren 1986–1999. Miljoner dollar och procent.

	Totalt Miljoner dollar	Sverige Miljoner dollar	Svensk andel Procent
1986	5 536	85	1,5
1987	9 405	92	1,0
1988	9 281	107	1,2
1989	9 270	110	1,2
1990	11 879	110	0,9
1991	9 159	97	1,1
1992	9 038	72	0,8
1993	9 946	148	1,5
1994	9 010	98	1,1
1995	9 094	90	1,0
1996	9 457	83	0,9
1997	8 733	74	0,8
1998	14 292	128	0,9
1999	14 781	129	0,9

Källa: Världsbanken; The world bank annual report 1994; 1995; 1996; 1997; 1998 och 1999; Satsa på utveckling. Rapport från multilaterala upphandlingsprojektet, 1994.

Ovanstående tabell avser all internationell upphandling inom IDA och IBRD och inkluderar därmed såväl varor som anläggningsarbeten och

konsulttjänster. Den svenska andelen har varit omkring en procent under hela perioden och under de fyra senaste åren under en procent.

I tabellen nedan visas utvecklingen av upphandling av svenska konsulttjänster inom Världsbanken.

Tabell 4.22. Internationell upphandling genom IBRD och IDA av konsulttjänster budgetåren 1987–1999 (från och med 1997 exkl. struktur-anpassningslån). Miljoner dollar.

	Sverige Miljoner dollar	Svensk andel Procent
1987	8	1,1
1988	6	0,9
1989	5	0,8
1990	2	0,3
1991	4	0,7
1992	3	0,5
1993	5	0,7
1994	4	0,5
1995	6	0,7
1996	9	1,0
1997	10	1,2
1998	6	0,7
1999	5	0,7

Källa: Världsbanken; The world bank annual report 1994; 1995; 1996; 1997; 1998 och 1999; Satsa på utveckling, Rapport från multilaterala upphandlingsprojektet, 1994.

Materialet visar att den svenska andelen varit i stort sett oförändrad under hela perioden och att den under större delen har legat under en procent av den internationella upphandlingen.

4.3.5 Utvecklingen av förvaltningsstödet

Utifrån statistiken över Världsbankens utlåning och upphandling går det, som beskrivits ovan, inte att finna några tydliga tecken på att stöd till förvaltningskunnande eller ens konsultinsatser i allmänhet har ökat i någon väsentlig grad under den senaste tioårsperioden. Under femårsperioden 1989–93 var den genomsnittliga andelen offentlig institutionsutveckling 4 % av de beslutade lånen. För perioden 1995–99 hade denna andel ökat till 6 % men med stora fluktuationer mellan åren. Det skall dock påpekas att det utifrån befintlig statistik inte är möjligt att med någon större precision avgränsa förvaltningsstöd med utredningens definition. Stöd till förvaltningsutveckling kan förekomma inom i princip samtliga sektorer till vilka utlåning sker.

I uttalanden från Världsbanken kan man finna stöd för att området institutionsuppbyggnad kommer att bli mer prioriterat. I Världsbankens beskrivning av sin roll framhålls bl.a. att effektiviteten i utvecklingsstödet är beroende av en bra styrning och ledning. Banken uppmuntrar regeringar att skapa lagar och regelverk som är tydliga och transparenta samt utveckla den ekonomiska styrningen. En god ledning kännetecknas enligt Världsbanken av; bra styrning av offentlig verksamhet, god redovisning, förutsägbarhet i lagar och regler samt tillgång till information om ekonomin.

Världsbankens president James D. Wolfensohn har vid ett flertal tillfällen under det senaste året i sina tal berört områden som korruption, behovet av samverkan mellan finansiellt stöd och stöd för bl.a. social utveckling. Han har också markerat att enbart införande av lagar etc, utan motarbetande av korruption m.m., inte automatiskt medför förbättringar för de individer som har störst behov. Vid 1999 års möte med bankens guvernörer den 28/9 sade han bl.a.

At the bank, we propose to give great emphasis in the years ahead to the question of working with governments to strengthen structure and governance.

I den senaste påfyllningen till IDA (IDA-12) anges fyra områden som skall fokuseras. Ett av dessa är "good governance". Området innehåller stöd till projekt som främjar oberoende offentliga institutioner, en transparent politisk process, likhet inför lagen och åtgärder för att bjuda in medborgare att delta i den politiska processen.

I Världsbankens årsrapport 1999 pekar man på behovet av en väl fungerande offentlig sektor för att utveckla samhällen och minska fattigdom. Under budgetåret 1999 påbörjades också ett arbete att föra in de institutionella frågorna i bankens landstrategier i fem pilotfall. Ett viktigt inslag är också att söka minska korruptionen genom att stärka och utveckla offentliga institutioner.

4.4 Amerikanska utvecklingsbanken (IDB)

Den amerikanska utvecklingsbanken, Inter-American Development Bank (IDB), bildades 1959 i syfte att stödja ekonomisk och social utveckling i Latinamerika och Karibien. Banken har i dag 46 medlemsstater och huvudkontoret ligger i Washington. De svenska garantierna uppgick 1998 till ca 38 miljarder dollar. USA, som är den största bidragsgivaren, stod för hälften av de totala garantierna på knappt 10 miljarder dollar.

Utvecklingen i länderna stöds i första hand genom lån, dels marknadsmässiga, och dels på mjukare villkor. Till IDB hör också Inter-

American Investment Corporation (IIC) och Multilateral Investment Fund (MIF) som båda stödjer utveckling i den privata sektorn.

Större delen av bankens utlåning sker genom lån på marknadsmässiga eller nära marknadsmässiga villkor. Utlåningsräntan låg 1998 på 6–7 % och avbetalningstiden varierar mellan 15–25 år. 1998 uppgick dessa lån till 9,4 miljarder dollar. Den mjukare formen av utlåning kallas Fund for special operations (FSO) och kan ges till de fattigaste länderna i regionen. Räntan varierar mellan 1–4 % beroende på mottagarlandets utveckling. Avbetalningstiden är 40 år och de 10 första åren är amorteringsfria. 1998 beviljades 25 FSO-lån till ett värde av 686 miljoner dollar. I tabell 4.22 nedan redovisas den totala utlåningen, dvs med såväl marknadsmässiga som mjukare villkor, 1998 efter sektor.

Tabell 4.23. Utlåning inom IDB 1998 efter sektor. Miljoner dollar och procent.

Sektor	Miljoner dollar	Procent
Jordbruk och fiske	122	1,2
Industri, gruvor och turism	1 108	11,0
Vetenskap och teknik	14	0,1
Energi	832	8,2
Transporter och kommunikation	793	7,8
Hygien	820	8,1
Landbygdsutveckling	672	6,6
Utbildning	294	2,9
Sociala investeringar	1 093	10,8
Hälsa	129	1,3
Miljö	108	1,1
Småföretagande	215	2,2
Reformering och modernisering av statsförvaltningen	3 841	38,5
Exportfinansiering	22	0,2
Annat	0	0,0
Totalt	10 063	100

Källa: Amerikanska utvecklingsbanken; 1998 Annual Report IDB.

Av tabellen framgår att beslut om utlåning för projekt med syfte att reformera statsförvaltningen står för en stor andel inom IDB. Beslut om lån för reformering av staten togs för nära 4 miljarder dollar. Området innefattar bl.a. reformering och utveckling av rättsområdet, finansiell administration, decentralisering, tull m.m.

Den totala upphandlingen av varor, anläggningsarbeten och konsulttjänster var under 1998 6,6 miljarder dollar. Av detta upphandlades projekt för 2,9 miljarder dollar internationellt. Stöd ges också i andra former än lån. Genom bidrag från medlemsländer och Världsbanken till olika s.k. trust funds ges stöd på en rad områden. Sverige har ett antal

egna fonder med speciella villkor och ger också bidrag till andra fonder. En utförligare beskrivning av de svenska konsultfonderna återfinns i avsnitt 4.9. Stöd för tekniskt samarbete utan återbetalningskrav finansieras av bankens avkastning och av bidrag från medlemsländerna genom fonder. Under 1998 godkändes över 400 projekt till ett värde av 106 miljoner dollar.

Vid upphandling i internationell konkurrens gäller att endast organisationer från medlemsländer får delta. Olika varianter förekommer men vid belopp över 350 000 dollar skall öppen upphandling normalt användas. En avvägning mellan pris och teknisk kvalitet avgör vilket som är det mest fördelaktiga anbudet och som skall kontrakteras. Kriterier och dess vikter liksom prisets vikt i relation till den tekniska kvaliteten skall framgå av anbudshandlingarna. IDB ger också mottagarlandet möjlighet att använda system med dubbla kuvert, men detta är inte något krav.

Bland andra metoder för upphandling som förekommer finns nationell upphandling, begränsad internationell anbudsgivning och direktkontrakt. Den svenska andelen av IDB:s upphandling och hur denna har utvecklats framgår av tabell 4.24 nedan.

Tabell 4.24. Total upphandling (lokal och internationell samt genom fonder) samt svenska andelar från IDB 1989–1998. Miljoner dollar och procent.

	Totalt miljoner dollar	Svensk andel miljoner dollar	Procent
1989	2 549	22	0,9
1990	2 507	18	0,9
1991	3 151	33	1,1
1992	3 195	26	1,0
1993	3 732	17	0,5
1994	3 040	18	0,6
1995	4 819	7	0,1
1996	4 316	14	0,3
1997	5 468	4	0,1
1998	6 635	67	1,0

Källa: Amerikanska utvecklingsbanken; 1998 Annual Report IDB.

1995 tog man inom banken fram ett speciellt aktivitetsprogram för stöd till reformering och effektivisering av offentlig förvaltning. I utlåningsprogrammet för den åttonde påfyllningen av IDB 1994 framhålls tre huvudområden för bankens engagemang. Dessa är fattigdomsbekämpning och höjning av levnadsstandarden, förnyelse och integration samt miljö. Inom området förnyelse och miljö ingår reformering av

staten. Det framhålls att en fungerande och effektiv förvaltning är långsiktigt nödvändig för att den privata tillväxten skall växa.

Amerikanska utvecklingsbankens president har vid sidan av bl.a. handels- och miljöfrågor, markerat att framför allt demokratifrågan är viktig för Latinamerika och Karibien. Vid bankens årsmöte med guvernörerna i Paris i mars 1999 angav han demokratifrågan som en av fem stora utmaningar för regionen i framtiden och betonade särskilt okorrumpierad förvaltning. I samma tal framhölls att stöd till reglerande och övervakande verksamhet samt stöd till länders ansträngningar att stärka lagstiftning och rättssystem, är två av de insatsområden som banken har till sitt förfogande inom ramen för det åttonde programmet.

4.5 Asiatiska utvecklingsbanken (AsDB)

Den asiatiska utvecklingsbanken med säte i Manila bildades 1966 och ägs av sina 57 medlemsstater. 41 av medlemmarna finns i Asien och Stillahavs-regionen. Japan är den största bidragsgivaren och står ensamt för ungefär hälften bidragen. Sverige har varit medlem från starten. Sverige har fram till 1998 ställt 168 miljoner dollar till förfogande för utlåning

Banken ger stöd i form av lån men också visst tekniskt stöd som inte behöver återbetalas. Av bankens totala utlåning som under 1998 uppgick till 6,0 miljarder dollar gick tre fjärdedelar till fyra länder; Indonesien (31 %), Kina (20 %), Filippinerna (14 %) och Thailand (10 %). Utlåning sker dels på marknadsmässiga villkor med upplåning på den internationella kapitalmarknaden. För 1998 har räntan legat på 6–7 %. Under 1998 uppgick dessa lån till 5,0 miljarder dollar, dvs över 80 % av den totala utlåningen. Den andra, mjukare, formen av utlåning administreras genom Asian Development Fund (ADF) som får resurser genom medlemsländernas bidrag. Lånen ges på 32 år med åtta års amorteringsfrihet. En ränta på 1 % för de första åtta åren och 1,5 % för resterande period utgår. Under 1998 uppgick utlåningen genom ADF till 1,0 miljard dollar.

Tabellen nedan visar utvecklingen av bankens totala utlåning inom olika områden.

Tabell 4.25. Total utlåning från AsDB efter sektor 1995–1998. Miljoner dollar.

	1995	1996	1997	1998
Finansiellt	563	213	4 663	1 676
Transport och kommunikation	970	1 489	933	1 497
Multisektor	8	500	1	939
Social infrastruktur	1 257	731	1 775	705
Energi	1 792	1 194	668	440
Jordbruk och naturresurser	896	802	1 004	421
Annat	-	394	330	301
Industri och mineraler	18	222	40	4
Summa utlåning	5 504	5 545	9 414	5 983

Källa: Asiatiska utvecklingsbanken; Asian development bank annual report 1995; 1996; 1997 samt 1998.

Utlåningen för 1997 var avsevärt högre än övriga år, främst beroende på ett exceptionellt stort lån för ett finanssektor-program på 4 miljarder dollar till Korea. Asienkrisen avspeglar sig 1998 i stora belopp för lån till finansiell sektor.

Av tabell 4.26 nedan framgår utvecklingen av tekniskt stöd i de delar som utgår som direkta bidrag. Stödet har som framgår legat på samma nivå de senaste åren.

Tabell 4.26. Direkta bidrag för tekniskt stöd inom AsDB 1993–1998. Miljoner dollar.

	Miljoner dollar
1993	122
1994	129
1995	145
1996	174
1997	162
1998	163

Källa: Asiatiska utvecklingsbanken; Asian development bank annual report 1995; 1996; 1997 samt 1998.

Upphandlingen av konsulttjänster, som redovisas i tabell 4.27, har sjunkit kraftigt under de senaste två åren. Detta gäller för såväl lån på marknadsmässiga villkor som de mjukare lånen.

Tabell 4.27. Upphandling av konsulttjänster genom vanligt kapital (OCR) och Asian Development Fund (ADF) 1967–1998, medelvärden per år i miljoner dollar.

	OCR	ADF	Totalt
1967–76	7	3	10
1977–86	33	16	49
1987–96	83	57	140
1997–98	17	18	35

Källa: Asiatiska utvecklingsbanken; Asian development bank annual report 1995; 1996; 1997 samt 1998.

Sverige har en konsultfond på 18 mkr med speciella villkor (se vidare avsnitt 4.9).

Vid konsultupphandlingar inom AsDB används normalt en metod som innebär att man börjar med att upprätta en kortlista över konsultfirmor som ges möjlighet att bjuda på uppdraget. Annonsering av uppdraget behöver alltså inte göras. Uppgifter om kompetenta konsultföretag kan komma från bankens erfarenheter eller tidigare erfarenheter från värdlandet men medlemsländer kan också marknadsföra sitt eget lands konsulter hos mottagarlandet. Kortlistan består normalt av 5–7 organisationer.

Utvärderingen av anbuderna skall enbart ta hänsyn till anbudens tekniska kvalitet, inkluderande tidigare erfarenheter, nyckelpersonalens erfarenheter, språkkunskaper m.m. Den bästa anbudsgivaren bjuds sedan in för att förhandla om priset. Om man inte kommer överens går man vidare och förhandlar med det näst bästa tekniska anbudet (osv.). Mottagarlandet kan också, om man vill, använda s.k. två-kuvert system. AsDB:s upphandling från Sverige av konsulter och tekniskt stöd framgår av nedanstående tabell.

Tabell 4.28. Asiatiska utvecklingsbankens upphandling från Sverige av konsulttjänster och tekniskt stöd 1996–1998. Miljoner dollar och andel i upphandlingen.

	Konsultupphandling		Tekniskt stöd	
	Miljoner dollar	Procent	Miljoner dollar	Procent
1995	0,0	0,0	1,2	1,0
1996	1,7	0,9	1,7	1,3
1997	1,2	0,6	0,9	0,6
1998	2,0	1,3	1,2	0,9

Källa: Asiatiska utvecklingsbanken; Asian development bank annual report 1995; 1996; 1997 samt 1998.

Bankens upphandling av svenska konsulttjänster har under de senaste åren varit 1–2 miljoner dollar per år. Dessutom upphandlas tekniskt stöd som är ungefär lika stort.

Sveriges andelar i upphandlingen från AsDB jämfört med övriga nordiska länders framgår av tabell 4.29.

Tabell 4.29. Andel av upphandlingen (OCR + ADF) 1967–1998. Procent.

	Varor och anläggningsarbeten				Konsulttjänster			
	67–76	77–86	87–96	97–98	67–76	77–86	87–96	97–98
Sverige	0,46	0,90	0,73	0,15	0,13	0,04	0,98	0,92
Norge	0,13	0,03	0,17	0,01	0,00	0,35	0,10	1,90
Danmark	0,11	0,45	0,21	0,22	1,64	1,97	1,81	1,44
Finland	0,04	0,05	0,37	0,21	0,00	0,64	0,27	2,15

Källa: Asiatiska utvecklingsbanken; Asian development bank annual report 1998.

Stöd till förvaltningskunnande får stor uppmärksamhet i banken. I 1998 års årsredovisning ges förvaltningsfrågor ett specialkapitel. Här beskriver man bl.a. behovet av reformer av statens roll, decentralisering av makt, och behov av nya kunskaper hos offentliga tjänstemän. Man slår fast att bredden i stödet väntas öka och att samhällstyrning utgör en viktig del när man skriver:

The Bank is fully committed to its transformation into a broad-based development institution, of which governance is a core dimension.

Området har ägnats särskild uppmärksamhet sedan 1995 och sedan dess har nära 40 lån som innehåller förvaltningskomponenter beviljats. Dessutom har speciella insatser gjorts genom tekniskt stöd. Banken har som mål att ha en ledande roll i utvecklandet av förvaltningarna i Asien och Stilla Havsområdet.

4.6 Afrikanska utvecklingsbanken (AfDB)

Den afrikanska utvecklingsbanken, The African Development Bank (AfDB) bildades 1964 och har sitt säte i Abidjan, Elfenbenskusten. Fram till 1982 kom samtliga medlemsländer från regionen, men i dag finns 24 medlemsländer utanför kontinenten, däribland Sverige. Till banken räknas också The African Development Fund (ADF) och The Nigeria Trust Fund (NTF). Sverige bidrog 1998 till ADF med 278 mkr.

Banken stödjer de regionala medlemsländerna med i första hand lån men till viss del också bidrag som inte är återbetalningsskyldiga. Stödet är störst till norra och östra Afrika. De totala beslutade lånen under

1998 uppgick till ca 1,6 miljarder dollar och utbetalningarna till ca 1,2 miljarder dollar.

De lån som administreras genom huvudorganisationen AfDB har marknadsmässiga villkor. Räntan varierar något men har de senaste åren legat på ca 7,5 %. Återbetalningstiden är 20 år och inkluderar en 5-årsperiod med amorteringsfrihet. Omkring hälften av den afrikanska bankgruppens utlåning skedde genom sådana lån.

Den mjukare formen av utlåning går genom The African Development Fund (ADF) som finansieras genom bidrag från medlemsländerna. Fonden, som startades 1972, stödjer de fattigaste länderna i regionen med lån utan ränta och med mycket lång återbetalningstid, 50 år. Dessutom är de första tio åren amorteringsfria. Fondens andel av Afrikanska utvecklingsbankens utlåning har vuxit under senare år och står nu för nära hälften av utlåningen.

En tredje del i bankens utlåningsverksamhet är The Nigeria Trust Fund (NTF) som bildades 1976. Fonden lånar ut mot en ränta på 4 % med 25 års återbetalningstid. NTF står för en mycket liten del av bankens totala utlåning.

Tabellen nedan visar totala utbetalningarna efter upphandling inom alla delar av AfDB.

Tabell 4.30. Utbetalningar till projekt inom AfDB efter sektor, respektive år 1995–1998 samt kumulativt 1967–1998. Miljoner dollar.

	1995	1996	1997	1998	1967–98
Jordbruk	299	334	305	275	4426
Transporter	213	255	291	197	3857
Kommunikation	32	35	51	27	547
Vatten och hygien	131	79	96	52	1858
Energi	144	160	114	107	2239
Industri	137	129	74	12	1913
Banker	200	144	102	122	2821
Utbildning	100	108	96	97	1388
Hälsa	47	50	68	55	618
Multisektor	255	282	414	287	3960
Ospecificerat	-1	0	1	-9	-16
Total	1558	1575	1613	1221	23612

Källa: Afrikanska utvecklingsbankens hemsida.

Som framgår av tabellen väger områdena Jordbruk och Transporter tungt i bankens upphandling.

Bland de instrument som finns för att stödja olika projekt kan nämnas lån för projekt i offentlig sektor, sektorstöd, tekniskt stöd och institutionsuppbyggnad. Lån till projekt i offentlig sektor står för den största delen av utlåningen. Under 1998 beslutades om lån motsvarande

850 miljoner dollar för sådana projekt av vilka endast delar kan hänföras till förvaltningsstöd. Sektorstöd syftar bl.a. till att stärka reformering av institutioner i en specifik sektor. Beslut om stöd uppgick 1998 till ca 140 miljoner dollar, vilket är en liten nedgång från 1997. Tekniskt stöd genom lån eller bidrag ges enbart genom ADF och syftar till att förbereda projekt. Utbetalningarna av tekniskt stöd uppgick 1998 till ca 85 miljoner dollar. Stödet för institutionsuppbyggnad uppgick 1998 till ca 40 miljoner dollar.

Sverige har en konsultfond som uppgår till 15 mkr som bara får gå till svenska experter och konsulter (se vidare avsnitt 4.9).

De internationella konsultupphandlingarna är öppna för konsultfirmor från något av medlemsländerna. Inbjudan att lämna intresseanmälan för projekt annonseras minst 45 dagar i förväg. En kortlista med 5–7 konsultfirmor med bred geografisk spridning och högst två konsulter från varje land upprättas. Dessa ges möjlighet att lämna anbud.

Tre urvalsmetoder kan användas. Den första innebär att man väljer ut det tekniskt bästa anbudet och sedan avgör om priset kan accepteras. Om priset bedöms ligga för högt går man vidare till det näst bästa tekniska anbudet. Den andra metoden innebär att man jämför de tekniska anbuden med priserna enligt givna vikter. Detta är samma metod som normalt används i Världsbanken. Den tredje metoden går ut på att man väljer det anbud med minst viss teknisk kvalitet som har lägst pris. Den tekniska utvärderingen görs med i förväg bestämda vikter för de olika komponenterna. I bankens upphandlingsregler anges inom vilka ramar vikterna får ligga. Exempelvis får företagets tidigare erfarenheter ha vikt 5–15 %, förståelse av uppdraget och förslaget kvaliteten 25–40 % och nyckelpersonernas kompetens 40–60 %.

Den svenska upphandlingen från AfDB är relativt liten. Utvecklingen 1995–98 framgår av tabell 4.31 nedan.

Tabell 4.31. Total upphandling från AfDB och svenska andelar 1995–1998. Miljoner dollar och procent.

	Totalt Miljoner dollar	Svensk andel Miljoner dollar	Procent
1995	1558	3	0,2
1996	1575	7	0,4
1997	1613	13	0,8
1998	1221	5	0,4

Källa: Afrikanska utvecklingsbankens hemsida; Exportrådet.

En förklaring till de låga svenska andelarna i AfDB kan vara att banken har sin tyngdpunkt i västra och norra Afrika medan svenska bilaterala insatser har koncentrerats till södra och östra delarna. Svenska företag

har därigenom i liten utsträckning genom bilaterala projekt kunnat få erfarenhet av bankens viktigaste områden. Upphandlingen av tjänster uppgick 1998 till 31,3 miljoner dollar, varav den svenska andelen var ca 1 %.

I bankens långtidsplan poängteras vikten av en bra och okorrumpad förvaltning (good governance). Genom sina strukturstödsprogram som är en del av insatserna för att reformera förvaltningen har man börjat stödja bl.a. rättssystem och ekonomisk förvaltning. En fungerande förvaltning ses också som en viktig grund för att bekämpa korruption.

I slutet av november 1999 deltog AfDB:s president i en konferens om god samhällsstyrning och hållbar utveckling och höll där ett tal i vilket han markerade betydelsen av den samhälleliga utvecklingen för att uppnå ekonomisk utveckling. I sitt tal lyfte han bl.a. fram betydelsen av lagar och fungerande rättssystem, ansvarstagande, transparens och medborgardeltagande och att bankens ansträngningar att stödja dessa områden måste fortsätta och insatser löpande utvärderas.

4.7 FN-systemet

FN-systemet (utöver Världsbanken) består av ett stort antal fack- och specialorgan som i varierande grad upphandlar konsulttjänster med inriktning mot förvaltningsfrågor. 1998 var den totala upphandlingen ca 3,0 miljarder dollar varav 1,4 miljarder var tjänster. Knappt hälften av tjänsterna upphandlades från utvecklingsländer. Sverige lämnade 1998 bidrag till FN:s ekonomiska och sociala verksamhet om 1,7 mdkr.

Tjänster upphandlas från ca 30 olika FN-organ där de största upphandlarna är United Nations Development Programme (UNDP), World Food Programme (WFP), FN:s upphandlingsavdelning (UN/PD), United Nations Office for Project Services (UNOPS) och United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (UNESCO).

UNDP är FN:s samordningsorgan av utvecklingssamarbete inom tekniskt bistånd. UNDP som bildades 1974 har sitt huvudkontor i New York. UNDP finansierade under 1998 upphandling av konsulttjänster motsvarande ca 500 miljoner dollar. UNDP ger stöd till förvaltningsområdet. Sveriges stöd till UNDP uppgick 1998 till 470 mkr.

WFP – World Food Programme – ligger i Rom och skall stimulera ekonomisk och social utveckling genom att förmedla livsmedelsbistånd. De tjänster som upphandlas rör sig i huvudsak om transporter, lagring, utspisning etc och bedöms därför ha mycket liten relevans för förvaltningsområdet. Under 1998 upphandlade WFP tjänster för drygt 300 miljoner dollar. Det svenska bidraget till WFP uppgick 1998 till 180 mkr.

United Nations Office for Project Services (UNOPS) – med en upphandling av tjänster på drygt 100 miljoner dollar – ger stöd till bl.a. demokratisering och förvaltning.

Tabell 4.32. Upphandling av tjänster inom FN-systemet i miljoner US-dollar, totalt och från i-länder.

	Totalt	I-länder
1994	1307	899
1995	1336	800
1996	1062	553
1997	1087	542
1998	1359	734

Källa: FN; United Nations system, Annual statistical report 1998.

Av den totala upphandlingen av konsulttjänster inom FN-systemet tillfaller drygt hälften de industrialiserade länderna. Från 1994 till 1997 gick upphandlingen från i-länder ner men ökade igen till 1998. Tabell 4.33 visar FN:s upphandling av tjänster för de nordiska länderna.

Tabell 4.33. Nordiska ländernas andel i FN:s upphandling av tjänster 1995–1998. Procent.

	1995	1996	1997	1998
Sverige	0,57	0,35	0,20	0,29
Norge	1,49	0,77	0,08	0,09
Danmark	2,17	1,99	0,53	1,09
Finland	0,24	0,16	0,02	0,08

Källa: FN

Tidigare gjordes nästan all upphandling av de olika FN-organen vilket därvidlag liknade upphandlingen i Sverige bilateralt. I dag görs ca en tredjedel av upphandlingen med ett mer decentraliserat ansvar (mottagaransvar) och har i denna del närmat sig systemen som används av Världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna. Det är främst UNDP som genomfört denna förändring.

Tabell 4.34. Upphandling inom FN-systemet av tjänster från svenska aktörer 1995–1998. Miljoner dollar.

	Miljoner dollar
1995	7,6
1996	3,7
1997	2,2
1998	3,9

Källa: FN; United Nations system, Annual statistical report 1998.

I den svenska upphandlingen låg de största delarna, 1,9 miljoner dollar vardera, på UNOPS och International Atomic Energy Agency (IAEA). Ökningen mellan 1997 och 1998 beror helt på en ökning i upphandlingen från IAEA.

Eftersom FN-systemet består av ett så stort antal organisationer utan tydlig samordning går det inte att få någon enhetlig bild över utvecklingen för stödet till förvaltningskunnande. Den största upphandlaren, UNDP, har dock förvaltning som ett av fyra fokusområden (övriga är fattigdom, jämställdhet och miljö). UNDP ser en ökad efterfrågan på stöd för fria val, åsikts- och föreningsfrihet, rättssystemet, reformering av offentlig sektor, decentralisering m.m.

4.8 Övriga finansiärer

Under gruppen övriga finansiärer har utredningen sorterat in alla dem som inte kunnat grupperas in i de andra grupperna i detta kapitel. Här finns de europeiska institutionerna Europeiska utvecklingsbanken och Europeiska investeringsbanken med en stor och växande verksamhet. Gruppen med nordiska finansiärer består av den Nordiska investeringsbanken med ett mjukt fönster i utvecklingsfonden och ett särskilt miljöbolag (NEFCO). Till de nordiska finansiärerna hör också den Nordiska projektexportfonden. SIGMA, som är en del av OECD, finansieras till största delen av Phare. Avslutningsvis pekas också på förekomsten av utländsk bilateral finansiering av svensk förvaltningsexport, direkta anslag och kommersiell export, dvs de fall då mottagaren betalar själv.

4.8.1 Europeiska utvecklingsbanken (EBRD)

Europeiska utvecklingsbanken (EBRD) är den nyaste av de regionala utvecklingsbankerna. Den bildades 1991. Banken har sitt säte i London och stödjer ekonomisk utveckling i Öst- och Centraleuropa. Sverige har en konsultfond som uppgår till 55 mkr. (Se vidare avsnitt 4.9.) Sveriges totala åtaganden om garantier för lån uppgick i slutet av 1998 till 456 miljoner Euro.

Bankens verksamhet i form av åtaganden om projekt respektive utbetalda medel framgår av tabell 4.35 nedan. Såväl underskrivna åtaganden som utbetalningar har kontinuerligt ökat under den beskrivna perioden. Utbetalningarna har mer än fördubblats.

Tabell 4:35. Åtaganden 1994–1998 inom EBRD. Miljarder ECU.

	Åtaganden	Utbetalningar
1994	1,9	0,6
1995	2,0	1,0
1996	2,2	1,2
1997	2,3	1,2
1998	2,4	1,4

Källa: Europeiska utvecklingsbanken; Annual report 1998.

Av tabell 4.36 nedan framgår åtagandena 1998 efter sektor. Som framgår av tabellen återfinns större delen av stödet inom den privata sektorn. Endast 4 % av stödet och 5 av 96 projekt låg inom området Samhälle/social service.

Tabell 4.36. Åtaganden efter sektor inom EBRD 1998, antal projekt. Miljoner Euro samt andel.

	Antal	Miljoner Euro	Procent
Finans, företag	44	933	39
Transporter, lager	10	223	9
Tillverkning	16	351	15
Energi	7	245	10
Telekommunikation	4	194	8
Industri	4	185	8
Turism	3	111	5
Samhälle/social service	5	96	4
Jordbrukssektorer	3	36	2
Totalt	96	2 373	100

Källa: Europeiska utvecklingsbanken; Annual report 1998.

Trots att stödet till stor del faller inom privat sektor påpekas i bankens årsredovisning att aktiviteter inom förvaltningsområdet tilldrar sig ökad uppmärksamhet från bankens sida, vilket framgår av följande citat:

Certain activities – especially those dealing with institution building and better governance in the region – acquired a new significance and became even more imperative.

4.8.2 Europeiska investeringsbanken (EIB)

Europeiska investeringsbanken (EIB) är EU:s organ för långtidsutlåning för utvecklingssamarbete och utveckling inom EU. Banken, som lånar ut till länder i alla världsdelar, har inget direkt stöd för utveckling av förvaltningar. EIB har funnits sedan 1958 och ligger i Luxemburg.

Av bankens totala utlåning på 30 miljarder Euro har 25 miljarder gått till EU-länder. Öst- och Centraleuropa samt Cypern har fått lån på sammanlagt 2,4 miljarder Euro och AVS-området 700 miljoner Euro.

4.8.3 Nordiska organ (NIB och NOPEF)

Den nordiska investeringsbanken (NIB) med säte i Helsingfors startade 1975 och beviljar lån på marknadsmässiga villkor för investeringsprojekt såväl inom Norden som i övriga världen. Lån beviljas inte för förvaltningsprojekt.

Miljöfrågor är ett viktigt område inom NIB. Genom ett speciellt miljöfinansieringsbolag, NEFCO stödjer man samarbete på miljöområdet i Östeuropa.

Den nordiska utvecklingsfonden (NDF) är en del av NIB som utgör den Nordiska bankens mjuka fönster. Villkoren för utlåning är samma som för Världsbankens IDA-krediter med en lånetid på 40 år, 10 års amorteringsfrihet och enbart en serviceavgift på 0,75 %. NDF finansierar projekt med nordiskt intresse med prioritet på projekt med positiva miljöeffekter. Utlåningen från NDF finansierar till mycket liten del projekt som stödjer förvaltningskunnande.

Den nordiska projektexportfonden (NOPEF) ger lån och bidrag till nordiska företag för förstudier vid projektexport och vid utlandsetableringar.

4.8.4 OECD/PUMA/SIGMA

Inom OECD finns sedan 1990 programmet PUMA som arbetar med information, analyser, bedömningar och rekommendationer om offentlig förvaltning. Puma arbetar också med att stödja utbyte av goda exempel och att rapportera om utvecklingen på området. PUMA verkar uteslutande i OECD-länderna och finansieras av OECD.

En fristående del av PUMA är ett program som kallas SIGMA som stödjer samma tretton länder som Phare i Central- och Östeuropa inom förvaltningsområdet. SIGMA finansieras också till huvuddelen (85 %) av Phareprogrammet. SIGMA:s budget har under de senaste åren varit, 35–40 miljoner Franc, vilket finansierat såväl egen personal som experter från OECD-länderna. SIGMA bildades 1992 efter gemensamt initiativ med EU-kommissionen (Phare). SIGMA fungerar delvis som ett sätt att genomföra korta mindre insatser som inte hinner beredas i Phareadministrationen. Numera är SIGMA större än PUMA och i den egna organisationen finns drygt 20 experter och administrativ personal utöver detta.

SIGMA stödjer länderna inom områdena central administration, revision och finansiell kontroll, utveckling/reformering av förvaltning och styrning, råd om lag- och policyfrågor, budgetering, redovisning och stöd för att bygga stabila förvaltningar med stor öppenhet. Revision och finansiell kontroll är det största området.

SIGMA:s projekt är små, sällan över 15–20 dagars totalt arbete, och kännetecknas av att de kan genomföras snabbt. I vissa fall skiljer det bara enstaka dagar mellan förfrågan och genomförd insats. SIGMA tar alltid ansvar för insatsen själv och utnyttjar utomstående experter för att genomföra ett visst inslag. Man gör alltså ingen konkurrensutsatt upphandling och samarbetar normalt inte heller med institutioner utan med enskilda experter. Experterna kommer normalt från medlemsländernas centrala statsförvaltningar, ofta från ministerier, och är tjänst-

lediga då de arbetar för SIGMA. De ersättningsnivåer man tillämpar är lägre än normala konsulttaxor.

Svenska konsulter används i begränsad omfattning. Personal från regeringskansliet och från vissa av finansdepartementets myndigheter utnyttjas ibland. SIGMA för ingen statistik över upphandlingen men strävar efter att ha konsulter från många länder. I varje enskilt projekt strävar man dessutom efter experter från flera länder skall delta, för att minimera risken att ett enskilt lands metod kopieras.

Insatserna i de tretton mottagarländerna är relativt jämnt fördelade.

4.8.5 Direkta anslagsmedel för förvaltningsexport

Några få svenska myndigheter har vad som kan betecknas som direkta anslagsmedel för att genomföra projekt i Öst- och Centraleuropa som innebär en nettoöverföring av förvaltningskunnande.

Statens strålskyddsinstitut (SSI) och Statens kärnkraftsinspektion (SKI) får båda medel från regeringen (i vissa fall genom Sida men utan upphandling) för att bedriva olika typer av stödverksamhet på kärnkrafts- och strålskyddsområdet. Stödet uppgick för båda myndigheterna tillsammans till drygt 40 mkr 1998.

Naturvårdsverket (SNV) har sedan mitten av 90-talet fått medel för att bedriva projekt på miljöområdet i Öst- och Centraleuropa. Stödet går numer genom Sida men är direkt avsatt för SNV i Sidas regleringsbrev.

Gemensamt för de insatser som görs av dessa tre myndigheter är att det stöd som ges i närområdet har direkta effekter också i Sverige. Icke-spridning av kärnvapen och säkerhet i kärnkraftverken i östersjöområdet är naturliga svenska intressen. Att förhindra att miljöföroreningar sprids i luft eller vatten från närområdet är ett effektivt sätt att också förhindra försämrad miljö i Sverige. Av dessa skäl är det naturligt att insatser som på detta och liknande sätt gynnar Sverige finansieras genom anslag och styrs genom myndigheternas instruktioner och regleringsbrev.

En parallell till detta område är sektorsamarbetet på rättsområdet, där insatser bereds i en samarbetsgrupp på justitiedepartementet men beslutas av Sida. Detta samarbete beskrivs i kapitel 9 och bilaga 2.

4.8.6 Andra former för finansiering

I den utsträckning andra länder inte har bundet bistånd kan det förekomma att deras biståndsorgan handlar upp tjänster från andra i-länder. Av utredningens enkätundersökning framgår att viss finansiering från andra länders bilaterala bistånd förekommer. Det är, vad beträffar den svenska förvaltningsexporten, främst fråga om projekt finansierade av biståndsorgan i de nordiska länderna men också i enstaka fall andra europeiska länder.

En mycket liten del av den svenska förvaltningsexporten finansieras av importören själv, utan hjälp av gåvobistånd eller lån eller bidrag från multilaterala utvecklingsorgan eller liknande.

Exempel på sådan finansiering är projekt som Statistiska centralbyrån genomfört i Oman, samt ett stort projekt som Sweroad genomför i Saudiarabien.

4.9 De svenska konsultfonderna

Genom Sida administrerar Sverige konsultfonder i Världsbanken, IDB, AsDB, AfDB, EBRD, UNDP och FAO.

Fonderna gör det möjligt för de multilaterala instituten att med direkta bidrag finansiera begränsade insatser från svenska konsulter inom projekt som i övrigt kan vara lånefinansierade eller där man av andra skäl inte kan göra insatsen inom projektbudgeten. Inom vilka ramar varje fond får användas finns specificerat och insatserna skall godkännas av Sida. Den multilaterala organisationen fungerar dock alltid som kontraktör.

Konsultfonderna är en av få svenska komponenter i det svenska biståndet som är bundet till svenska genomförare. Fonderna ger svenska konsulter en möjlighet att få erfarenhet av att arbeta för de multilaterala organisationerna och därmed bättre förutsättningar att på sikt kunna konkurrera i de öppna anbudstävlingarna. Fondmedlen används främst för sektorstudier, förstudier, övervakning eller utvärderingar. Sida följer löpande upp hur de insatta medlen används. På de insatta medel som inte betalats ut ges dock löpande ränta som går in i fonden. När fondmedlen är på väg att ta slut tar man från svensk sida ställning till eventuell påfyllning eller om en ny fond ska upprättas.

De nuvarande svenska konsultfonderna inom *Världsbanken* inrättades 1997 och består av en generell fond och en fond reserverad för Central- och Östeuropa.

Den generella fonden fick ursprungligen 17 mkr när den inrättades i januari 1997. Därefter har fonden fyllts på i augusti samma år, i mars

-98 och i december -98 med 15 mkr vardera gången. Det totala insatta beloppet uppgår alltså till sammanlagt 62 mkr. Fonden får användas för finansiering av svenska experter och konsulter för korttidsinsatser i anknytning till Världsbanksprojekt. Av fondens totala belopp är 12 mkr reserverat för miljöinsatser och upp till en fjärdedel av fonden får användas för att finansiera insatser från andra medlemsländers konsulter. En svensk insats skall alltså kunna kompletteras med lokal eller annan expertis. I praktiken används denna andel av fonden också för finansiering av insatser i projekt där Sverige inte deltar.

Den andra svenska fonden i Världsbanken är reserverad för Central- och Östeuropa och inrättades i juni 1997. Insatsen uppgick till 16 mkr och ingen påfyllning har gjorts. Villkoren för Östeuropafonden är desamma som för den generella fonden, men hela fonden skall användas för svenska konsulter. Tabellen nedan visar de insatser av svenska konsulter som finansierats ur antingen den generella fonden (inklusive reservation för miljöprojekt) eller fonden för Central- och Östeuropa. Insatser från utländska konsulter framgår alltså inte av denna tabell.

Tabell 4.37. Beslutade insatser budgetåren 1998 och 1999 med finansiering från de svenska konsultfonderna i Världsbanken. Tusental dollar.

	Dagar	Beslut Tusental dollar	Utbetalt Tusental dollar
Ekonomisk styrning	350	177	54
Institutionsutveckling	40	202	0
Finans	70	214	176
Forskning	56	68	49
Hälsa	870	528	303
Infrastruktur	752	447	144
Jordbruk m.m.	290	179	138
Privatisering	320	335	0
Social sektor	220	83	0
Utbildning	282	167	127
Vatten och sanitet	175	100	50
Övrigt	316	188	75
Miljö	1 196	837	407
Summa	4 937	3 526	1 522

Källa: Världsbanken.

De insatta medlen i fonden uppgår, tillsammans med ränta på ej utbetalade medel, till i ca 8,5 miljoner dollar. Till juni -99 hade ca 5 miljoner dollar utbetalts. Tabellen avser data för beslut som fattats under budgetåren 1998 och 1999. Störst insatser har gjorts inom miljö, hälsa och infrastruktur, men även privatisering har fått relativt stor del av stödet. Institutionsutveckling står för 202 000 dollar, motsvarande 40 dagars insatser. Det har inte gått att få fram statistik som visar hur stor del, oavsett sektor, som ligger inom förvaltningsområdet.

Den svenska fonden i IDB inrättades 1998 och insatsen uppgick till 15 mkr. Medlen får användas för kostnader inom områden med betydelse för social eller ekonomisk utveckling i de latinamerikanska länder som har en BNP per capita under 3 000 dollar. Fonden får användas för expertstöd inom områden där Sverige har särskilt hög kompetens, utbildning och träning i Sverige eller i ett mottagarland eller för återuppbyggnad efter MITCH. Upp till 25 % av fondens belopp får användas för att finansiera konsulter från andra länder. Av tabell 4.38 nedan framgår beslut och utbetalningar 1998 och 1999.

Tabell 4.38. Beslut 1998–99 om den svenska konsultfonden i IDB, beslutade och utbetalda belopp. Tusental dollar.

	Beslut	Varav utbetalt
1998	1 535	1 264
1999	2 305	453
Summa	3 841	1 717

Källa: IDB.

Besluten motsvarar ungefär hela fondens belopp men utbetalningarna är hittills bara hälften så stora. Sammanlagt 49 insatser har godkänts under dessa två år. Statistiken från IDB över användningen av fonden är inte sektorindelad men vissa fakta om respektive insats finns. Sju av insatserna handlar om kvinnors rättigheter och gender-frågor, fem insatser om miljö och flera inom olika hälsoområden. Andra insatsområden är vatten och sanitet, hälsa, utbildning, infrastruktur m.m. Inom flera av projekten kan också konstateras att insatsen ligger inom förvaltningsområdet. Det rör sig exempelvis om statistik om miljö eller levnadsförhållanden, stärkande av offentliga institutioner och transportplanering. Omkring hälften av insatserna görs av enskilda konsulter (inkl lokala konsulter) och den andra hälften av företag eller myndigheter.

Inom *AsDB* finns inga svenska konsultfonder knutna till enbart svenska konsulter. Den svenska fond på 18 mkr som upprättades 1996 för att gälla till 1999 var knuten till projekt inom marin miljö i Vietnam och Kambodja.

I *AfDB* har Sverige en konsultfond om 15 mkr knuten till svenska experter/konsulter som finns registrerade hos banken. Fonden inrättades 1998 och får användas för bl.a. förstudier och annat beredande arbete, utvärderingar samt institutionellt eller annat tekniskt stöd. Upp till en femtedel av fonden får användas för lokala konsulter. Detta är Sveriges fjärde fond i banken.

Sedan den fjärde fonden inrättades har ett tiotal beslut om insatser hittills fattats. Kontrakt har skrivits i fem fall till ett totalt värde av nära 10 mkr och ca 5 mkr har hittills betalats ut. Över hälften av de kontrakterade medlen har gått till en stor insats inom miljöområdet men i övrigt förekommer bl.a. jordbruk, infrastruktur och finans. Ingen av insatserna ligger inom förvaltningsområdet. Inom den tredje fonden har beslut om ca fyrtio uppdrag fattats sedan 1993 och de ackumulerade utbetalningarna uppgått till ca 13 mkr. Bland dessa insatser finns vissa förvaltningskomponenter.

Inom *FN-systemet* har Sverige placerat konsultfonder i FN:s utvecklingsprogram UNDP och inom livsmedels- och jordbruksorganisationen FAO.

Sveriges konsultfond i *UNDP* inrättades 1994 och har fyllts på två gånger, 1996 och 1998, giltigheten för fonden var till 1999 men en ny fond är under beredning. Fonden uppgick ursprungligen till 8 mkr och påfyllningarna har uppgått till 10 respektive 8 mkr. Den gamla fonden, som bara fått finansiera svenska konsulter, har reserverats för korttidsinsatser och tekniskt stöd. Regeringar från 55 utvalda länder har kunnat söka medel ur fonden. Nedanstående tabell visar fördelningen av insatserna under den period fonden funnits.

Tabell 4.39. Utnyttjande av den svenska konsultfonden i UNDP, antal insatser samt belopp 1995–1999. Tusental dollar.

	Antal insatser	Tusental dollar
1995	10	445
1996	6	353
1997	13	752
1998	8	832
1999	6	807
Summa	43	3 189

Källa: UNOPS.

Större delen av fondens medel har utnyttjats, med ökade insatser under de senaste åren. De olika insatser har bedrivits i såväl Afrika, Asien, Latinamerika som Europa men med tyngdpunkt på i första hand Afrika och i andra hand Asien. Ett tiotal insatser kan direkt klassificeras som stöd till förvaltningar men även inom t.ex. områdena skog och miljö förekommer inslag som delvis bör betraktas som förvaltningskunnande. Till skillnad mot fonderna i Världsbanken och utvecklingsbankerna används i stort sett uteslutande företag och inte enskilda konsulter. Från den offentliga sidan finns Statistiska centralbyrån och Lunds universitet med bland konsulterna.

Inom *FAO* finns en mindre fond (5 mkr) som inrättades 1995 för att finansiera korta insatser av svenska konsulter inom FAO:s område. De finansierade insatserna rör skog, jordbruk, miljö och infrastruktur på landsbygden. Projekten har fördelat sig mellan åren enligt nedanstående tabell.

Tabell 4.40. Utnyttjande av den svenska konsultfonden i FAO, antal projekt, 1996–1999.

	Antal projekt
1996	2
1997	7
1998	11
1999	8
Summa	28

Källa: FAO.

Projekten har bedrivits i Afrika, Asien och i Europa med bl.a. ett antal insatser på Balkan.

Inom *EBRD*, som stödjer Central- och Östeuropa, har Sverige en fond för tekniskt samarbete som är knuten till svenska konsulter. Till fonden som inrättades 1991 och utökades 1997 har Sverige fört 55 mkr. Hittills har ca 42 mkr använts. Tabell 4.41 nedan visar hur projekten fördelat sig mellan åren.

Tabell 4.41. Utnyttjande av den svenska konsultfonden i EBRD, antal insatser samt beslutade och utbetalda belopp 1991–1999. Tusental kr.

	Antal	Beslut Tusental kr.	Utbetalt Tusental kr.
1991	8	9 452	9 452
1992	1	1 881	1 881
1993	12	12 090	12 090
1994	5	4 982	4 982
1995	5	5 375	5 375
1996	4	4 853	4 821
1997	3	2 170	1 973
1998	6	2 054	1 223
1999	3	580	12

Källa: EBRD.

Ungefär hälften av fondens totala belopp användes under de tre första åren medan omfattningen till 1999 sjönk betydligt. Av tabellen nedan framgår hur fondens medel fördelats mellan olika sektorer.

Tabell 4.42. Utnyttjande av den svenska konsultfonden i EBRD, antal insatser samt beslutade och utbetalda belopp efter sektor. Tusental kr.

	Antal	Beslut tkr	Utbetalt tkr
Anläggning	3	4 584	4 584
Energi	11	12 761	12 761
Finans	9	6 642	6 610
Jordbruk m.m.	3	327	289
Kommunal service	14	10 268	9 083
Telekommunikation	3	5 325	5 325
Tillverkning	1	727	727
Transporter	3	2 802	2 431
Summa	47	43 435	41 809

Källa: EBRD.

De största beloppen betalats ut inom energisektorn, men även inom kommunal service har jämförelsevis stora insatser gjorts. De faktiska insatserna inom denna sektor varierar stort men innehåller oftast inslag av förvaltningskunnande. Inom övriga områden är inslag av förvaltningskunnande begränsat.

4.10 Sammanfattande kommentarer

Som en utgångspunkt för utredningens sammanfattande kommentarer till de i detta kapitel behandlade finansieringsfrågorna, redovisas i tabell 4.43 ett antal uppgifter ur årsredovisningar och annat material från de finansieringsorgan, som är av störst intresse i utredningens perspektiv. Tabellen ger en bild av de kapacitetsmässiga relationerna mellan skilda finansiärer och om den totala storleken på de upphandlingar, som finansieras via dessa kanaler.

Tabell 4.43. Åtaganden, utbetalningar och konsultupphandlingar omräknat till mdkr för några finansieringsorgan.

			Totala åtaganden	Totala utbetalningar	Konsult- upphandling
Sida			7,7	7,3	..
	varav	Bistånd	7,2	6,8	..
		Sida-Öst	0,5	0,5	..
EU			56,1	17,9	..
	varav	Tacis	4,3	3,9	..
		Phare	12,8	..	..
		Obnova	1,7	..	..
		MEDA	8,0	2,0	..
		ALA	10,0	..	..
		AVS (EDF)	19,4	12,1	..
VB			246,4	205,9	7,5
	varav	IBRD	188,5	154,7	..
		IDA	57,9	51,2	..
IADB			85,4	56,3	..
	varav	IDB	79,6	51,7	..
		FSO	5,8	4,5	..
AsDB			50,9	57,5	1,3
	varav	OCR	42,5	47,8	0,6
		ADF	8,4	9,7	0,7
AfDB			13,9	10,4	0,3
	varav	ADB	..	..	..
		ADF	..	..	..
FN			25,9	25,9	11,6
Summa			933,0	726,2	22,0

Not: .. markerar att ingen statistik finns tillgänglig.

Redovisningarna i de föregående avsnitten illustrerar mycket tydligt svårigheterna i att få en uppfattning om omfattningen av de finansiella resurser, som av olika finansieringsorgan ställs till förfogande för projekt inom området statlig förvaltning. I de indelningar, som de olika organen valt vid beskrivningen av sin verksamhet, kan man inte urskilja just detta slags projekt. Sådana återfinns inom många av de delområden eller ändamål, som särredovisas av finansieringsorganen. Utredningen vill därför inte försöka ens mycket grovt ange storleken på de medel, som totalt sett ställs till förfogande för finansiering av förvaltningsprojekt. Eftersom finansieringsorganen dessutom arbetar med sinsemellan olika indelningar och definitioner, kan det vara svårt att göra meningsfulla jämförelser dem emellan.

Också vad gäller svenska bilaterala biståndsmedel är det omöjligt att via Sidas reguljära statistik utläsa hur mycket som går till förvaltningsområdet. Sida särskiljer inte i sin verksamhetsstatistik de projekt

som tillhör just detta område. Genom nedbrytningar av befintliga redovisningar har utredningen emellertid fått en uppfattning av storleken av den del av den svenska exporten av statligt förvaltningskunnande, som finansieras av Sida – dels inom biståndsramen, dels inom stödet till Central- och Östeuropa. Utredningen bedömer att omfattningen av denna del av förvaltningsexporten är i storleksordningen 600–700 mkr/år. Det är uppenbart att denna finansieringskälla är den helt dominerande för svenska exportörer inom området. Det gäller i särskilt hög grad de statliga myndigheterna.

Vad beträffar EU-medel kan utredningen för det första konstatera att en mycket betydande andel av det totala bistånd, som riktas till Central- och Östeuropa, är avsedd att utnyttjas för projekt inom förvaltningsområdet. I Phareprogrammet skall medel i storleksordningen 4 mdkr/år gå till institutionsuppbyggnad. För Tacisprogrammets del är det svårare att få en klar uppfattning om hur stora belopp, som avsätts för förvaltningsutveckling. Praktiskt taget alla viktiga delområden innehåller åtgärder för att förstärka regelverk och offentliga institutioner, och att medlen för sådana insatser närmar sig 1 mdkr/år är ingen orimlig bedömning. I programmen Obnova, MEDA, ALA och AVS är andelen förvaltningsbistånd sannolikt betydligt lägre. Utredningen vill dock understryka att den statistiska information, som gått att få fram beträffande dessa programs verksamhet, är utomordentligt bristfällig.

Utbetalningarna från de multilaterala utvecklingsorganen, som summerar sig till mellan 300 och 400 mdkr/år, går till övervägande del till upphandlingar av varor och därtill knutna tjänster. Som framgår av Tabell 4.43 redovisas från Världsbanken konsultupphandlingar på ca 7.5 mdkr/år, vilket endast är mellan 3 % och 4 % av de totala utbetalningarna, medan för FN-systemet i övrigt ca 45 % av utbetalningarna, eller drygt 11 mdkr, går till konsultupphandlingar. I de regionala utvecklingsbankernas finansieringsverksamhet utgör konsultupphandlingar en liten andel.

Hur mycket av de multilaterala utvecklingsorganens medel som går till upphandlingar av tjänster inom förvaltningsområdet framgår inte av deras verksamhetsstatistik. Genomgångar av listor över av bankerna finansierade, genomförda projekt visar emellertid att förvaltningsområdet är relativt väl representerat. I deras verksamhetsberättelser intar också området ”good governance” en framträdande plats. Utredningens slutsats är att en inte obetydlig del av konsultupphandlingarna går till projekt inom förvaltningsområdet.

Som framgår av redovisningarna i de tidigare avsnitten i detta kapitel är procedurerna vid upphandling och genomförande av projekt olika vid de skilda finansieringsorganen. Det gäller arbetet för att utforma grunddokument och för att avisera potentiella anbudsgivare. Det gäller

ansvarsfördelningen mellan finansiär och mottagarland vid utvärderingen av anbud och ställningstagande till valet av utförare. Det gäller styrningen av projektet under arbetets gång och uppföljning.

Dessutom tillämpar var och en av de olika organisationerna olika upphandlingsprocedurer beroende på vilken typ av projekt det gäller. Metoderna kan ofta variera beroende på projektets storlek. Vissa projekt erbjuds endast en viss grupp företag eller en viss typ av organisationen. I vissa fall görs direktupphandlingar utan anbudsförfaranden, då man anser att det endast finns en enda naturlig utförare av uppdraget.

Det är svårt att sammanfatta utvecklingsorganens hantering av upphandling och uppföljning av konsultprojekt. Man kan möjligen säga att Sida – särskilt i de svenska aktörernas perspektiv – framstår som mest flexibelt och byråkratiskt. Det är av naturliga skäl också lättare för svenska exportörer att kommunicera med Sida än med övriga finansiärer. Kultur- och språkskäl bidrar självfallet till detta liksom den geografiska närheten till handläggare och beslutsfattare.

EU-organen ses av många svenska aktörer som mycket byråkratiska och krävande. I viss utsträckning kommer situationen att förbättras genom att upphandlingsförfarandet nu förenklas och blir mer enhetligt. Delvis kan också synen på finansieringsorganen inom EU komma att successivt bli mera positiv i takt med att svenska exportörer får kunskap om och erfarenhet av systemet.

De multilaterala utvecklingsorganens upphandlingar genomförs i allmänhet efter fastlagda mallar och anbuden värderas enligt på förhand redovisade kriterier. I slutfasen av beslutsprocessen är mottagarländerna i olika hög grad involverade. Några av de svenska exportörerna har pekat på riskerna med att den avgörande slutfasen i upphandlingen därmed ibland blir föga transparent. Ett problem för svenska exportörer i samband med upphandlingar från dessa organisationer är också de kostnader, som är förenade med att hålla nödvändiga kontakter med beslutsfattare i finansieringsorgan och mottagarländer.

De svenska exportörernas låga andel av upphandlingarna från de multilaterala utvecklingsorganen har diskuterats i olika sammanhang. (Se Kapitel 1.) Utredningen kan konstatera att man ännu inte kan avläsa något resultat av de åtgärder, som vidtagits för att komma till rätta med problemet. De svenska andelarna är – som framgår av redovisningarna i tidigare avsnitt av detta kapitel – fortfarande påfallande låga.

Detsamma gäller för den svenska andelen av de upphandlingar, som görs av EU:s olika biståndsorgan. Som framgår av tabellerna 5.4 och 5.5 har Sverige mindre andelar än jämförbara länder i främst Phare-programmet men också i Tacisprogrammet. Det svenska deltagandet i EU:s övriga biståndsprogram förefaller också vara blygsamt.

Förvaltningsbiståndet har fått ett successivt ökat utrymme under 90-talet inom det svenska bilaterala biståndet. Olika uttalanden från den svenska regeringen liksom från Sida ger vid handen att denna utveckling kommer att fortsätta.

Inom ramen för EU:s stöd till länder i Central- och Östeuropa har under de senaste åren skett en dramatisk ökning av insatserna på förvaltningsområdet. Den höga nivån på stöd inom förvaltningsområdet kommer att bibehållas under lång tid.

Vad gäller de multilaterala utvecklingsorganen är det svårt att av befintligt material utläsa någon tydlig tendens vad gäller den hittillsvarande utvecklingen av förvaltningsprojektens andel av de totala upphandlingarna. Uttalanden från flera av dessa finansieringsorgan tyder dock på att förvaltningsområdet under de kommande åren kommer att uppmärksammas mer än tidigare i dessa organisationers arbete.

Som redovisats i avsnitt 4.9 finns numera ett antal svenska konsultfonder knutna till multilaterala utvecklingsorgan. Fonderna som till stor del är avsedda att möjliggöra för svenska konsulter att göra kortare insatser kan utgöra en intressant möjlighet för svenska exportörer inom förvaltningsområdet att förbättra kontakterna med utvecklingsorganen och därmed också öka konkurrenskraften i organens anbudstävlingar.

Efterfrågan på tjänster inom området statligt förvaltningskunnande diskuteras i kapitel 6.

5 Regeringens styrning av myndigheternas förvaltningsexport

5.1 Allmänt om regeringens åtgärder för att påverka myndigheternas export

De senaste åren har inneburit en tydlig förändring i regeringens insatser för att stimulera de statliga myndigheternas export av förvaltningskunnande. Det utredningsarbete som tidigare bedrivits – och de mer generella åtgärder som vidtagits med anledning av utredningsförslagen – har rört statlig tjänsteexport i allmänhet, och perspektivet har i allmänhet varit renodlat ekonomiskt. Huvudfrågorna har varit hur export från den statliga sektorn direkt eller indirekt skall kunna bidra till att stärka den svenska bytesbalansen eller hur svenska exportörer skall få ökad tillgång till projektfinansiering via multilaterala utvecklingsorgan.

Den verksamhet inom biståndsområdet, som främst under 90-talet bedrivits av ett antal myndigheter, har i allt väsentligt vuxit fram som ett resultat av myndigheternas kontakter med dels de svenska biståndsorganen, dels förvaltningar i främmande länder i behov av stöd i uppbyggnaden av sin förvaltning.

Successivt – och särskilt under de senaste åren – har emellertid regeringen visat ett ökande intresse för exporten av förvaltningskunnande. Regeringen har inom enskilda områden tagit initiativ som lett till att svenska statliga myndigheter och myndigheter i andra länder utvecklat ett samarbete, som i realiteten inneburit kompetensöverföring från svensk sida. I vissa fall har samarbetet baserats på samarbetsavtal på regeringsnivå, i andra fall har regeringens initiativ inneburit att man genom informella kontakter med myndigheter pekat på angelägenheten av ett samarbete, som därefter utvecklats och hanterats på myndighetsnivå.

Ett exempel på ett mer långtgående engagemang från Regeringskansliets sida är det projekt som sedan 1992 bedrivs inom Finansdepartementet i form av förvaltningsstöd till de ryska ekonomi- och

finansministerierna. Projektet har en fast organisation av f.n. 5 personer som planerar, samordnar och administrerar arbetet. Dessa finns dels i Stockholm, dels i Moskva. I det direkta arbetet i olika delprojekt engageras personal från svenska statliga myndigheter som exempelvis Riksrevisionsverket och Riksskatteverket. (Se vidare kapitel 10.)

Justitiedepartementet tillkallade 1997 en kommitté med uppdrag att samråda i frågor om utvecklingssamarbete inom rättsområdet. Kommittén skulle fungera som ett forum för samråd och utbyte av information och erfarenheter vad avser rättsbiståndsinsatser men också bl.a. lägga fram förslag till förändringar för att ytterligare förstärka Sveriges roll och kompetens inom rättsbiståndet. Kommittén har avgivit ett betänkande som särskilt behandlar utvecklingssamarbetet inom Östeuropa och ett slutbetänkande som tar upp rättsbiståndet som helhet. (Se vidare kapitel 9.)

Socialdepartementet gav 1997 ett antal av sina underställda myndigheter i uppdrag att utreda förutsättningarna för att inom något eller några områden bedriva tjänsteexport. I uppdraget ingick att beskriva hur en sådan verksamhet skulle styras, hur arbetet kunde organiseras och vilka för- och nackdelar verksamheten kunde medföra för myndigheterna.

I regeringens proposition 1997/98:70, Att utveckla ett grannlandssamarbete, intar frågor som rör överföringen av kompetens inom förvaltningsområdet en relativt framträdande roll. Bland annat framhålls vikten av fungerande lagstiftning och fungerande institutioner för utvecklingen inom såväl det ekonomiska som det sociala området. Värdet av en utökad export av förvaltningskunnande understryks.

Utrikesdepartementet bedriver – utöver de löpande insatser som görs från utrikesförvaltningen som ett led i utvecklingsbiståndet – sedan en tid tillbaka en verksamhet som syftar till att stimulera de statliga myndigheternas deltagande i sådana projekt inom området export av förvaltningskunnande som drivs och delvis finansieras av EU. (Se vidare kapitel 8.)

Man kan konstatera att de initiativ som tagits från regeringens sida under de senaste åren i allt väsentligt avser svenska myndigheters överföring av förvaltningskunnande till Östeuropa. Bakom regeringens insatser ligger dels ambitionerna att utveckla samarbetet inom Östersjöregionen, dels önskemål om att lämna ett bidrag i arbetet med EU-utvidgningen. Svaren på den enkät som utredningen tillställt de statliga myndigheterna visar också att det är dessa politiska signaler om ökad export av förvaltningskunnande till Östeuropa, som uppfattats från myndighetsnivån.

Regeringens växande intresse för ett utökat engagemang från de statliga myndigheternas sida – som också tydligt kommer till uttryck i

direktiven till denna utredning – har alltså resulterat i ett antal konkreta initiativ under främst de senaste åren. Detta intresse avspeglas emellertid inte, som framgår av avsnitt 5.3, i de dokument som i första hand är avsedda att styra myndigheternas verksamhet, nämligen instruktioner och regleringsbrev.

Sidas regleringsbrev har i detta sammanhang karaktären av en allmän eller indirekt signal från regeringen till de myndigheter, som skulle kunna tillhandahålla tjänster i form av export av förvaltningskunnande. Regleringsbrevet innehåller ett antal generella formuleringar om vad som skall vara vägledande för verksamheten. Bland annat sägs att verksamheten skall vägledas av de skrivelser som regeringen överlämnat till riksdagen om hållbar utveckling (skr. 1996/97:2), fattigdomsbekämpning (skr. 1996/97:169), demokrati och mänskliga rättigheter (skr. 1997/98:76), mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik (skr. 1997/98:89) och om en förnyad svensk Afrikapolitik (skr. 1997/98:122). I dessa skrifter betonas det stora värdet av institutionsuppbyggnad. I regleringsbrevets avsnitt om samarbete med Central- och Östeuropa pekas på betydelsen av insatser för att bygga upp samhällsinstitutioner inom den sociala sektorn – bl.a. nämns socialförsäkrings- och pensionssystem. För miljöområdet sägs att samarbetet skall inriktas på institutionellt samarbete, lagstiftningsområdet och insatser relevanta för EU-anpassningen. Insatser generellt inom rättsområdet tas också upp.

5.2 Avgiftsförordningen och tjänsteexportförordningen

De generella reglerna för de statliga myndigheternas export av tjänster återfinns i avgiftsförordningen (1992:191) och tjänsteexportförordningen (1992:192).

I avgiftsförordningen stadgas att en myndighet, om det är förenligt med myndighetens uppgift enligt lag, instruktion eller annan förordning, mot avgift får bedriva tjänsteexport. Detta under förutsättning att verksamheten är av tillfällig natur eller av mindre omfattning. Myndigheten får själv, inom ramen för full kostnadstäckning, besluta om grunderna för avgiftssättningen, om inte regeringen har beslutat om något annat. Varje år skall samråd om avgifterna ske med Ekonomistyrningsverket (ESV).

Enligt ESV:s handledning rörande tillämpningen av avgiftsförordningen och tjänsteexportförordningen, Att styra avgiftsbelagd verksamhet (ESV 1999:16), bör verksamheten inte anses vara av mindre

omfattning om de sammanlagda intäkterna av de aktuella varorna och tjänsterna under en längre tid än två år uppgår till ett belopp, som motsvarar mer än 5 procent av myndighetens totala kostnader. Om verksamheten varken är av tillfällig natur eller mindre omfattning måste myndigheten begära av regeringen att få ett särskilt bemyndigande eller ett undantag från begränsningarna i avgiftsförordningen. Ett särskilt bemyndigande från regeringen är enligt ESV lämpligt om full kostnadstäckning eller ett annat preciserat ekonomiskt mål skall gälla för verksamheten.

Tjänsteexportförordningen är tillämplig för statliga myndigheter, som bedriver tjänsteexport i enlighet med bemyndigande i avgiftsförordningen eller beslut som regeringen meddelat i det enskilda fallet. Där stadgas bl.a. att en myndighet, om det ligger inom ramen för myndighetens uppgift enligt lag, förordning eller instruktion, får ta till vara möjligheterna att inom eller utom riket marknadsföra sina tjänster för en utländsk marknad. Innan marknadsföringen påbörjas, skall ansvarigt departement underrättas om exportens innehåll och omfattning. Verksamheten skall bedrivas utifrån en fastlagd marknadsstrategi och med krav på lönsamhet, och avtal med svenska eller utländska kunder skall slutas på affärsmässiga grunder. Myndigheten skall i årsredovisningen lämna en separat resultatrapport över samtliga kostnader och intäkter i tjänsteexportverksamheten.

ESV konstaterar att regeringen har bestämt att full kostnadstäckning normalt skall gälla som ekonomiskt mål för avgiftsbelagd verksamhet. Huvudprincipen för avgiftssättningen är att ersättningen skall motsvara den långsiktiga självkostnaden. Avgifterna skall beräknas med sikte på att täcka samtliga direkta kostnader och en så rättvis andel som möjligt av de kostnader som indirekt är förenade med verksamheten. Vid avgiftssättningen skall i regel också hänsyn tas till tidigare uppkomna över- eller underskott i verksamheten.

För s.k. frivilligt efterfrågade varor och tjänster – och hit hör tjänsteexporten – är det regeringen som får bestämma att en avgift skall tas ut. I de flesta fall har regeringen delegerat till myndigheten att besluta om avgiftens storlek. Om avgiftssättningen syftar till intäkter, som klart överstiger statens kostnader, bör avgiftssättningen beslutas av riksdagen. Myndigheterna skall årligen samråda med ESV om sina avgifter. Inkomster från avgifterna skall särredovisas i resultaträkningen i årsredovisningen.

5.3 Myndigheternas instruktioner och regleringsbrev

Av de 94 myndigheter, som besvarat utredningens enkät, uppger 21 att frågan om tjänsteexport eller export av verkets kunnande tas upp i instruktion eller regleringsbrev. Dessa myndigheter kan delas in i några olika kategorier.

En grupp består av myndigheter, vilkas stöd till verksamhet i grannländerna kan betraktas som ett inslag i arbetet för att lösa myndighetens ordinarie uppgifter, och som har anslagsmedel för att finansiera sådan verksamhet.

Hit hör exempelvis Statens strålskyddsinstitut (SSI), som enligt sin instruktion skall främja tillkomsten och upprätthållandet av internationella normer på strålskyddsområdet. Enligt gällande regleringsbrev skall myndigheten bidra till utvecklingen och stärkandet av strålskyddsarbetet och aktivt arbeta för effektiva och ökade miljöinsatser i Sveriges närområde, bl.a. i Östersjöregionen och Östeuropa. SSI har engagerats i arbetet med att förbättra strålskyddet i Central- och Östeuropa på regeringens uppdrag och med finansiering via UD.

En annan myndighet inom denna grupp är Kustbevakningen, som enligt instruktion och regleringsbrev skall medverka i internationellt samarbete för att utveckla gränskontroll, brottsbekämpning till sjöss, miljöskydd till sjöss och annan sjöövervakning. Myndigheten har inom de angivna områdena på regeringens uppdrag genomfört anslagsfinansierade exportuppdrag av främst biståndskaraktär.

Statens kärnkraftsinpektion (SKi) skall, enligt sitt regleringsbrev, aktivt bidra till utvecklingen och stärkandet av det internationella kärnsäkerhets- och icke-spridningsarbetet, särskilt inom ramen för EU:

Sverige skall sålunda som medlem av EU aktivt arbeta för effektiva och ökande miljöinsatser i Sveriges närområde, bl.a. i Östersjöregionen och i Central- och Östeuropa.

Fr.o.m. 1999 har SKi ett sammanhållande ansvar för det samlade svenska programmet för samarbete och stöd på det kärntekniska området riktat till Central- och Östeuropa. Kostnaderna för programmet finansieras direkt av regeringen.

Kemikalieinspektionen skall enligt sitt regleringsbrev:

bidra till svenska miljöinsatser i Sveriges närliggande områden, bl.a. Östersjöområdet samt i andra länder.

Inspektionen skall också biträda Miljödepartementet i frågor som rör miljöarbetet i Asien. I regleringsbrevet sägs också att inspektionen utöver det anvisade ramanslaget får bedriva sådan verksamhet som helt

kan finansieras med avgifter t.ex. uppdrag från EU och samarbete med Sida avseende stöd till andra länder, bl.a. inom Östersjöområdet.

I regleringsbrev för myndigheter inom försvarssektorn – Försvarsmakten, Försvarshögskolan och Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) – pekas på myndigheternas internationella roll. I ÖCB:s regleringsbrev sägs bl.a. att myndigheten inom sitt verksamhetsområde på regeringens uppdrag skall medverka i programmet för säkerhetsfrämjande åtgärder i Central- och Östeuropa.

I Räddningsverkets regleringsbrev sägs att verket inom sitt verksamhetsområde på uppdrag skall medverka i programmet för säkerhetsfrämjande åtgärder i Central- och Östeuropa samt i motsvarande program inom miljöområdet. Där sägs också att Räddningsverket på affärsmässiga grunder – och med krav på lönsamhet – får erbjuda utländska organisationer tjänster inom räddningstjänstområdet.

En andra grupp myndigheter är de, som i sin instruktion endast har inskrivet att de *får* bedriva tjänsteexport inom sitt sakområde.

Hit hör exempelvis Riksrevisionsverket, i vars regleringsbrev också sägs att internationell verksamhet skall bedrivas så att den skapar ett mervärde för verkets kärnverksamhet. I Fiskeriverkets instruktion sägs att verket får bedriva sådan tjänsteexport inom sitt verksamhetsområde som är förenlig med verkets uppgifter i övrigt och på de villkor som tjänsteexportförordningen föreskriver. I verkets regleringsbrev för 1999 anges en beräknad budget för tjänsteexport samtidigt som det sägs att tjänsteexporten skall finansieras med avgifter.

Även Patent- och registreringsverket, Riksförsäkringsverket och Skogsstyrelsen har i sina instruktioner inskrivet att man får bedriva tjänsteexport inom sina verksamhetsområden. I Ekonomistyrningsverkets regleringsbrev står att internationell verksamhet skall bedrivas så att den skapar ett mervärde för verkets verksamhet. Där begärs också en återrapportering av inriktningen och omfattningen av tjänsteexporten. Av Smittskyddsinstitutets instruktion framgår att institutet, inom sitt ansvarsområde och om verksamheten i övrigt medger det, får utföra uppdrag inom eller utom landet till en avgift som man själv bestämmer. Samma möjlighet har Läkemedelsverket, i vars instruktion sägs att ersättningen skall motsvara kostnaden för verksamheten.

Utanför dessa två grupper myndigheter finns endast ett fåtal myndigheter, för vilka regeringen i instruktion eller regleringsbrev tar upp frågan om tjänsteexport.

I regleringsbrev för Brottsförebyggande rådet, Domstolsverket, Kriminalvårdsstyrelsen, Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren sägs under rubriken "Finansiering av åtgärder för utvecklingssamarbete på rättsområdet" att regeringen har slutit avtal med de baltiska staterna om utvecklingssamarbete på rättsområdet. Där sägs vidare att utgifter för

genomförande av dessa avtal och andra insatser för utvecklingssamarbete på rättsområdet skall finansieras med biståndsmedel enligt principen om full kostnadstäckning.

I Arbetarskyddsstyrelsens regleringsbrev för 1992/93 anvisades medel för särskilda arbetsmiljöinsatser för Östeuropa. Senare anvisades ytterligare medel. Under de senaste åren har emellertid sådan biståndsverksamhet inte tagits upp i verkets regleringsbrev.

Övriga myndigheter, som omfattas av utredningens enkät, har svarat nej på frågan om export av statligt förvaltningskunnande eller tjänsteexport tas upp i myndighetens instruktion eller regleringsbrev. Det gäller alltså även myndigheter, som faktiskt bedriver en omfattande verksamhet på området. Vissa av dessa myndigheter bedriver visserligen verksamheten genom egna bolag, men påverkas ändå indirekt – genom att man ställer personal till förfogande för projektarbetet – av exportens omfattning och inriktning. Andra myndigheter med relativt stor exportverksamhet, som exempelvis Statistiska Centralbyrån, Riksskatteverket och Arbetsmarknadsstyrelsen bedriver verksamheten inom myndigheten, men också i dessa fall sker det alltså utan att det framgår av instruktion eller regleringsbrev.

5.4 Tjänsteexportförordningens krav på lönsamhet

Enligt direktiven skall utredningen analysera hur myndigheter hanterar bestämmelsen att statliga myndigheters tjänsteexport skall bedrivas med krav på lönsamhet och vilka konsekvenser denna bestämmelse får på förvaltningsexportens omfattning och riskexponering.

De grundläggande bestämmelserna i avgiftsförordningen och tjänsteexportförordningen redovisas ovan i avsnitt 5.2. ESV konstaterar i sin handledning rörande tillämpningen av de båda förordningarna att för tjänsteexporten gäller krav på *lönsamhet*. ESV säger i sina allmänna råd till 5§ avgiftsförordningen att kravet på lönsamhet innebär att *minst* (kurs här) full kostnadstäckning skall uppnås i verksamheten.

ESV påpekar också, i skriften *Att styra avgiftsbelagd verksamhet*, att det vid tjänsteexport torde vara svårare att på förhand bedöma riskerna än vid inhemsk verksamhet. Det kan därför där vara motiverat att kalkylera med ett större riskpålägg för att gardera sig mot förlust i verksamheten. Man säger också att om en myndighet uppvisar betydande överskott som är hänförligt till tjänsteexport, som innebär stort ekonomiskt risktagande, kan regeringen ta särskild hänsyn till detta vid eventuellt beslut om disposition av överskott i verksamheten. Myndig-

heten skulle alltså få möjlighet att bygga upp en större finansiell buffert mot oväntade förluster än vad som är tillåtet i annan uppdragsverksamhet.

I enkäten till myndigheterna ställdes frågan: Hur tolkar man inom myndigheten tjänsteexportförordningens krav på affärsmässighet?

En stor del av myndigheterna besvarar inte frågan eller uppger att de inte har gjort någon tolkning av kravet i tjänsteexportförordningen. I denna grupp återfinns främst myndigheter som inte har någon tjänsteexport eller har en blygsam sådan. Ofta säger man att det inte har varit aktuellt att göra någon tolkning.

En andra grupp, till stor del bestående av myndigheter som har en relativt sett stor export av förvaltningskunnande, svarar att kravet innebär "full kostnadstäckning". Någon precisering av innebörden i begreppet görs i allmänhet inte. I ett fall påpekas att också overheadkostnader skall täckas. I ett annat sägs att såväl direkta som indirekta kostnader skall täckas. En myndighet säger att intäkterna skall täcka kostnaderna över en längre tidsperiod.

Flera myndigheter markerar att man visserligen skall ha full kostnadstäckning, men att verksamheten *inte* skall generera vinst. Å andra sidan svarar några myndigheter att man ställer krav på *minst* full kostnadstäckning. I ett fall säger man att verksamheten skall bära sina kostnader och ge ett visst överskott. Samma uppfattning har i allmänhet de myndigheter, som bedriver sin export via särskilda bolag.

Utredningen ser kravet på full kostnadstäckning som ett krav på att exportverksamheten som helhet – inte enskilda projekt – långsiktigt skall kunna drivas utan att medel tillförs utöver intäkterna för uppdragsverksamheten. Det innebär att summan av intäkterna för genomförda uppdrag skall motsvara alla de kostnader som verksamheten ger upphov till, inbegripet kapitalkostnader, kostnader för marknadsföring och förluster på riskprojekt. Verksamheten skall också belastas en rimlig andel av myndighetens overheadkostnader. I ett enskilt uppdrag kan alltså tas ut en ersättning, som överstiger eller underskrider kostnaderna för just det uppdraget.

Att myndigheter tar ut en vinst på utlandsverksamheten, som utnyttjas för att täcka kostnader i annan verksamhet hör uppenbarligen till undantagen. Utredningen har inte kunnat finna något exempel på detta. Däremot förekommer ofta motsatsen – att man inte får täckning för alla kostnader som exportverksamheten ger upphov till. Särskilt är det fallet i myndigheter med liten export, där ersättningen ofta baseras enbart på de direkta kostnaderna i det enskilda projektet.

Det finns avsevärda variationer i nivån på de påslag utöver de direkta kostnaderna, som görs av olika statliga exportörer. Delvis förklaras variationerna naturligtvis av att overheadkostnaderna faktiskt är olika

höga hos olika myndigheter. Ett annat skäl till variationerna är emellertid olikheter i synen på vilka kostnader, som bör belasta ett exportprojekt. Detta kan i sin tur bero på att man inom en del myndigheter är beredd att subventionera exportprojekten, eftersom man ser exportverksamheten som utrikespolitiskt angelägen eller positiv för myndighetens personal.

Myndigheterna skall samråda med ESV om sina avgifter. Utredningen har med hjälp av uppgifter från myndigheternas avgiftssamråd fått en bild av de timtaxor, som man räknar med i de myndigheter som har en mer omfattande förvaltningsexport. Taxorna ligger till grund för myndigheternas krav på ersättning för exporttjänsterna. Underlaget bygger på uppgifter rörande nio av de största förvaltningsexportörerna på myndighetssidan, som tillsammans svarar för 75 % av den sammantagna exporten från gruppen myndigheter med en förvaltningsexport på minst 1 mkr/år. (Se tabell 3.2) Några av myndigheterna redovisar olika taxor för skilda personalkategorier. Om man emellertid gör en jämförelse mellan myndigheterna för kategorin handläggare med hög kompetens verksamma i korttidsuppdrag kan man konstatera att timtaxorna varierar mellan 550 och 875 kr. Endast för två av myndigheterna ligger taxan under 700 kr och genomsnittet ligger i storleksordningen 750 kr/tim. Detta är alltså de timtaxor för korttidsuppdrag, som enligt myndigheternas kalkyler i genomsnitt skall gälla i exportverksamheten för att denna skall kunna drivas med full kostnadstäckning. I enskilda uppdrag kan taxorna avvika från de här angivna.

Enkätsvaren – och andra myndighetskontakter som utredningen haft – visar att flertalet myndigheter med liten export av förvaltningskunnande antingen inte anser att deras exportverksamhet faller under tjänsteexportförordningen eller, i vissa fall, över huvud taget inte är medvetna om förordningens krav på affärsmässighet.

Myndigheter med större export känner till kravet och tycks göra en relativt likartad tolkning av det. Att olika myndigheter formulerar sin tolkning av kravet på skilda sätt behöver inte innebära att man i praktiken kalkylerar olika. Det avgörande är vilka kostnader man vill ha täckning för. Det som av vissa myndigheter rubriceras som vinst kan exempelvis av andra betraktas som ersättning för kostnader som uppstått i samband med offertarbete som lagts ned på projekt som man inte fått eller kostnader för utbildning av personal som skall slussas in i exportverksamheten.

Det bör också påpekas att myndigheterna i praktiken i sina kalkyler och sin prissättning av exporttjänster inte nödvändigtvis i första hand styrs av tjänsteexportförordningen. Myndigheter, som helt eller delvis finansierar sin verksamhet med uppdragsintäkter, har mekanismer för prissättning, som i allmänhet utnyttjas för alla typer av uppdrag, oavsett om de riktas till den svenska marknaden eller exportmarknaden.

Det är därför svårt att säga vilken inverkan tjänsteexportförordningens krav på lönsamhet i dag har på myndigheternas export av förvaltningskunnande. Vissa myndigheter – många av de små exportörerna – är inte medvetna om kravet eller anser inte att det avser deras export. Av andra myndigheter – de större exportörerna – skulle flertalet inte agera väsentligt annorlunda än i dag om kravet i förordningen inte existerade. Tjänsteexportförordningens krav, och en tydlig uttolkning av innebörden i kravet, är emellertid betydelsefullt om man eftersträvar en expansion av de svenska statliga myndigheternas export av förvaltningskunnande. Till väsentlig del måste en sådan expansion åstadkommas via myndigheter, som i dag har ingen eller obetydlig export av sitt kunnande. Det är viktigt att det inför en sådan expansion finns klara regler för hur myndigheternas tjänster skall prissättas.

Utredningen har noterat att det inom Ekonomistyrningsverket för närvarande görs en genomgång av verkets handledning i prissättning för statliga myndigheter, och att man därvid också behandlar frågan om hur tjänster inom ramen för myndigheternas exportverksamhet skall prissättas. Utredningens ser handledningen som en möjlighet att skapa ökad klarhet i frågan om hur myndigheterna skall tolka tjänsteexportförordningen. Den kan praktiskt utnyttjas av myndigheterna vid prissättning av tjänster.

5.5 Sammanfattande kommentarer

Regeringens styrning av myndigheternas export av förvaltningskunnande kan delas in i generella åtgärder – som avser alla myndigheter eller hela den statliga sektorn – och åtgärder som är direkt riktade till enskilda myndigheter. Man kan också dela in styråtgärderna i sådana som anger de regler som gäller då man bedriver tjänsteexport och sådana som är till för att uttrycka regeringens uppfattning om huruvida myndigheterna bör bedriva tjänsteexport eller om verksamhetens omfattning.

De tidigare redovisade bestämmelserna i avgiftsförordningen och tjänsteexportförordningen hör till gruppen generella åtgärder som anger vilka regler som gäller för en myndighet som bedriver tjänsteexport. Bestämmelserna är inte utformade på ett sådant sätt att de stimulerar eller uppmanar myndigheterna att bedriva sådan verksamhet. Snarare har de formen av ett medgivande till myndigheter som önskar bedriva tjänsteexport att under vissa förutsättningar göra detta.

Regeringen har emellertid under de senaste åren i generella uttalanden markerat sitt intresse av att myndigheterna utvecklar verksamhet i form av export av förvaltningskunnande dels till utvecklingsländerna, dels till länder i Sveriges närområde. I de i avsnitt 5.1 nämnda skrivelserna till

riksdagen (skr. 1996/97:2 om hållbar utveckling, skr. 1996/97:169 om fattigdomsbekämpning, skr. 1997/97:76 om demokrati och mänskliga rättigheter, skr. 1997/98:89 om mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik och skr. 1997/98:122 om en förnyad svensk Afrika politik) understryker regeringen betydelsen av institutionsuppbyggnad som en del i ett arbete för att utveckla demokratin och respekten för de mänskliga rättigheterna. Skrivelserna innehåller också redovisningar av den svenska myndighetssektorns bidrag till detta arbete inom olika delar av statlig förvaltning.

Inom vissa områden har också, som ovan redovisats, en export av förvaltningskunnande från statliga myndigheter utvecklats efter direkta initiativ från regeringen. Det gäller projekt i våra östliga grannländer och inom EU:s kandidatländer. Dessa initiativ från regeringens sida utgör naturligtvis starka signaler till de berörda myndigheterna om hur regeringen ser på betydelsen av att de utvecklar sin export av förvaltningskunnande.

För de myndigheter, som i enlighet med beslut av riksdag och regering har sin tjänsteexport organiserad via ett särskilt bolag, kan man naturligtvis säga att statsmakterna på ett mycket tydligt sätt markerat att myndigheten skall, eller åtminstone får, ägna sig åt sådan verksamhet.

I övrigt har dock de signaler som regeringen riktar till enskilda myndigheter knappast karaktären av uppmaningar eller uppmuntran till myndigheterna att utveckla en export av förvaltningskunnande. Man kan konstatera att regeringen, med några få undantag, inte utnyttjar myndigheternas instruktioner och regleringsbrev för att stimulera dem till export av förvaltningskunnande. När frågan om sådan verksamhet tas upp i dessa dokument är det i allmänhet i form av ett tillstånd att bedriva tjänsteexport inom myndighetens verksamhetsområde förutsatt att aktiviteterna inte inverkar menligt på myndighetens ordinarie verksamhet. Vad som i dessa fall sägs i instruktioner och regleringsbrev tillför i allmänhet inget utöver det som framgår av avgiftsförordningen och tjänsteexportförordningen.

Av svaren på utredningens enkät framgår att det finns önskemål om att regeringen i instruktioner och regleringsbrev klargör om den enskilda myndigheten bör bedriva tjänsteexport. Detta har av ett antal myndigheter framställts som en förutsättning för att myndigheten skall engagera sig i tjänsteexport. I svaren på enkäten förekommer formuleringar som "I grunden saknas ett uttalat mandat från regeringen", "det förutsätter att vi får signaler från regeringen att det är av intresse", "om verket får legala förutsättningar genom sin instruktion eller i regleringsbrev" och "det förutsätter att tydliga politiska riktlinjer ges i instruktion, regleringsbrev eller på annat sätt om att export av förvaltningskunnande skall utgöra en del av myndighetens verksamhet". Många

myndigheter är alltså inte på det klara med om regeringen önskar att man skall bedriva exportverksamhet eller ens om man har tillåtelse att göra det, eftersom detta inte framgår av myndighetens instruktion och regleringsbrev.

Man kan också konstatera att de insatser som faktiskt görs från regeringens sida för att uppmuntra exporten av förvaltningstjänster – vare sig det sker via instruktioner och regleringsbrev eller på annat sätt – nästan uteslutande är avsedda att stimulera exporten till Central- och Östeuropa. Den relativt betydande export av förvaltningskunnande till länder i Afrika och Asien, som bedrivits av några myndigheter, har alltså växt fram utan att regeringen via direkta signaler till myndigheterna framhållit önskvärdheten av att en sådan verksamhet bedrivs. Den har möjligen till en mindre del tillkommit efter informella kontakter mellan regeringen och enskilda myndigheter, men är i allt väsentligt resultatet av myndigheternas egna initiativ baserade på kontakter med biståndsorgan eller utländska systerorganisationer i behov av stöd.

Av svaren på utredningens enkät och övriga kontakter med myndigheterna drar utredningen slutsatsen att generella uttalanden från regeringens sida endast i begränsad utsträckning påverkar myndigheternas beslut om en eventuell satsning på exportverksamhet. Selektiva styr-signaler – riktade till enskilda myndigheter – ger större genomslag, och därvid är instruktionen och regleringsbrevet de naturliga och mest effektiva instrumenten. Utredningen förordar att en kombination av generella och selektiva styrsignaler utnyttjas som ett medel att stimulera myndigheternas export av förvaltningskunnande. (Se kaptiel 13.)

Vad gäller lönsamhetskravet i tjänsteexportförordningen anser utredningen det vara svårt att bedöma vilken effekt det i dagsläget har på myndigheternas export av förvaltningskunnande. Förordningens krav är i varierande grad känt av myndigheterna. Det kan också göras till föremål för tolkning inom vida ramar. Utredningens syn på vilka ekonomiska krav som bör ställas på myndigheternas export av förvaltningskunnande redovisas i kapitel 13.

6 Efterfrågan på förvaltningskunnande

Utredningen skall enligt direktiven göra en översiktlig beskrivning och analys av efterfrågan på förvaltningskunnande. Diskussionen om hur efterfrågebilden kan tänkas komma att se ut under kommande år, tar sin utgångspunkt i en redovisning av den svenska exporten i dagsläget och de utvecklingstendenser som kunnat iakttas under framför allt 90-talet.

Ett annat underlag för utredningens resonemang om efterfrågeutvecklingen är uttalanden från representanter för olika finansiärer om vilken typ av insatser, som fortsättningsvis kommer att prioriteras. Utredningen har också haft tillgång till ett material, som tagits fram inom Sida. Utifrån dessa båda typer av underlag kan man få en uppfattning om vilka utvecklingstendenser, som man generellt sett har att räkna med vad gäller efterfrågan på konsulttjänster inom förvaltningsområdet.

För att ge en bild av hur efterfrågan på just de svenska statliga exportörernas tjänster kan komma att utvecklas sammanfattar utredningen slutligen dessa aktörers egen uppfattning om den framtida efterfrågan, som den avspeglats i enkäten till myndigheterna och i utredningens kontakter med andra statliga exportörer.

Utredningens ambition är att ge en bild av hela förvaltningsexporten, men eftersom det inte har varit möjligt att från bl.a. EU och multilaterala utvecklingsorgan få tillgång till data som beskriver förvaltningsexportens nivå och utveckling, har beskrivningen i stor utsträckning fått baseras på data från Sida. Eftersom emellertid Sida svarar för finansieringen av den helt dominerande delen av svensk förvaltningsexport, torde Sidas data ge en relativt god bild av utvecklingen. Det bör dock sägas att även Sidas statistik från utredningens utgångspunkter har brister i form av bl.a. för utredningens ändamål mindre väl anpassade indelningar.

6.1 Sidafinansierat förvaltningsbistånd. Utvecklingen under de senaste decennierna och dagsläget

Som ovan påpekas utgör det av Sida direkt finansierade förvaltningsbiståndet den helt dominerande delen av svenska aktörers verksamhet inom området. Ett studium av Sidas statistik kan därför ge en bild av vad som hänt inom området export av svenskt statligt förvaltningskunnande under senare år.

Sida rapporterar årligen data över det svenska bilaterala biståndet fördelat på sektorer till OECD/DAC. Utredningen har, för att få en grov indikator på utvecklingen av förvaltningsbiståndets andel av det totala bilaterala biståndet, antagit att sektorn Government and Civil Society kan rimligt väl representera förvaltningsbiståndet. Man måste självfallet vara medveten om att denna sektor faktiskt innehåller annat än förvaltningsbistånd, liksom att förvaltningsbistånd också återfinns inom andra sektorer. Materialet tillåter emellertid inte några förfinade avgränsningsförfaranden. Man får fram ett nyckeltal, som bör tolkas med försiktighet, men som ändå ger viss information.

Utvecklingen av detta nyckeltal redovisas i tabell 6.1 och figur 6.1 för perioden 1980–98. I tabellen presenteras de absoluta talen årsvis för biståndet inom sektorn Government and Civil Society. Man kan konstatera att biståndet inom sektorn under 80-talets första hälft låg på inte fullt 30 mkr i årsgenomsnitt, medan motsvarande tal för de senaste fyra åren är ca 870 mkr.

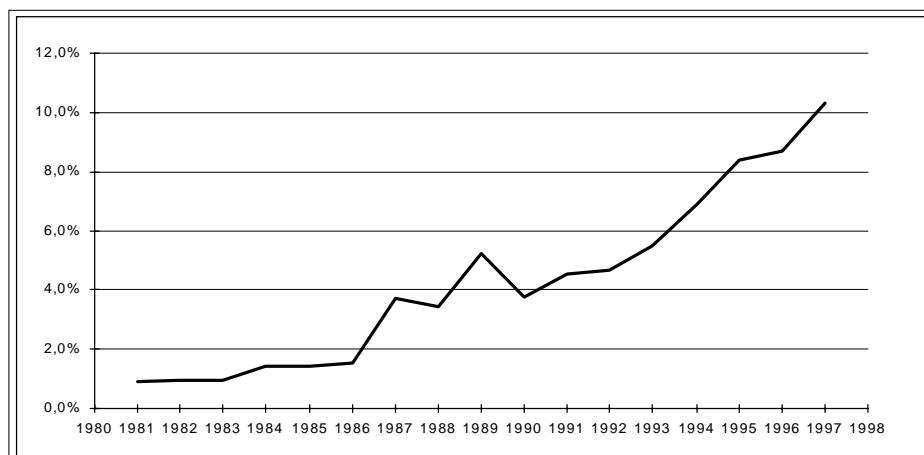
Tabell 6.1 Utveckling av svenskt bilateralt bistånd inom delsektorn "Government and Civil Society" 1980–1998. Mkr.

	Government and Civil Society
1980	16,2
1981	26,9
1982	15,6
1983	29,7
1984	45,3
1985	81,4
1986	50,9
1987	75,1
1988	447,3
1989	144,3
1990	477,6
1991	248,9
1992	439,9
1993	680,0
1994	579,0
1995	756,4
1996	1032,3
1997	552,4
1998	1143,3

Källa: Sida.

I figuren visas sektorns procentuella andel av det totala svenska bilaterala biståndet. Eftersom utredningen vill ge en bild av långsiktiga andelsförskjutningar och för att jämma ut effekter av mer tillfälliga fluktuationer mellan åren redovisas glidande treårsgenomsnitt. Figuren visar att sektorn "Government and Civil Society" under de två senaste decennierna har ökat jämnt och kraftigt som andel av det samlade svenska bilaterala biståndet. Från att under 80-talets första hälft ha legat på ungefär 1 % steg andelen under decenniets andra del till närmare 3 % för att under 90-talets första hälft hamna på väl över 5 %. För åren 1995–98 är andelen 10 %. Utredningen ser detta som en indikation på att också förvaltningsbiståndet i stort har tagit successivt ökande andelar av biståndet under perioden.

Figur 6.1. Utveckling 1980–1998 av delsektorn ”Government and Civil Society” i procent av Sveriges totala bilaterala bistånd, glidande treårs medelvärden.



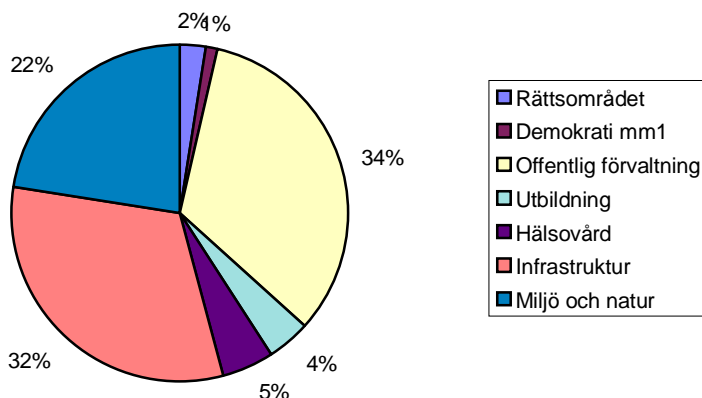
Källa: OECD/DAC.

Tidsserien ger bilden av en förvaltningsexport, som över åren tagit i anspråk en ökande andel av det samlade svenska bilaterala biståndet. På grund av att materialet är indelat i grova klasser, kan man emellertid inte dra några slutsatser om nivån på förvaltningsbiståndet. Som framgår av avsnitt 4.10 ovan bedömer utredningen att den årliga volymen Sidafinansierad förvaltningsexport i slutet av 90-talet var 600–700 mkr.

I figur 6.2 illustreras hur förvaltningsbiståndet fördelar sig på olika sektorer. Figuren bygger på Sidamaterial för åren 1998 och 1999 som bearbetats för att så långt möjligt avgränsa biståndet inom det statliga förvaltningsområdet. Inom de angivna sektorerna ingår endast de insatser som gjorts av svenska statliga exportörer och svenska privata företag och som är riktade till en statlig organisation i mottagarlandet.

Gruppen övriga exportörer är exkluderad. Projekt som genomförts av andra aktörer ingår alltså inte. Som framgår av figuren är de största delsektorerna *offentlig förvaltning* och *infrastruktur*.

Figur 6.2. Svenskt utvecklingssamarbete genom Sida fördelat på sakområden, svenska statliga eller privata genomförare. Projekt i samarbete med statlig organisation i mottagarlandet. Årsgenomsnitt 1998–1999.

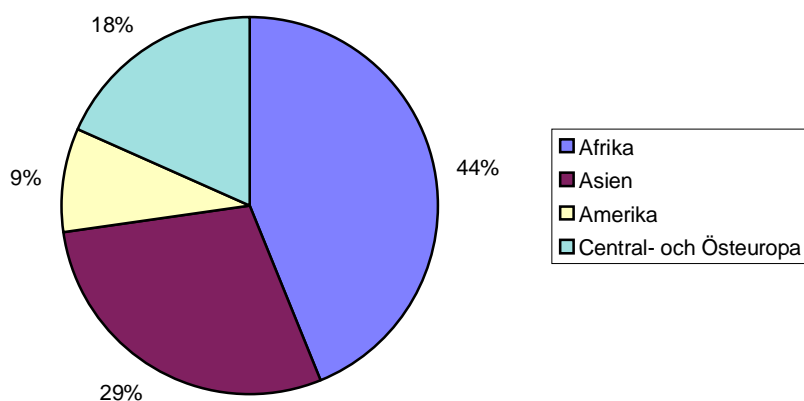


1) Inkl området befolkning.

Källa: Sida.

Figur 6.3 ger en bild av den geografiska fördelningen av det bilaterala biståndet inom de sektorer, som redovisades i figur 6.2. I underlaget för denna figur har gruppen övriga exportörer inte kunnat avskiljas, vilket kan påverka bilden av hur insatserna fördelas geografiskt. Det skall också påpekas att 10 % av denna del av biståndet redovisas utan geografisk fördelning. Redovisningen ger bilden att 44 % av förvaltningsbiståndet faller på Afrika och 29 % på Asien. Central- och Östeuropa samt Latinamerika svarar för 18 % respektive 9 %.

Figur 6.3. Svenskt utvecklingssamarbete genom Sida med statlig samarbetande organisation fördelat på regioner, årsgenomsnitt 1998–1999.



Källa: Sida.

I tabell 6.2 nedan redovisas den geografiska fördelningen med uppdelning även efter sektor. Inom sektorn offentlig förvaltning ligger ännu större andel av stödet i Afrika, jämfört med genomsnittet. Inom infrastruktur går en relativt stor andel av stödet till Central- och Östeuropa.

Tabell 6.2. Svenskt bistånd genom Sida med statlig samarbetande organisation efter utvalda sektorer och regioner, årsgenomsnitt 1998–1999 i mkr.

	Afrika	Asien	Amerika	Central- och Östeuropa	Ofördelat	Totalt
Rättsområdet	2	5	20	7	1	35
Demokrati och befolkning	2	5	8	8	1	24
Offentlig förvaltning	245	71	33	64	11	424
Utbildning	70	80	14	1	10	175
Hälsovård	50	24	7	26	2	109
Infrastruktur	82	78	13	75	25	273
Miljö och natur	80	88	12	42	31	253
Summa	531	351	107	223	81	1293

Källa: Sida.

6.1.1 Sidans bedömningar av förvaltningsbiståndets utveckling

Ett antal enheter inom Sida har tagit fram ett material, som innehåller bedömningar av den framtida efterfrågan på insatser inom förvaltningsområdet inom ramen för biståndet. Indelningen av materialet överensstämmer inte helt med den indelning som gäller i tabellerna ovan. Bedömningarna innehåller naturligtvis osäkerheter och är inte heller helt entydiga. Ett genomgående drag i underlaget är emellertid uppfattningen att vi under de närmaste åren kan räkna med en ökning av efterfrågan på insatser inom förvaltningsområdet som helhet. En ökande efterfrågan förväntas inom en rad skilda områden och inom olika delar av världen. Från flera av enheterna betonas också önskvärdheten av att insatserna har formen av samarbete mellan institutioner i Sverige och motsvarande institutioner i mottagarländerna.

På *rättsområdet* ser man en ökande efterfrågan vad gäller insatser för att reformera lagstiftning inom olika områden och för att utveckla ombudsmannainstitutioner – bl.a. inom områdena diskriminering och barns rättigheter – polisverksamhet och domstolsväsende. Av Sidans budgetunderlag framgår att biståndet till Afrika för uppbyggnad av rättssystem planeras öka. I Latinamerika förutses insatser för utveckling av bl.a. ombudsmannaväsendet, och i några länder i Asien räknar man också med projekt inom rättsområdet. För EU:s kandidatländer väntas efterfrågan på insatser inom området vara särskilt stort under de allra närmaste åren.

Inom området *finansförvaltning och revision* förutses att bl.a. institutions- och systemutveckling kommer att expandera. I ett antal länder i Afrika räknar man med att utvidga insatserna i form av institutions-

samarbete inom finanssektorn och delområden som statistik, revision m.m. För Östeuropas del bedöms efterfrågan på insatser inom delområdena statistik och arbetsmarknad komma att minska i EU:s kandidatländer men i stället öka i icke-närområdet – bl.a. Ryssland och Ukraina. För områdena skatter och revision är bedömningen osäker, men också där är en viss ökning tänkbar i Ryssland och Ukraina.

Inom *hälsosektorn* förutses en generell ökning av efterfrågan. Insatserna inom hälsoområdet är indelade i tre komplementära delområden. Ett är hälsosystemutveckling, som bl.a. innehåller utveckling av nationella policies, organisationsutveckling, system för finansiering av hälso- och sjukvården, institutions- och kompetensutveckling och utveckling av managementsystem och redskap. Ett annat delområde är sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter, som innebär stöd till ungdomshälsa, HIV/AIDS och mödrhälsovård. Det tredje är folkhälsa, som innehåller breda tvärsaktoriella insatser inom områden som miljöhälsa, alkohol, narkotika och tobak och samband mellan ohälsa och fattigdom. Vad gäller specifikt efterfrågan inom den del av området som kan hänföras till förvaltningskunnande – inklusive institutions- och organisationsutveckling – räknar man likaså med en generell ökning av efterfrågan. Särskilt uttalat är detta i Latinamerika, i Asiens mellaninkomstländer och i Östeuropa, men också i Afrika väntas en ökning. I Asiens fattigare länder räknar man med ett fortsatt behov på ungefär oförändrad nivå.

Inom *infrastrukturområdet* räknar man med att trafiksäkerhet och miljöfrågor kommer att ta ett markant ökat utrymme i programländerna. Strukturfrågor aktualiseras i stigande takt. Efterfrågan på förvaltningsutvecklande insatser finns intagna i nya insatsavtal på energiområdet. Myndigheters kunnande kommer att efterfrågas – främst gäller det kunskap inom specialområden. I det kontraktsfinansierade tekniska samarbetet sker en förskjutning från de traditionella delområdena vägar, broar etc. till förvaltning/institutionsuppbyggnad, demokratiseringsfrågor och miljö. Man ser ett ökat behov av projektledningskompetens hos svenska myndigheter.

För *miljösektorns* del väntas en kraftigt ökad efterfrågan – inte minst vad gäller institutionell uppbyggnad av miljömyndigheter och reglerande myndigheter på kemikalieområdet. Inom sektorn arbetar man också med frågor kring utnyttjande av vattensresurser, med projekt som rör landsbygdsushållens vattenförsörjning och sanitet samt allmänt med landsbygdsutveckling, bl.a. utveckling av uthålligt jordbruk. Inom det senare området ser man en ökad efterfrågan på företag, som har en bred kompetens inom landsbygdsutveckling förenad med landkunskap och förmåga att medverka i ledning och uppföljning av projekt inom området. Efterfrågan inom ovan nämnda delar av miljöområdet väntas öka såväl i Afrika som i Asien och Latinamerika. Inom miljöområdet ser

man också framför sig en ökad efterfrågan från länder, vars ekonomier börjar växa och som själva kan börja satsa på att bygga upp sina miljöförvaltningar. Också i Öst- och Centraleuropa räknar Sida med fortsatt hög efterfrågan – vad gäller Ryssland, Ukraina och Vitryssland under lång tid.

6.2 Förvaltningsområdet inom EU:s utvecklingssamarbete

Som framgår av kapitel 4 har tillkomsten av EU-programmen Tacis och Phare inneburit att mycket betydande belopp satsats på projekt inom förvaltningsområdet i Central- och Östeuropa under 90-talet. Volymen på verksamheten har också successivt vuxit under loppet av perioden.

EU avser att under de närmaste åren avsätta mycket betydande belopp inom Phareprogrammet för projekt inom förvaltningsområdet. Som framgår av kapitel 5 är ambitionen att inom programmet årligen avsätta ca 500 miljoner Euro för institutionsuppbyggnad. Dessa medel skall i första hand utnyttjas för stöd i form av s.k. twinning. EU räknar med att den formen för stöd under en period av 5–10 år kommer att vara det viktigaste instrumentet för statlig institutionsutveckling i anslutning till utvidgningen av EU. (Partnersamverkan/twinning inom Phare-programmet redovisas i kapitel 8.)

Man kan konstatera att twinningverksamheten hittills inte volymmässigt nått upp till en nivå, som svarar mot de av EU uttalade ambitionerna. Som redovisas i kapitel 8 är den sammanlagda budgeten 77 miljoner Euro för de projekt, som beslutades under 1998. Under 1999 års runda kan motsvarande tal preliminärt beräknas till i storleksordningen 100 miljoner Euro.

De områden, som enligt det ursprungliga beslutet skall omfattas av twinningverksamheten, är finansiella institutioner, jordbruk, miljö samt rättsliga och inrikes frågor. Om man ser på projekt där svenska myndigheter deltar i eller diskuterar deltagande, finner man bl.a. områden som uppbyggnad av miljöinstitutioner och ackrediteringsorgan, utveckling av skatte- och uppbördssystem och insatser inom rättsväsendet.

6.3 Förvaltningsområdet inom det multilaterala biståndet

Tillgänglig statistik från de multilaterala utvecklingsorganen, som redovisas i kapitel 4, ger inte en tydlig bild av hur utrymmet för projekt inom förvaltningsområdet utvecklats under 90-talet. Man kan alltså inte i det historiska materialet se några tendenser i den ena eller andra riktningen. Det har inte heller varit möjligt för utredningen att få fram ett material, som belyser vilken andel av utvecklingsorganens samlade finansiering som gått till projekt inom förvaltningsområdet.

Utredningen konstaterar att svenska exportörer här – liksom vad är fallet i EU-biståndet – i dag svarar för en relativt sett liten andel av den totala projektverksamheten.

Som framgår av redovisningen i kapitel 4 har man från utvecklingsorganens sida under senare tid gjort uttalanden, som tyder på att just förvaltningsområdet tilldrar sig ett ökande intresse och att det därför kan komma att framöver ta i anspråk en ökande andel av den samlade finansieringen. Man har pekat på betydelsen av ”good governance” och fungerande lagar och regelverk som en förutsättning för både demokrati och ekonomisk utveckling. Denna typ av uttalanden kommer från såväl Världsbanken som de regionala utvecklingsbankerna. Det är naturligtvis inte möjligt att bedöma vad en omorientering av de multilaterala utvecklingsorganens intresse mot mer av institutionsutveckling kan komma att betyda i kvantitativa termer. Med tanke på de totalt sett synnerligen betydande belopp, som årligen kanaliseras via dessa organ, kan emellertid redan en ganska måttlig omorientering få stora effekter på efterfrågan på export av förvaltningskunnande globalt.

6.4 De svenska statliga exportörernas bedömningar

Beskrivningarna i de föregående avsnitten av detta kapitel har syftat till att ge en bild av hur efterfrågan på förvaltningskunnande inom det statliga området allmänt sett kan komma att utvecklas. De säger i sig inte något om mot vilka aktörer denna efterfrågan kommer att riktas. Den ökade efterfrågan, som utredningen anser att materialet ger anledning att räkna med, innebär en möjlighet för de svenska aktörerna men är ingen garanti för ökad export.

Utredningen har emellertid också i enkäten till de statliga myndigheterna och i kontakter med andra statliga exportörer ställt frågan om hur var och en av aktörerna uppfattar den efterfrågan som riktas mot

just dem. Hur säkra bedömningarna är varierar naturligtvis, delvis beroende på om det rör sig om erfarna eller mindre erfarna exportörer. Sättet att besvara frågan är också olika för de skilda aktörerna, och det kan vara svårt att väga samman svaren. Enligt utredningens uppfattning kan svaren ändå ge en grov bild av de statliga exportörernas syn på hur efterfrågan på deras tjänster kan väntas utvecklas.

Ett 50-tal myndigheter har lämnat jämförelsevis tydliga svar på frågan om hur man bedömer efterfrågan på sina tjänster inom förvaltningsexportens område. I hälften av svaren karakteriseras efterfrågan med uttryck som stor, hög, god eller liknade. I 1/3 av svaren beskrivs efterfrågan som växande. Det bör noteras att de drygt 20 myndigheter, som under åren 1996–98 haft en förvaltningsexport på genomsnittligt mer än 1 mkr/år (se tabell 3.2) med något undantag beskriver efterfrågan som antingen stor eller växande eller bådadera.

Fem av myndigheterna säger explicit att efterfrågan är större än vad man kan tillgodose. Som sägs i kapitel 7 är det också en mycket stor del av myndigheterna som ser tillgången till lämplig personal eller möjligheten att lösgöra nyckelpersoner från den ordinarie verksamheten som ett hinder för en ökad export.

Av de grupper, som särskiljs i sidamaterialet ovan, har utredningen utnyttjat fem för en redovisning av hur myndigheterna själva uppfattar efterfrågan på sina tjänster i form av export av förvaltningskunnande. De båda grupperna utbildning samt demokrati och befolkning redovisas inte. Inom dessa områden är de rapporterade volymerna mycket små i vårt enkätmaterial. Också i sidamaterialet svarar dessa områden för en ganska liten del av den statliga förvaltningsexporten – sammanlagt ca 6 %. De grupper som redovisas är därmed rättsområdet, offentlig förvaltning, hälsovård, infrastruktur samt miljö och natur.

Rättsområdet är det volymmässigt minsta av de fem områdena. Enkät svar och andra kontakter med de statliga aktörerna inom detta område, visar att flertalet myndigheter väntar en ökande efterfrågan på sina tjänster. I den mån en geografisk bestämning görs, är det i allmänhet Östeuropa som man uppfattar som den tydligast växande delen av marknaden.

Den dominerande delen av exporten från de statliga exportörerna faller inom området *offentlig förvaltning*. Nästan 50 % av de samlade statliga insatserna ligger inom det området. Som tidigare påpekats innefattar området verksamhet av en mängd olika slag – från aktiviteter som rör revision, skatter och socialförsäkringssystem till meteorologi och lantmäteri. Här återfinns också två av de största exportörerna på det statliga området – Swedesurvey och SCB. Swedesurvey svarar ensamt för hälften av exporten inom gruppen och SCB för en fjärdedel.

Den heterogena grupp myndigheter, som ingår i denna grupp, har en nästan genomgående positiv syn på efterfrågeutvecklingen. Flertalet av de myndigheter, som besvarat denna fråga i enkäten, beskriver efterfrågan på sina tjänster som stor. Många talar om växande efterfrågan. Ett antal myndigheter svarar att efterfrågan är större än de resurser man kan avsätta.

Området *hälsovård* utgör en liten del av den statliga förvaltningsexporten. De statliga myndigheterna inom detta område har hittills ägnat ett litet intresse åt exportfrågorna, och svaren på utredningens frågor om efterfrågan ger ingen tydlig bild av läget. Eftersom ansvaret för hälso- och sjukvård i Sverige i stor utsträckning faller på landsting och kommuner är det framför allt dessa som svarar för exporten inom området.

En stor del av den statliga exporten ligger inom *infrastrukturområdet*. I den gruppen ingår bl.a. alla de statliga exportbolagen inom kommunikationsområdet. Här förefaller aktörerna – även om de förväntar en allmänt sett stor efterfrågan – vara osäkra om att denna efterfrågan kommer att resultera i en expansion av just deras export. Osäkerheten är naturlig med tanke på att detta område är kommersiellt väl utvecklat med en fungerande konkurrens mellan relativt starka aktörer såväl inom landet som internationellt.

Inom området *miljö* redovisar de svenska statliga aktörerna mycket samstämmigt att de ser en ökande efterfrågan på sina exportinsatser. I några fall hänvisas i sammanhanget till EU-utvidgningen

6.5 Sammanfattande bedömning av efterfrågeläget

Utredningen har för huvuddelen av finansierarna inom biståndsområdet inte haft tillgång till data, som visar hur förvaltningsbiståndet faktiskt utvecklats under de gångna åren. Det föreligger därför inte ett underlag som visar på någon bestämd tendens i den globala utvecklingen av förvaltningsprojektens del i det samlade biståndet. För det svenska bilaterala biståndet anser sig emellertid utredningen från sidamaterial kunna utläsa att förvaltningsområdet under de senaste två decennierna andelsmässigt vuxit kraftigt. Delsektorn Government and Civil Society, som i början av 80-talet utgjorde omkring 1 % av Sveriges totala bilaterala bistånd, ligger vid slutet av 90-talet på ca 10 %.

Vad beträffar den framtida efterfrågan på insatser inom förvaltningsområdet, är utredningens bedömning att man måste räkna med en expansion. Sidas bedömningar, EU:s planer och uttalanden från repre-

sentanter för multilaterala utvecklingsorgan talar alla i den riktningen. Att kvantifiera den väntade efterfrågetillväxten är inte möjligt, men utredningen konstaterar att den kan bli kraftig. Man kan konstatera att utredningens material ger bilden av en ganska allmänt ökad efterfrågan. Efterfrågan förutses öka i en mängd länder och regioner och förefaller inte heller koncentrerad till några enstaka sakområden.

Många av de svenska statliga exportörerna inom förvaltningsområdet har en positiv bild av hur efterfrågan på deras tjänster kommer att utvecklas. En stor del av de statliga myndigheterna räknar inte med att kortsiktigt kunna tillgodose den efterfrågan som riktas mot dem. Det framgår dels av att några myndigheter explicit framför detta i sina enkätsvar, dels av att flertalet myndigheter pekar på brist på lämpliga personella resurser eller konkurrens om nyckelpersoner som ett hinder för en expansion av förvaltningsexporten.

7 Effekter på myndigheternas verksamhet och myndigheternas syn på förvaltningsexport

7.1 Effekter på myndigheternas verksamhet

Utredningen har i sin enkät till de statliga myndigheterna ställt frågor om dels vilka motiv myndigheten har för att bedriva förvaltningsexport, dels vilka positiva respektive negativa effekter exporten haft på den ordinarie verksamheten. Myndigheternas svar på båda dessa frågor har, tillsammans med kontakter med myndigheter som exporterar genom särskilda bolag, utnyttjats som underlag för nedanstående redovisning.

Den positiva effekt av exportverksamheten, som är mest frekvent förekommande i myndigheternas kommentarer, är exportens bidrag till att höja den i projekten medverkande *personalens kompetens*. Några myndigheter har ytterligare preciserat effekterna. Man påpekar att arbete i exportprojekt inte bara innebär att kunskapen om omvärlden ökar, och att det utvecklar den deltagande personalens vana vid att utnyttja ett främmande språk som arbetspråk. Dessutom kan kompetensen inom sakområdet öka, genom att man får impulser utifrån och genom att man tvingas tydliggöra sina egna utgångspunkter och arbetsmetoder. Som exempel kan nämnas att RRV talar om ökad metod- och modellmässig kompetens, och att SCB anger att verksamheten lett till en förbättring av både allmänna kunskaper (inter-nationella förhållanden, språk) och specifikt statistiska.

Några myndigheter pekar på att exportverksamheten innebär en mer allmän stimulans för personalen, som kan bidra till ökad arbetsglädje. Andra framhåller att den leder till att inte bara enskilda individer får ökade kunskaper utan att *organisationen* utvecklas. ESV är en av de myndigheter som pekar på effekter i form av utveckling för både individen och organisationen.

Ett antal myndigheter – alla inom den grupp, som har en relativt sett stor förvaltningsexport – anger att förekomsten av en exportverksamhet

vid myndigheten innebär att den uppfattas som en attraktiv arbetsplats, vilket gör det lättare att *rekrytera och behålla kompetent personal*. Lantmäteriverket, vars personal deltar i exportprojekt inom Swedesurveys ram, säger att den betydande tjänsteexporten sannolikt varit en förutsättning för att kunna behålla vissa experter i organisationen.

Förvaltningsexportens bidrag till uppbyggnaden av myndighetens *internationella kontaktnät* är en positiv effekt, som framhålls i ett antal enkätsvar. Några myndigheter hänvisar till behovet av att utveckla kontakter inför EU-utvidgningen. SSI talar exempelvis om effekter i form av "ovärderliga kontakter på systemmyndigheter i Central- och Östeuropa".

I ett par fall anges i enkätsvaren att förvaltningsexporten kan utnyttjas som ett medel att ge myndigheten ökad *respekt* internationellt.

Några myndigheter tar direkt eller indirekt upp förvaltningsexportens inverkan på det *ekonomiska resultatet*. Swedac pekar på att verksamheten ger intäkter, och Fiskeriverket säger att den bidrar med ett positivt ekonomiskt resultat. SGU talar om ett effektivare utnyttjande av de gemensamma resurserna, och LMV säger att exporten ger möjlighet till bättre resursutnyttjande av investeringar i kompetens, teknik m.m.

När det gäller negativa effekter av förvaltningsexporten är det en fråga som helt dominerar i enkätsvaren. Det problem, som ganska genomgående lyfts fram i myndigheternas kommentarer, rör *konkurrens om personalresurser* – ofta nyckelpersoner. Ett citat från LMV kan ses som representativt för uppfattningen hos en rad myndigheter

... självfallet finns svårigheter i att finna ett effektivt samspel i marknads- och produktionsplanering, resursdimensionering, ersättningsformer m.m. Rent allmänt är det oftast så att de mest kvalificerade krafterna efterfrågas både i utlandsverksamheten och i det interna arbetet, vilket kan leda till störningar i relationen mellan berörd linjechef, projektledare och ansvariga för tjänsteexporten. Detta kan accentueras i de fall utlandsprojekten försenas av yttre orsaker och planerade arbetsinsatser från experter måste senareläggas.

Kombinationen konkurrens om nyckelpersoner och svårigheter att planera resursutnyttjandet i projekten ses av många myndigheter som ett svårlöst problem.

7.2 Myndigheternas syn på en ökning av förvaltningsexporten

I enkäten till de statliga myndigheterna efterfrågades myndighetens långsiktiga planer för arbetet med export av statligt förvaltningskunnande. Vidare ställdes frågan om myndigheten var intresserad av att öka sin förvaltningsexport och i så fall under vilka förutsättningar. Det ställdes också frågan om vilka hinder myndigheten såg för att öka sin export av förvaltningskunnande. De myndigheter, som under 1998 hade en förvaltningsexport motsvarande mer än en årsperson, tillfrågades om sina motiv för att bedriva verksamheten.

Den självklara utgångspunkten för myndigheternas förvaltningsexport är att deras tjänster efterfrågas. Förutsättningen för att denna efterfrågan skall kunna realiseras är i de flesta fall finansiering via biståndsmedel. Många myndigheter anger också önskan att ge ett bidrag till förvaltningsbiståndet som ett motiv för sitt engagemang i exportverksamhet.

När det gäller myndigheternas grundinställning till att öka sin export av förvaltningskunnande är bilden entydig: Inom den svenska statsförvaltningen finns det ett mycket klart uttalat intresse för att engagera sig mer än hittills i sådan verksamhet. Av det 50-tal myndigheter, som givit ett tydligt svar på frågan om sin inställning till att öka exporten, ger drygt 40 positiva svar.

Denna positiva grundsyn är emellertid i praktiken försedd med betydande reservationer. 1/3 av myndigheterna redovisar explicit att endast en begränsad ökning kan bli aktuell. Praktiskt taget alla myndigheter anger att brist på lämplig personal eller konkurrens med ordinarie verksamhet om personal – särskilt nyckelpersoner – är ett hinder för ett engagemang i exporten av förvaltningskunnande.

När det gäller förutsättningar för att myndigheten skall öka exporten uttrycker 1/3 av myndigheterna i sina enkätsvar att det krävs finansiering av verksamheten – en del av dem använder begreppet full kostnadstäckning. Detta skall naturligtvis inte uppfattas som att övriga myndigheter inte skulle ställa detta krav. Bland de myndigheter, som inte uttryckligen ställt krav på att verksamheten skall vara finansierad, finns många som arbetar affärsmässigt med förvaltningsexport och som betraktar full kostnadstäckning som en självklar förutsättning för verksamheten. Sex av dem har för övrigt på en annan fråga i enkäten angivit ekonomiska motiv som bidragande till att man sysslar med export. Långsiktig stabilitet i finansieringen har av sex myndigheter uttryckligen angivits som en förutsättning för att man skall satsa på export. Utredningens kontakter med olika myndigheter tyder dock på att långt

fler känner osäkerhet inför en satsning på förvaltningsexport, om man inte har någon form av långsiktigt säker grund för ett sådant beslut.

Av det 50-tal myndigheter, som mer utförligt besvarat utredningens enkät, har åtta markerat att tydliga signaler från regeringen beträffande dess inställning till att myndigheten bedriver exportverksamhet är en förutsättning för engagemang. Bland de myndigheter, som mer knapphändigt besvarat enkäten, kan osäkerheten om regeringens inställning vara större. Utredningens kontakter med myndigheterna tyder på att det finns vissa myndigheter, särskilt bland dem som är helt anslagsfinansierade, som står främmande inför tanken på att ge sig in i en tävling om att få utföra ett projekt. Man kan tänka sig att delta i utvecklingssamarbete, men detta under förutsättning att man får en tydlig uppmaning om att detta är önskvärt och att ersättningsfrågan löses utan att man själv behöver konkurrera om finansiering.

Som tidigare påpekats måste man tolka resultatet av enkäten med stor försiktighet. Frågorna har inte formulerats med syftet att noggrant kartlägga myndigheternas uppfattningar på var och en av de ovan redovisade punkterna. Resultatet hade säkert blivit ett annat om utredningen exempelvis explicit ställt frågan om ett engagemang från myndighetens sida förutsätter full extern finansiering av exporten. De kvantifieringar av enkätsvaren, som ovan har redovisats, skall närmast ses som en indikation på vad som inom myndighetsvärlden uppfattas som det mest påtagliga hindret eller den viktigaste förutsättningen.

7.3 Sammanfattande kommentarer

Bakom de statliga myndigheternas engagemang i förvaltningsexport ligger en kombination av motiv. En grundläggande förutsättning är naturligtvis att det finns en efterfrågan på myndigheternas tjänster. En relativt liten del av myndigheterna anger att ekonomiska motiv – av typen ökade intäkter, bättre utnyttjande av gemensamma resurser etc. – ligger bakom deras exportverksamhet. Betydligt fler markerar uttryckligen att verksamheten förutsätter full finansiering. Praktiskt taget alla myndigheter, som besvarat enkäten, ser konkurrensen om personalresurser mellan ordinarie verksamhet och export som ett tydligt hinder för en expansion av exporten. Det är också ett tecken på att man inte anser att anslagsmedel skall användas för en finansiering av exportprojekt. Några myndigheter ser också ett behov av en långsiktig stabilitet i exportuppdragen som en förutsättning för att man skall bygga upp resurser för exportverksamhet.

Ett mycket starkt motiv för ett engagemang i förvaltningsexport är de positiva effekter som en sådan verksamhet har på utvecklingen av

personalens och organisationens kompetens. En del myndigheter framhåller också att verksamheten ökar organisationens attraktionskraft vad gäller rekrytering. Andra pekar på att exporten bidrar till att öka respekten för myndigheten utomlands och till att man bygger upp värdefulla internationella kontaktnät. Över huvud taget förefaller det som i kapitel 2 benämns förvaltningspolitiska motiv väga tungt, då myndigheter tar ställning till om man skall engagera sig i exportverksamhet.

Man kan sammanfattningsvis konstatera att det bland de statliga myndigheter, som bedriver en viss export av förvaltningskunnande, finns en klart uttalat positiv syn på att expandera verksamheten. Möjligheterna att i det korta perspektivet avdela lämpliga personella resurser för verksamheten är dock i många fall begränsade. Det finns också andra faktorer som håller tillbaka myndigheter som står inför ett beslut om att ge sig in i förvaltningsexport. Osäkerhet om det politiskt önskvärda i en sådan satsning kan vara en faktor. En principiellt grundad motvilja mot att bedriva verksamhet under konkurrens kan vara en annan.

8 Partnersamverkan/twinning inom Phareprogrammet

8.1 Allmänt om Phareprogrammet och twinningverksamheten

Ramen för EU:s stöd till kandidatländerna inför deras medlemskap i unionen utgörs av de s.k. Partnerskapen – ett för varje kandidatland – som antogs under första delen av 1998. Med utgångspunkt i Partnerskapen utarbetar kandidatländerna årligen mer detaljerade nationella program. Det finns skillnader mellan de olika ländernas program, men prioriteringarna är likartade. Ett viktigt område är institutionsuppbyggnad, där det bl.a. ingår insatser inom lagstiftning och rättsområdet i övrigt, tullväsende, offentliga räkenskaper och budgetkontroll, miljö, telekommunikationer, statistik, energi och kärnsäkerhet. En översyn av Partnerskapen har genomförts under hösten 1999. Den har överlag resulterat i preciseringar i de i den första omgången tämligen allmänt hållna skrivningarna.

Den samlade budgeten för EU:s stöd – som har formen av bidrag – till kandidatländerna för perioden 2000–2006 beräknas komma att uppgå till omkring 3 miljarder Euro/år. Härav utgörs mer än hälften av medel kanaliserade via Phareprogrammet.

Man har från EU:s sida konstaterat att den offentliga förvaltningen inom kandidatländerna uppvisar stora brister, och att den måste förstärkas för att länderna skall kunna klara integrationsprocessen och i nästa steg ett medlemskap. Enligt riktlinjerna för Phareprogrammet skall 30 % av de drygt 1,5 miljarder Euro, som årligen går via programmet, användas för institutionsuppbyggnad.

Inom kommissionen har DG Utvidgning huvudansvar för policyfrågor och övergripande planering av programmet. Från sommaren 1998 finns inom kommissionen en organisation – Gemensamma Tjänsten för Administration av Gemenskapsbistånd till Tredje Land (SCR) – som har

till uppgift att svara för hanteringen av EU:s samlade bistånd, inbegripet Phareprogrammet.

Den administrativa hanteringen av EU:s olika biståndsinsatser har utsatts för stark kritik. Förfarandet vid upphandling av tjänster har varierat mellan olika program, och också inom samma program har skilda slags upphandlingsmodeller tillämpats. Den stora mängden av olika procedurer har gjort det svårt för mindre erfarna aktörer att delta i upphandlingar. Ett annat mål för kritiken har varit de i många fall utomordentligt långt utdragna upphandlingsprocesserna. Det har inte varit ovanligt att ett eller ett par år förflutit från starten av ett upphandlingsförfarande till dess att kontrakt för projektet undertecknats. Självfallet innebär detta svårigheter för exportörernas resursplanering. Många företag – inte minst de svenska – har också klagat över vad man uppfattat som orimligt betungande byråkrati i uppföljningen av projekten och sena betalningar från EU:s sida.

SCR har inrättats för att förenkla och rationalisera förvaltningen av EU:s bistånd, för att uppnå större enhetlighet i metoderna – särskilt vid anbudsförfaranden och ingående av avtal om upphandling – samt för att öka insynen för de ekonomiska aktörerna. SCR befinner sig fortfarande i en uppbyggnadsfas, och den definitiva ansvarsfördelningen mellan SCR och andra delar av kommissionen är inte fastlagd. Att en förenkling av upphandlingsprocessen är på väg att genomföras är emellertid uppenbart. (Se kapitel 4.)

Det pågår också en successiv decentralisering av besluten rörande biståndsprojekten. De delegationer, som kommissionen har placerade i respektive kandidatland, har redan fått rätt att handlägga beslut om projekt upp till 5 miljoner Euro. Finansministerierna i kandidatländerna kommer också successivt att få ett ökat ansvar, förutsatt att man har förmågan att styra verksamheten.

Under 1998 introducerades inom Phareprogrammet en ny form för stöd till institutionsuppbyggnad i kandidatländerna. Allt stöd till kandidatländerna skulle baseras på de tidigare nämnda Partnerskapen och de av länderna själva utarbetade årliga nationella programmen. Huvuddelen av de 30 % av Phares budget, som skall gå till institutionsuppbyggnad, skall utnyttjas för stöd i form av partnersamverkan – det som vanligen brukar kallas twinning. Enligt det ursprungliga beslutet skulle denna modell för stöd utnyttjas inom fyra områden: Finansiella institutioner, jordbruk, miljö samt rättsliga och inrikes frågor. Man räknar med att twinningverksamheten under de närmaste 5–10 åren kommer att vara det viktigaste instrumentet för institutionsutveckling i anslutning till utvidgningen av EU.

Begreppet twinning har tidigare använts och används i viss mån fortfarande som benämning på allehanda former för direktsamverkan

mellan olika typer av aktörer i utvecklingssamarbete mellan länder – således också i bilaterala sammanhang. Som del av EU:s samlade förmedlemskapsstrategi fr.o.m. toppmötet i Luxemburg 1997 har dock begreppet kommit att få en ny och specifik innebörd. Det grundläggande syftet – grundat på mindre goda erfarenheter av tidigare kunskapsöverföring, företrädesvis via köp av konsulttjänster – är att medlemsländerna skall ställa sin egen kompetens inom offentlig förvaltning till kandidatländernas förfogande som en praktisk biståndsinsats för att möjliggöra en snabb anpassning och därmed en snabb utvidgning. För twinningverksamheten inom Phares ram har ett särskilt regelverk lagts fast.

Det innebär bl.a. att samarbetet skall bedrivas av tjänstemän i offentlig tjänst. Endast i undantagsfall, och om det finns särskilda skäl, kan experter utanför den offentliga förvaltningen medverka. I alla projekt skall ingå en i kandidatlandet stationerad heltidsarbetande långtidsexpert från institutionen i medlemslandet – en s.k. Pre-Accession Adviser (PAA). Härutöver kan projektet omfatta rådgivning genom andra experter från institutionen i medlemslandet, seminarier, studiebesök, utarbetande av handledningar och andra skriftliga dokument etc. Projektet skall sträcka sig över minst ett år.

Proceduren för att etablera ett twinningprojekt inleds med att kommissionen, med utgångspunkt i Partnerskap och nationellt program för kandidatlandet, identifierar ett antal prioriterade områden, inom vilka twinningprojekt kan vara aktuella. Kommissionen informerar i nästa steg EU:s medlemsländer – genom den nationella kontaktpunkt, som finns i vart och ett av medlemsländerna – om respektive kandidatlands behov av stöd i form av twinningarrangemang. Medlemsländerna har därefter möjlighet att till kommissionen lämna förslag till projekt, som de är villiga att utföra – inom angivna områden och i enlighet med gällande regler för innehållet i ett twinningprojekt. Kommissionen studerar förslagen och sänder dem vidare till respektive kandidatland. Därefter kallas till möte i det aktuella kandidatlandet, där medlemsländernas representanter får tillfälle att presentera sina förslag för företrädare för kandidatlandets administration och kommissionen.

Om inga förslag kommer in från medlemsländerna görs ett nytt försök av kommissionen att i samarbete med kandidatlandet få till stånd ett twinningprojekt. Om också detta misslyckas har kandidatlandet möjlighet att gå ut i ett vanligt anbudsförfarande inom ramen för Phares normala upphandlingsprocedurer.

Om det föreligger flera förslag, är det kandidatlandets sak att välja ut ett av dem – eller att eventuellt kombinera flera av förslagen till ett gemensamt projekt. I denna utvärderings- och diskussionsfas är hela tiden kommissionen och dess delegation i kandidatlandet involverad.

I den överenskommelse om twinningarrangemanget (Twinning Covenant), som utformas av de båda parterna skall de förväntade resultaten av projektet tydligt uttryckas. Där skall också ansvarsfördelningen mellan parterna preciseras och en detaljerad budget redovisas. Denna överenskommelse sänds därefter till kommissionen för slutligt godkännande.

Från EU:s sida betonar man starkt betydelsen av att kandidatländerna har ett uttalat intresse av de projekt som skall genomföras. Om ett twinningarrangemang skall bli framgångsrikt måste den mottagande organisationen lägga ned stor kraft och betydande resurser på att ta vara på det stöd som samarbetspartnern i medlemslandet erbjuder. För att säkerställa att inga projekt etableras utan ett sådant intresse finns i kandidatlandet måste detta svara för alla lokala kostnader.

Vid de två första twinningrundorna (under 1998) aviserades samtliga områden för twinningprojekt vid ett och samma tillfälle. Från och med den tredje rundan (april 1999) görs aviseringen land för land. Därefter har medlemsländerna omkring två månader på sig att utarbeta sina förslag.

8.2 Sveriges deltagande i twinningverksamheten

Inom såväl medlemsländer som kandidatländer har inrättats särskilda kontor (National Contact Points), som samordnar respektive lands arbete inom ramen för Phareprogrammets twinningverksamhet. För Sveriges del är det en enhet inom Utrikesdepartementet, som har denna uppgift. Gruppen ansvarar för de övergripande kontakterna med kommissionen (bl.a. genom deltagande i den styrkommitté, som är knuten till Phareprogrammet), med andra medlemsländer och med kandidatländerna. Inom Sverige har gruppen löpande kontakter med övriga departement, som vart och ett har utsett en särskild kontaktperson för frågor som rör twinning. Därtill kommer att man har kontakter med statliga myndigheter, som kan tänkas delta som svenska partners i projekt.

Den svenska regeringen har – senast i regeringsbeslut 1999-12-16 angående EU-relaterade stödinsatser för kandidatländerna i Central- och Östeuropa – uttalat att utvidgningen av den Europeiska unionen är en av regeringen starkt prioriterad fråga.

Sverige skall aktivt stödja kandidatländernas förberedelser för medlemskap i EU och omfattande bilaterala medel ställs till förfogande för sådana insatser. Genom EU:s program för s.k. partnersamverkan deltar tjänstemän från medlemsländerna i projekt i kandidatländerna för att

bygga upp de offentliga institutioner som är nödvändiga för att klara implementeringen av EU:s regelverk. Insatserna finansieras huvudsakligen av EU. Detta gäller i första hand institutioner på områdena miljö, jordbruk, finans samt rättsområdet, men även andra sektorer kommer i fråga, bl.a. inom det sociala området. Det är av stor vikt att Sverige aktivt deltar i dessa insatser för att ge ett konkret och synligt bidrag till utvidgningsprocessen.

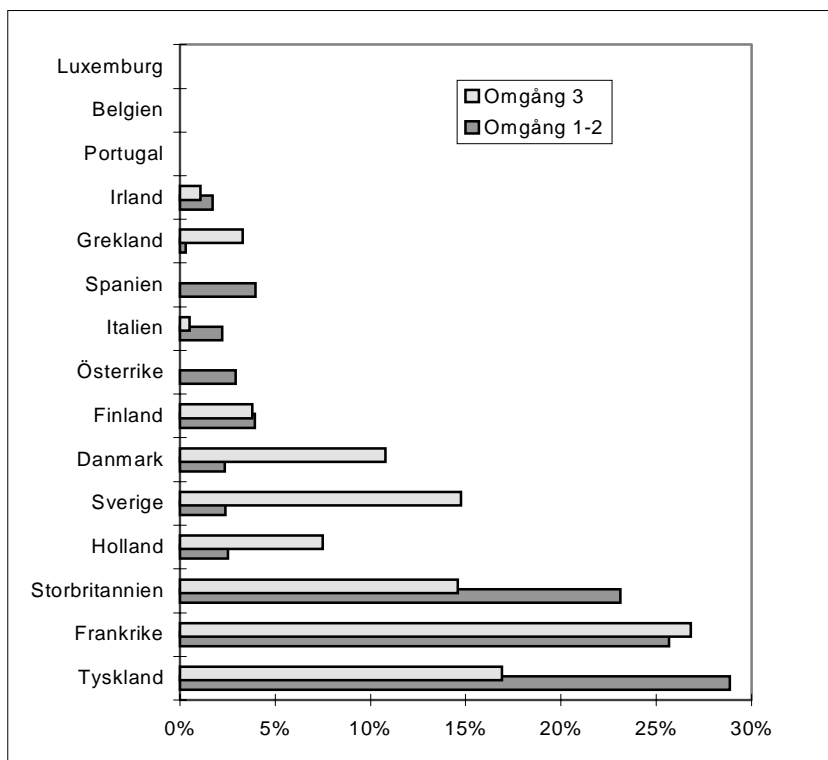
I januari 1997 avsatte regeringen 4 mkr för integrationsstödjande insatser i kandidatländerna. Sådant förberedelsearbete kan bl.a. bestå i att svenska departement eller myndigheter, i konkurrens med andra medlemsstater, lägger ned resurser på besök i kandidatländerna för att skapa förutsättningar för svenskt deltagande i projekt. Kontakter med, och ibland besök av, potentiella samarbetsparter i andra medlemsländer kan också förekomma. I april 1998 anslogs ytterligare 5 mkr till sådant förberedelsearbete.

I december 1999 beslutade regeringen att avsätta ytterligare 10 mkr.

Under 1998 aviserades ett antal projekt i kandidatländerna vid två s.k. twinningrundor och i april 1999 vid ytterligare en runda. Enligt redovisningarna till styrgruppen uppgår det sammanlagda budgetbeloppet för de projekt, som initierades vid 1998 års twinningrundor, till ca 77 miljoner Euro (att jämföra med de 500 miljoner Euro, av vilka merparten enligt EU:s ambitioner skall gå till twinning). För de hittills redovisade projekten i 1999 års runda – som ännu inte är helt slutförd – är motsvarande tal drygt 90 miljoner Euro.

I Figur 8.1 illustreras hur arbetet med twinningprojekt fördelats mellan EU:s medlemsländer i de båda twinningrundorna under 1998 jämfört med rundan under 1999. Figuren bygger på en summering av budgetbeloppen för de projekt där respektive medlemsland utsetts till projektledare och innebär därmed en förenkling av verkligheten. Det kan emellertid noteras att också jämförelser, som utgår från antalet projekt som länderna deltar i ger en likartad bild. I den tredje rundan saknas material för Rumänien som i mitten av mars 2000 ännu inte var klart.

Figur 8.1. Fördelning av budget på utvalda länder (projektledare) i Phare-twinning omgång 1–2 respektive 3.



Källa: Bearbetning av data från EU-kommissionen.

Som framgår av figuren dominerades de båda första rundorna av Tyskland, Frankrike och Storbritannien. Dessa länder sammantagna stod för mer än 75 % av projekten – Tyskland för inemot 30 %, Frankrike och Storbritannien båda i närheten av 25 %. Om man jämför dessa tal med vad som gäller för projekten i runda 3, ser man att Tyskland och Storbritannien där ligger på betydligt lägre tal – 15 % respektive 17 % medan Frankrike svarar för 21 %. De länder som mest påtagligt ökat sina andelar är främst Sverige och därefter Danmark. Sverige har nu givits rollen som projektledare i projekt som svarar för 12 % av den totala budgeten för de fördelade projekten.

Det sammanlagda budgetbeloppet i de 5 projekt i rundorna 1 och 2 där Sverige var projektledare var 1,85 miljoner Euro. Motsvarande tal för projekten i runda 3 är 10,33 miljoner Euro. Det skall påpekas att andra länder ingår som partners i projekten och att budgetbeloppen skall täcka även deras insatser. Å andra sidan deltar Sverige också som partner i ett antal andra projekt.

Den geografiska fördelningen av de projekt där Sverige deltar framgår av tabell 8.1 och tabell 8.2. Av de 16 projekt där Sverige är projektledare ligger 7 i Baltikum och 2 i Polen och av de 16 projekt där Sverige är partner ligger 6 i Baltikum och 3 i Polen. Det är alltså en mycket tydlig koncentration till närområdet i de projekt där svenska myndigheter är aktiva.

Tabell 8.1. Phare-twinning projekt i runda 1–2 där Sverige valts ut som huvudkonsult (lead) eller som partner, twinning covenant (TC) godkänd eller ej, ev partner. Indelat efter land och myndighet. Situationen i mars 2000.

		Sverige lead	Sverige partner	TC godkänd	Partner
Omgång 1–2	<i>Estland</i>				
	SNV	X		Ja	F
	Fiskeriverket	X		Ja	D
	<i>Lettland</i>				
	SNV	X		Ja	
	<i>Litauen</i>				
	Domstolsverket		X	Nej	D
	Swedac		X	Nej	D
	<i>Slovenien</i>				
	ESV, Fi-dept.	X		Ja	
	<i>Tjeckien</i>				
	SNV		X	Ja	D (lead), DK
	<i>Ungern</i>				
	Swedac	X		Nej	
	Swedac		X	Ja	(lead), F
S:a omgång 1–2		5	4	6	

Källa: EU-kommissionen samt myndighetskontakter.

Tabell 8.2. Phare-twinning projekt i runda 3 där Sverige valts ut som huvudkonsult (lead) eller som partner, twinning covenant (TC) godkänd eller ej, ev partner. Indelat efter land och myndighet. Situationen i mars 2000.

	Sverige lead	Sverige partner	TC godkänd	Partner
Omgång 3				
<i>Bulgarien</i>				
Fi-dept., RSV		X	..	UK
<i>Estland</i>				
Swedac	X		Nej	F
Konsumentverket	X		Nej	Gr
RPS		X	Nej	FIN
<i>Lettland</i>				
Tullverket, RSV	X		Nej	B
SIPU (samordn) ¹	X		Nej	
<i>Litauen</i>				
Energimyndigheten		X	Nej	DK
NOU			Nej	IT
Kommunförbundet		X	..	D, DK
Konkurrensverket		X	..	D
<i>Polen</i>				
Konkurrensverket ²	X		Nej	DK
PTS		X	Nej	UK
RRV		X	Nej	F
RSV	X		Nej	F
Jordbruksverket		X	..	UK, NL
<i>Slovakien</i>				
ASS	X		..	D
NOU		X	..	IT
<i>Slovenien</i>				
Swedac	X		Nej	A, IRL
AMS		X	Nej	UK, IRL
Fi-dept., ESV, NOU	X		..	
<i>Ungern</i>				
SCB		X	..	E
ESV, Fi-dept.		X	..	F
Kemikalieinspektionen		X		..
UK				
Invandrarverket	X		..	
S:a omgång 3	11	9	0	

Not: .. avser att utredningen saknar denna uppgift. 1) Deltagande svenska myndigheter är NUTEK, Jordbruksverket, Tullverket, PRV och ASS. 2) I projektet deltar även NUTEK och näringsdepartementet.

Källa: EU-kommissionen samt myndighetskontakter.

Det är 23 svenska statliga myndigheter som deltar eller blivit utvalda att delta i twinningprojekt inom Phareprogrammet. Den myndighet som varit aktiv i flest projekt är Swedac, med fem projekt. Flera myndigheter

deltar i tre projekt, bl.a. Naturvårdsverket, Riksskatteverket och Nämnden för offentlig upphandling.

8.3 De ekonomiska villkoren i twinningverksamheten

I alla twinningprojekt skall finnas en heltidsarbetande långtidsrådgivare (PAA) med placering i kandidatlandet under minst ett år. Normalt skall det land som är projektledare tillhandahålla PAA. Formellt kvarstår PAA i tjänst hos sin nationella arbetsgivare och återgår dit efter avslutat projektarbete. Arbetsgivaren får av kommissionen ersättning för PAA:s bruttolön, sociala avgifter, premier till statens avtalsförsäkringar (exklusive den del som är löneskatteavgift) samt ytterligare 6 % på detta totalbelopp. Direkt till experten betalar kommissionen traktamente, ersättning för boendekostnader, sjukvårdsförsäkring, skolavgifter, flyttkostnader och vissa resor. PAA betalar skatt i sitt eget hemland.

För experter som vistas kortare perioder i kandidatlandet har villkoren nyligen förändrats. De nya ersättningsreglerna, som gäller från början av år 2000, innebär att endast kostnader i kandidatlandet ersätts av EU. Myndighetens ersättning för korttidsexpertens arbete i kandidatlandet motsvarar 2,5 gånger lönekostnaderna. För kostnader i hemlandet, som är förenade med planering och förberedelse för besöket eller rapportering från besöket, utgår härutöver ingen särskild ersättning. Inte heller för kostnader för studiebesök, seminarier eller administration i medlemslandet får myndigheten särskild ersättning från EU.

Som tidigare påpekats är här angivna ersättningsregler en utgångspunkt för förhandlingar mellan den utförande myndigheten och kommissionen. Det exakta slutliga utfallet blir beroende av förhandlingen. Synen på ersättningsnivån är dessutom beroende av vilka krav de enskilda myndigheterna har på kostnadstäckning. Utredningen har emellertid sett det som väsentligt att ge en så tydlig bild som möjligt av ersättningsnivån i twinningprojekten för att kunna bedöma hur den förhåller sig till vad utredningen anser krävs i den statliga förvaltningsexporten.

Utredningens slutsats är att EU:s ersättningar är otillräckliga i relation till de förutsättningar som gäller för svenska myndigheter. Ersättningen baseras på den tid som experten tillbringar i kandidatlandet och ligger i praktiken under vad som betraktas som full kostnadstäckning av de myndigheter, som har en sådan omfattning på sin förvaltningsexport att de lagt fast taxor för sin tjänsteexport. Detta även om man tar hänsyn till att kostnader för förberedelsearbetet ersätts via Utrikesdepartementet

och Sida. Utredningens slutsats beträffande nivån på EU:s ersättningar i förhållande till vad myndigheterna beräknar vara full kostnadstäckning stöds också av information som kommit fram i utredningens kontakter med de statliga myndigheter som deltar i eller diskuterar twinningprojekt.

Hanteringen av twinningprojekten i Sverige förändras under våren 2000. Utrikesdepartementet kommer även fortsättningsvis att vara National Contact Point, svara för de övergripande kontakterna med kommissionen och de inledande kontakterna med kandidatländer och myndigheter i Sverige.

Man kommer också att administrera de ersättningar, som myndigheterna kan få för kostnader i samband med den första fasen av förberedelsearbete. Därefter tar Sida över hanteringen av projekten och kan ge myndigheterna ersättning för kostnader som uppstår fram till dess överenskommelse (Twinning Covenant) slutits mellan myndigheten och kandidatlandet.

Kostnaderna i själva projektet ersätts av EU enligt de regler som beskrivits ovan.

8.4 Sammanfattning och kommentarer

Man kan konstatera att EU:s ambitionsnivå vad beträffar volymen på twinningverksamheten inom Phareprogrammet hittills är långt ifrån uppnådd. Avsikten är att huvuddelen av ca 500 miljoner Euro skall gå till denna verksamhet. Det totala budgetbeloppet i 1999 års runda ligger på drygt 100 miljoner Euro. Det ligger därför uppenbarligen i EU:s intresse att kraftigt expandera verksamheten i förhållande till dagens nivå. Detta bör beaktas, då man bedömer den framtida efterfrågan på insatser från myndigheter i kandidatländerna i form av institutions-samarbete.

Den svenska regeringens markering av institutionssamarbetets betydelse och regeringskansliets arbete för att öka de svenska myndigheternas deltagande i Phares twinningprojekt har lett till en kraftig ökning av den svenska projektandelen under det senaste året. Samtidigt har två av de länder, som i inledningsfasen svarade för en stor del av projekten – Tyskland och Storbritannien – minskat sitt deltagande. Många länder har framfört kritik mot kommissionens hantering av programmet. Framst gäller kritiken en långsam procedur inför godkännande av projekt och därav följande höga förberedelsekostnader. Också kravet på långtids-expertiser i alla projekt anses av många medlemsländer vara sakligt omotiverat. En dialog om dessa frågor förs fortlöpande i olika fora.

Utredningen konstaterar att EU:s ersättningar till korttidsexperter – enligt de regler som gäller från januari innevarande år – ligger under de krav på ersättning för exporttjänster som ställs av myndigheter med en mer omfattande förvaltningsexport. Utredningens kontakter med myndigheter, som deltar i eller diskuterar deltagande i twinningprojekt, visar också att det finns en tveksamhet till engagemang i verksamheten. Huvudorsaken är de otillräckliga ersättningarna, men också bl.a. kravet att projekten alltid skall innehålla en långtidsexpert på plats i kandidatlandet ses som ett hinder. Enligt utredningens bedömning är det inte sannolikt att det går att uthålligt bibehålla den höga nivå på de svenska myndigheternas engagemang i twinningverksamheten, som förefaller bli utfallet av 1999 års runda.

Utredningen menar att det därför är angeläget att i första hand ersättningsfrågan snarast löses, för att önskemålet om ett stort deltagande från svenska myndigheter i twinningarbetet även fortsättningsvis skall kunna uppnås. Eftersom det knappast torde vara möjligt att – åtminstone på kort sikt – få till stånd en ändring av EU:s ersättningsregler, återstår endast att ordna kompletterande finansiering på nationell nivå. Utredningens förslag på denna punkt redovisas i kapitel 14.

9 Utvecklingssamarbetet på rättsområdet i Östeuropa

Utredningen har ägnat uppmärksamhet åt det utvecklingssamarbete inom rättsområdet, som sedan några år tillbaka bedrivs i de baltiska staterna. Verksamheten är ett exempel på att ett departement tagit initiativ till en samordning av insatser från flera myndigheter inom det egna ansvarsområdet. Särskilda former för styrning och finansiering av verksamheten har utvecklats. De bygger på arbetet i den i kapitel 1 omnämnda utredningen om utvecklingssamarbete på rättsområdet (KUR), som avlämnade ett delbetänkande om insatser i Östeuropa i juni 1998.

För att få en uppfattning om erfarenheterna av verksamheten kan ge underlag för utredningens ställningstaganden vad gäller åtgärder som kan stimulera en expansion av förvaltningsexporten, har utredningen låtit en konsult göra en uppföljning av det hittillsvarande arbetet och dess resultat. Uppföljningen, som bygger på ett antal intervjuer med företrädare för berörda departement och myndigheter, redovisas som bilaga 2.

9.1 Utvecklingssamarbetet på rättsområdet och KUR:s förslag

Ett utvecklingssamarbete mellan myndigheter på rättsområdet och motparter i Baltikum hade bedrivits under hela 90-talet. Från Justitiedepartementets sida hade samarbetet inte ägnats någon större uppmärksamhet. Verksamheten var splittrad i ett antal insatser utan inbördes koppling. Det s.k. rättskedjerspektivet saknades i stor utsträckning. När det gällde finansieringsfrågor tillämpades inte enhetliga regler för de olika myndigheternas projekt. Vissa insatser betalades med myndigheternas egna anslagsmedel, medan andra i olika hög grad fick ersättning för sina insatser via Utrikesdepartementet eller Sida. Den totala omfattningen av samarbetet, vad gällde kunskapsöverföring, var relativt blygsam. (En stor del av stödet utgick i form av varor och utrustning.) Bakgrunden till det initiativ som togs av Justitiedepartementet 1996 var

att man önskade att verksamheten skulle dels utvidgas, dels samordnas. De myndigheter som var aktuella i sammanhanget var Rikspolisstyrelsen (RPS), Kriminalvårdsstyrelsen (KVS), Riksåklagaren (RÅ), Domstolsverket (DV) och Brottsförebyggande Rådet (BRÅ).

KUR föreslog att samarbetet skulle förankras politiskt genom överenskommelser mellan den svenska regeringen och regeringarna i samarbetsländerna. Som underlag för dessa överenskommelser skulle berörda svenska myndigheter i inbördes samarbete och tillsammans med motsvarande myndigheter i samarbetsländerna utarbeta handlingsplaner för insatserna. Man skulle i processen också ta hänsyn till det arbete som utförs av andra givarländer och -organisationer. Sida skulle delta i förberedelsearbetet. Det förutsattes att myndigheterna skulle ersättas för sina kostnader i verksamheten via av Sida disponerade medel för stöd till Östeuropa.

Regeringsöverenskommelserna sågs som ett grundelement i arbetet för att hålla ihop och sätta fart på verksamheten. En annan viktig åtgärd bestod i att skapa en organisation, som löpande kunde ta ställning till innehållet i verksamheten, underlätta samordningen av insatserna och driva på arbetet. Organisationen skulle också bl.a. främja den nödvändiga kompetensuppbyggnaden inom berörda myndigheter och identifiera behov av medel för förstudier m.m. KUR föreslog att en informell styrgrupp skulle inrättas för detta ändamål. I gruppen skulle ingå företrädare för myndighetsledningarna i de aktuella myndigheterna på rättsområdet och Sida och representanter för Utrikesdepartementet och Justitiedepartementet, som också skulle svara för sekretariat.

Det var KUR:s uppfattning att ingen av de administrativa modeller, som Sida arbetar med, är avpassad för en situation med institutionellt samarbete som är ett led i den svenska utrikes- och biståndspolitiken. KUR föreslog därför att Sida och rättsväsendets myndigheter skulle diskutera sig fram till en modell för finansiering, kontroll, uppföljning, redovisning, rapportering och revision som är avpassad för det institutionella samarbetet. Det understryks i betänkandet att förändringarna inte får innebära att kraven på effektivitet och hushållning med statliga medel minskar.

9.2 Uppföljningen av de senaste årens utvecklingssamarbete på rättsområdet i Baltikum

Av den uppföljning av de senaste årens utvecklingssamarbete med de baltiska staterna inom rättsområdet, som redovisas i bilaga 2, framgår att volymen på verksamheten har vuxit, och att planerna för år 2000 indikerar en mycket kraftig ökning. Det visserligen något osäkra sifferunderlaget visar att nivån på kunskapsöverföring i verksamheten för 2000 ligger drygt fem gånger så högt som genomsnittet för åren 1995–97. Enligt utvärderingen har de deltagande myndigheterna svårt att i dagsläget avsätta mer resurser för rättsbistånd.

I uppföljningen konstateras att det svenska Justitiedepartementet snabbt kom igång med arbetet för att med motparterna i de baltiska länderna diskutera regeringsöverenskommelserna, och att dessa kunde undertecknas i slutet av 1998.

I uppföljningen dras slutsatsen att överenskommelserna fyllt den eftersträlvade funktionen. Alla intervjuade menar att förankringen av samarbetet på politisk nivå har gett en bättre struktur på arbetet både i Sverige och i samarbetsländerna. Utan överenskommelserna hade en kraftig ökning av insatserna inte kunnat åstadkommas. Det konstateras också att man med utgångspunkt i de erfarenheter som vunnits kommer att utforma nästa omgång av överenskommelser så att de blir mindre detaljerade och mer principiellt hållna än den första omgångens.

Trots överenskommelserna har det uppenbarligen varit stora problem med samordningen av insatserna i samarbetsländerna. Det förklaras kanske främst av att, åtminstone vissa av, de aktuella myndigheterna i dessa länder inte har samma syn på vikten av inbördes samarbete som vi har i Sverige.

Styrgruppen, som hittills samlats vid fem tillfällen, har letts av statssekreteraren i Justitiedepartementet och vid ett tillfälle av justitieministern. Utöver myndigheternas generaldirektörer eller överdirektörer har ansvariga handläggare deltagit i mötena. De senare har också mötts ett antal gånger mellan styrgruppsmötena för att diskutera mer operativa frågor.

På basis av intervjuerna i uppföljningen kan sägas att styrgruppen anses ha fyllt en viktig funktion för att få fart på utvecklingssamarbetet. Det påpekas också att inte minst väsentligt har varit att Justitiedepartementet via styrgruppen, och genom att delta på mycket hög nivå i gruppens möten, tydligt markerat den vikt man fäster vid verksamheten. Dessutom har departementet avdelat tjänstemannaresurser för att driva frågorna och arbeta med samordningen av insatserna från de olika

myndigheterna inom rättsväsendet liksom att föra diskussioner med Sida om hanteringen av projekten.

De aktuella myndigheterna har tillsammans med Sida genomfört ett antal utbildningar för de projektledare, som skall arbeta i Baltikum. Handläggare på myndigheterna har utbildats i den av Sida tillämpade projektplaneringsmodellen. Myndigheterna har systematiskt kartlagt för arbetet lämpliga personalresurser. Flera av myndigheterna har förändrat eller byggt ut sin interna organisation för utvecklingssamarbete. I särskilt hög grad gäller detta RPS.

Frågor som rör underlaget för beslut om projektens innehåll och finansiering har successivt lösts. Enligt uppföljningen upplevs nu situationen som tillfredsställande av de intervjuade. Man har kommit överens om regler för finansiering av förstudier och andra förberedelser. Ersättningen för genomförandekostnader baseras på principen full kostnadstäckning.

I uppföljningen konstateras att de förändringar som genomförts i utvecklingssamarbetet ligger i linje med de förändringsbehov, som KUR pekade på. Fortfarande kvarstår vissa olösta frågor vad gäller administration, kontroll och uppföljning av projekten, men rättsväsendets myndigheter har nu fått den framförhållning och trygga planeringshorisont, som gör det möjligt att öka insatserna på ett planmässigt sätt.

Som tidigare påpekats föreslog KUR i sitt delbetänkande att Sida och rättsväsendets myndigheter skulle diskutera sig fram till nya – för institutionellt samarbete avpassade – former för finansiering, kontroll, uppföljning, redovisning, rapportering och revision. I uppföljningsrapporten påpekas att sådana diskussioner pågår inom Sida och i Regeringskansliet.

9.3 Utredningens kommentarer

Utredningen har anledning att diskutera vilka slutsatser man på ett mera generellt plan kan dra av det här redovisade arbetet inom rättsområdet. Hur kan de erfarenheter som här gjorts utnyttjas i diskussionen om vad som krävs för att åstadkomma en expansion av exporten av statligt förvaltningskunnande?

Om man vill sammanfatta resultatet kan man till att börja med konstatera, att det faktiskt skett ett kraftigt volymmässigt nivålyft för utvecklingssamarbetet inom rättsområdet under loppet av några år. Det är också uppenbart att samordningen av de svenska myndigheternas insatser har förbättrats. Man kan vidare konstatera att flera av myndigheterna inom rättsväsendet har genomfört organisatoriska förändringar,

som ökar förutsättningarna för att framgent effektivt hantera insatser inom ramen för det internationella arbetet.

Sammantaget – och i utredningens perspektiv – måste resultatet anses vara mycket positivt. Vad är det då som har lett till detta positiva resultat?

Enligt utredningens bedömning har de mycket tydliga politiska signalerna från Justitiedepartementets sida spelat en avgörande roll för att snabbt få igång och kraftigt expandera verksamheten. Dessa signaler har haft formen av tillsättandet av KUR, ett målmedvetet arbete för att få till stånd överenskommelser med den politiska nivån i de baltiska staterna, och en tydlig markering av departementets intresse för frågorna genom representation på hög nivå i styrgruppen. Överenskommelserna med de baltiska staterna har bidragit till att undanröja hinder på mottagningssidan, som kunnat leda till förseningar i arbetet. De har också lagt en grund för utformningen av projekten i nästa steg. Alla de olika signalerna från departementet har gjort klart för aktörerna på den svenska sidan – myndigheterna inom rättsväsendet och Sida – att de förväntas delta i verksamheten och anstränga sig för att finna lösningar på olika problem.

Överenskommelserna – och departementets tydligt redovisade inställning till verksamheten – har också gett myndigheterna en anvisning om att man kan räkna med en viss långsiktighet i engagemanget.

Genom att sätta in åtgärder för att förbättra det slags kompetens, som krävs för att framgångsrikt genomföra biståndsprojekt, har man lagt en bättre grund för en effektiv projektverksamhet. Man har sannolikt också ökat förutsättningarna för en konstruktiv dialog mellan sidapersonal och personal från myndigheterna inom rättsområdet.

Den administrativa hanteringen av beslut om innehåll och finansiering av de enskilda projekten, som i ett inledningsskede vållade problem, har successivt fått en utformning som accepteras av de inblandade. Man har också enats om principer för projektfinansiering som bygger på full kostnadstäckning. Utredningen bedömer att lösningen av dessa frågor har haft stor betydelse för att skapa en positiv inställning till verksamheten från myndigheternas sida. I utredningens perspektiv framstår också den pågående diskussionen om en utveckling av formerna för institutionssamarbete som utomordentligt intressant.

10 Svensk-ryska samarbetsprojektet vid Finansdepartementet

Det svensk-ryska samarbetsprojektet (SRSP) är intressant för utredningen av flera skäl. Det är det första, och ett av de få, exemplen på att ett departement – i detta fall Finansdepartementet – tagit initiativ, som innebär en ambitiös och långsiktig satsning på bistånd inom förvaltningsområdet. Projektet har vidare finansierats och organiserats på ett sätt som är unikt i den svenska statsförvaltningen. Arbetsformerna – med en projektledning inom regeringskansliet och utförare av delprojekt inom såväl departement som myndigheter – har utredningen inte heller sett något annat exempel på i Sverige.

SRSP har utvärderats vid flera tillfällen – senast i en studie, som presenterades i november 1999 (Gunnar Pihlgren: *Utvärdering av det svensk-ryska samarbetsprojektet*). För utredningen är det värdefullt att genom utvärderingen få ett underlag för att bl.a. diskutera hur de för just detta projekt karakteristiska dragen har påverkat resultaten av verksamheten.

10.1 Bakgrund och innehåll

Det svensk-ryska samarbetsprojektet, som är ett samarbete mellan de svenska och ryska finansministerierna, startade 1992. Initiativet kom ursprungligen från den ryska sidan. Man ville från de ryska finans- och ekonomiministeriernas sida ta del av svenska erfarenheter och var inriktad på att bygga upp ett långsiktigt samarbete med det svenska finansdepartementet. Man presenterade inledningsvis en lista omfattande ett stort antal skilda områden, som man såg som lämpliga att samarbeta kring.

Den svenska regeringens såg det som angeläget att göra ansträngningar för att bidra till utvecklingen av en effektiv statlig förvaltning i Ryssland. Det var uppenbart att omställningen av det ryska samhället skulle kräva stora förändringar i den centrala statliga administrationen, och att det ryska finansministeriet skulle kunna dra nytta av svenska

erfarenheter och utnyttja svenska modeller som förebild i samband med förändringsarbetet. Inom det svenska finansdepartementet fanns också personer med intresse för och goda kontakter i den ryska administrationen.

Under projektets första år definierades elva samarbetsområden:

- Monopol och offentlig upphandling
- Konversion av militärindustri till civil verksamhet
- Budgetprocessen
- Skattepolitik
- Statsskuldförvaltning
- Skatteförvaltning
- Finansiella marknader
- Energifrågor
- Strukturpolitik
- Utländska investeringar
- Arbetsmarknad

Det var alltså ett mycket brett och heterogent samarbetsområde, som till att börja med definierades. Under projektets tidigare år bedrevs verksamhet inom flertalet av de angivna områdena, men insatserna var på flera områden av mycket begränsad omfattning. Samarbetet med det ryska ekonomiministeriet upphörde efter några år, och för närvarande är arbetet inom projektet koncentrerat till fem områden:

- Budgetprocessen
- Statlig revision
- Allmän revision
- Skattelagstiftning och skatteadministration
- Statsskuldförvaltning

Arbetet inom SRSP har inriktats på lämna underlag för och stöd till strategiska åtgärder inom de angivna sakområdena. Insatserna har riktats till ett relativt begränsat antal nyckelpersoner inom respektive område. Breddutbildningar eller andra insatser riktade till en vidare krets av anställda inom statsförvaltningen har inte setts som en uppgift för projektet.

För att ge en uppfattning om de olika aktiviteter, som ryms inom projektets ram, kan nämnas att man inom området *budgetprocessen* bl.a. har genomfört en föreläsning om det svenska budgetsystemet, översatt budgethandboken till ryska och anordnat seminarier om olika budgetfrågor. Under de senaste åren har det av Världsbanken finansierade s.k. NTF-projektet tagit den största delen av utrymmet. Det är ett projekt, som innebär att utveckla och genomföra ett utbildningsprogram

i budgetarbete och att producera en handbok i ämnet. I utbildningarna har ca 30 nyckelpersoner i den federala och regionala administrationen deltagit, och boken har distribuerats i ett tusental exemplar.

Områdena *statlig revision* och *allmän revision* innehåller bl.a. seminarier och studiebesök och ett antal revisorsutbildningar.

Inom området *skattelagstiftning och skatteadministration* har man bl.a. arbetat med informationen till skattebetalarna och skattebetalarnas rättigheter. Under de senaste åren har frågor som rör utnyttjandet av IT i skatteadministrationen fått stor uppmärksamhet.

Statsskuldförvaltning var tidigare ett högt prioriterat område inom projektet. Från svensk sida redovisade man bl.a. Riksgäldskontorets verksamhet och Värdepapperscentralens funktioner. Man kunde bidra med rådgivning baserad på svenska erfarenheter och med utvärderingar av de åtgärder som vidtogs i Ryssland. Detta område tar i dag ett mindre utrymme än tidigare inom projektet.

Totalt sett har omkring 150 olika aktiviteter genomförts inom projektets ram. Den vanligaste formen för insatser har varit kortare utbildningar eller seminarier, som varat under några dagar.

En grundläggande tanke i SRSP är att de aktiviteter som genomförs skall vara väl förankrade på mottagarsidan. Det skall finnas en tydlig efterfrågan på delprojektet. Det innebär att varje aktivitet måste föregås av en livlig kontaktverksamhet och en grundlig planering, där de ryska motparterna på olika nivåer, får möjlighet att uttrycka sina önskemål. Det leder i sin tur till att förberedelsearbetet tar stort utrymme inom vart och ett av de här redovisade sakområdena.

Verksamheten inom SRSP är endast en mindre del av alla de biståndsaktiviteter, som pågår inom den ryska administrationen. Inom de områden där projektet är verksamt finns – utöver det svenska projektet – en mängd andra biståndsgivare. Ett exempel är EU:s Tacisprogram, som under 90-talet avsatt i närheten av 5 mdkr för insatser inom förvaltningsområdet som helhet. Av Tacis samlade medel har drygt 25 % gått till Ryssland. Världsbanken lämnar mycket stora lån bl.a. för att finansiera datorisering inom den ryska statliga administrationen. USA, Tyskland och Frankrike och flera andra länder samarbetar också med det ryska Finansministeriet.

10.2 Finansiering och organisation

Projektet har ett eget anslag i statsbudgeten, för vilket Utrikesdepartementet har ansvaret. År 1999 var anslaget 8.4 mkr, men förbrukningen var betydligt lägre. Hittills – under perioden 1992–99 – har drygt 40 mkr förbrukats inom ramen för detta anslag. Härtill kommer ca 2 mkr

för ett världsbanksfinansierat uppdrag, som utförts inom projektet. Dessutom tillkommer de kostnader, som finansierats av den ryska parten.

I den tidigare nämnda, nyligen genomförda, utvärderingen av SRSP konstateras, beträffande styrningen av projektet, att det inledningsvis hade fria händer att utforma sin verksamhet, och att det har skapat arbetssätt och etablerat rutiner opåverkat av biståndsadministrationens traditioner. Sida är exempelvis inte inblandat i anslagshanteringen, och beslutsordningen liksom reglerna för projektdokumentation är annorlunda – och sannolikt mindre stränga – än vad som varit fallet om en etablerad biståndsorganisation varit ansvarig för projektet.

Under loppet av den period projektet varit igång har emellertid styrning och uppföljning stramats upp. Numera har man ett effektivt internt redovisningssystem, och översiktliga projektlister och kostnadsfördelningar produceras regelbundet. Under det senaste året har man från SRSP:s sida ansträngt sig för att få en tydligare och mer systematiserad återföring från ryssarna. 1997 inrättades en styrgrupp med representanter för Finansdepartementet, Utrikesdepartementet, Sida, Riksgäldskontoret, Riksskatteverket och Riksrevisionsverket. Ordförande i styrgruppen är chefen för Finansdepartementets internationella avdelning.

Organisatoriskt tillhör SRSP Finansdepartementet. Projektet har en fast medarbetarstab på fem svenskar, varav tre är stationerade i Stockholm och två i Moskva. I Moskva finns också en rysk kontorsassistent. Den fast anställda personalen arbetar främst med planering, samordning och administration av arbetet. För den i Moskva stationerade personalen utgör kontakter med representanter för den ryska administrationen en viktig del av arbetet. I de direkta insatserna i olika delprojekt engageras personal från i första hand Finansdepartementet och de myndigheter, som lyder under departementet. Dessa insatser består, som tidigare redovisats, av utbildningar i form av kurser och seminarier, studiebesök vid svenska institutioner samt expertstöd och rådgivning.

Från den 1 januari 2000 har en förändring av formerna för finansiering av projektet genomförts. Regeringen har för åren 2000 och 2001 lämnat ett bidrag om sammanlagt 9 miljoner kr. Dessa medel är främst avsedda att finansiera den fasta medarbetarstaben. I regeringsbeslutet sägs att samarbetet mellan projektet och Sida bör fördjupas under den kommande två-årsperioden. Medel för genomförande av konkreta insatser skall huvudsakligen sökas hos Sida på samma sätt som gäller för svensk-ryska projekt inom andra samhällssektorer.

10.3 Slutsatser i den senaste utvärderingen

Utvärderaren gör bedömningen att projektet är mycket väl förankrat, både på det ryska finansministeriet och på de övriga ryska institutioner, som varit engagerade i utvecklingsarbetet. Det sägs att projektet ”ger fri entré till nyckelpersoner inom finans- och skatteministerierna”. I utvärderingen konstateras också att det inte råder någon tvekan om att samarbetet genom SRSP är uppskattat och i många fall mycket uppskattat. Det påpekas också att denna positiva attityd ingalunda är regel, när det gäller biståndsprojekt i den ryska statsförvaltningen. Mottagarna är ofta trötta på att översköljjas av goda råd från utländska experter. Vad gäller SRSP säger utredaren att projektet skapat ”en allmän goodwill och ett nätverk av kontakter på olika plan mellan ryska och svenska tjänstemän”.

Här som i många andra projekt gäller att biståndseffekterna är svåra att kvantifiera. De är till stor del otydliga och långsiktiga. Eftersom det vid sidan av aktiviteterna i det svenska projektet görs mångdubbelt större insatser från andra aktörer inom samma eller angränsande områden, är det svårt att bedöma de enskilda insatsernas effekter. Utvärderaren menar emellertid att SRSP:s arbete inom området statsskuld förvaltning ”kan ses som ett skolexempel på ett lyckat biståndsprojekt av det slag som sällan återfinns i verkligheten”. På rysk sida byggde man upp ett system helt baserat på svenska erfarenheter. Enligt utvärderingen har projektets arbete sannolikt också redan gett effekter på budgetprocessen, inom skatteområdet och vad gäller avgiftsfinansiering samt auktorisation och kvalitetskontroll av revisorer.

I utvärderingen förs ett resonemang om kostnadseffektiviteten i projektet. Det konstateras att kostnaderna för olika aktiviteter är jämförelsevis höga, eftersom man valt att inte repetera olika insatser och därmed inte kunnat sprida utvecklings- och förberedelsekostnader på flera arrangemang. Hur man skall se på kostnadseffektiviteten i projektet som helhet blir emellertid beroende av hur man bedömer de samlade effekterna – inte minst det som åstadkoms av den permanenta organisationen.

10.4 Utredningens kommentarer

Utvärderingen ger en positiv bild av projektets resultat. Det gäller särskilt de kontakter, som byggts upp mellan tjänstemän i de båda länderna. Projektet har nått nyckelpersoner i aktuella delar av den ryska administrationen, och dessa har på ett engagerat sätt utnyttjat det svenska stödet. Projektet är uppskattat av mottagarna.

Man kan fråga sig om resultaten av detta projekt – som är så speciellt vad gäller formerna – på något påtagligt sätt skiljer sig från resultaten av andra svenska biståndsprojekt. Kvaliteten på insatserna är uppenbarligen hög. Det är dock inget unikt för just detta biståndsprojekt, som dessutom förefaller vara relativt generöst behandlat när det gäller ekonomiska resurser, vilket rimligen bidrar till att aktiviteterna kan planeras och förberedas väl.

Det som i utredningens perspektiv kan ses som det mest intressanta med SRSP, är att man har skapat underlag för kontakter mellan nyckelpersoner inom kärnområden i de båda ländernas statsförvaltningar – kontakter som konkret påverkat handlandet på rysk sida. Möjligen kan man finna exempel på något liknande i projekt riktade till små och mycket fattiga länder, men här har det gällt en stormakt, låt vara en stormakt med allvarliga ekonomiska problem.

Enligt utredningens uppfattning har det helt avgörande för att projektet kunnat åstadkomma dessa kontakter varit engagemanget från centralt placerade personer inom det svenska finansdepartementet. Detta engagemang har bl.a. lett till att projektet uppmärksammats på hög nivå i det ryska ministeriet och uppifrån fått stöd internt i organisationen. Engagemanget inom Finansdepartementet – och det förhållandet att projektet faktiskt leds från och drivs av departementet – har också lett till att Finansdepartementets myndigheter fått en tydlig signal om att de förväntas delta med olika aktiviteter inom projektets ram.

Utredningen menar också att projektets nära knytning till Finansdepartementet, och deltagandet från departementets egen personal i en del av aktiviteterna, kan ha lett till att intresset för förvaltningsexport allmänt sett har ökat inom departementet.

11 Förvaltningsexporten från några andra länder

I det följande kapitlet redovisas iakttagelser rörande förvaltningsexporten från några utvalda länder. De länder utredningen valt att studera är Danmark, Finland, Storbritannien och Tyskland. Störst fokus läggs på de nordiska länderna. Det har visat sig svårt att få en tydlig bild över hur stor respektive lands export av förvaltningskunnande faktiskt är. Vissa jämförelser beträffande utvecklingen kan dock göras bl.a. med hjälp av data från OECD/DAC. Det är också svårt att belysa vilka faktorer som leder till framgång i förvaltningsexporten.

11.1 Danmark

De danska insatserna på förvaltningsexportområdet består främst av förvaltningsstöd inom ramen för bilateralt bistånd, bilateralt stöd för utvecklingssamarbete med Öst- och Centraleuropa, twinningprojekt inom EU-Phare och danska konsultinsatser finansierade av de multilaterala utvecklingsorganen.

Aktörer från den offentliga sidan finns inom de flesta områden. Stor verksamhet och flera aktörer finns inom bl.a. miljö- och energiområdet. Andra stora offentliga aktörer är Förvaltningshögskolan, Vej-direktoratet, Kommunernes Landsforening och Danmarks Statistik. Bland danska privata företag kan nämnas Carl Bro, COWI och Rambøll som alla är stora konsultföretag med mycket breda verksamhetsområden. I deras verksamheter återfinns också managementtjänster m.m. Även på miljöområdet finns stora danska företag som bedriver export med förvaltningsinslag.

11.1.1 Dansk bistånd

Större delen av det danska biståndet administreras genom Utrikesdepartementet inom avdelningen Danish international development assistance (Danida) som hanterar såväl bilateralt som multilateralt stöd. Danmark har högst bistånd av alla länder anslutna till OECD sett i relation till landets BNI. Nivån har fluktuerat runt en procent och uppgick under 1998 till 0,99 % av BNI.

Det danska bilaterala biståndet uppgick 1998 till 5,4 miljarder danska kr medan det multilaterala stödet uppgick till 4,7 miljarder danska kr. Jämfört med Sverige lämnar alltså Danmark en större andel av sitt bistånd genom multilaterala organisationer. I den danska strategin slås fast att ungefär hälften av det totala biståndet skall fördelas multilateralt och det finns en ambition att på olika sätt försöka styra det multilaterala stödet till prioriterade sektorer. Stödet till FN är den största enskilda posten. FN:s olika organisationer arbetar tydligt för att minska fattigdom, vilket också är det överskuggande målet för det danska biståndet. Stödet till FN utgör ca 40 % av de danska multilaterala bidragen.

Av tabell 11.1 nedan framgår mellan vilka sektorer det danska bilaterala biståndet fördelades 1998.

Tabell 11.1. Dansk bistånd (bilateralt) efter sektor 1998, miljoner danska kr.

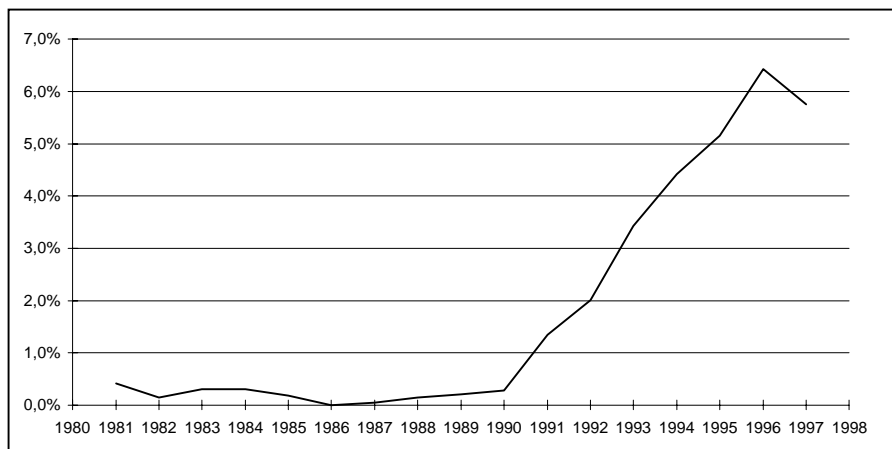
	Miljoner danska kr
<i>Social infrastruktur</i>	2 164
Utbildning	553
Hälsa	618
Vatten och hygien	396
Offentlig administration	99
Utvecklingsplanläggning	36
Övrig social infrastruktur	463
<i>Ekonomisk infrastruktur</i>	905
Transport	443
Kommunikation	76
Flodkontroll	15
Energi	371
Övrig ekonomisk infrastruktur	0
<i>Produktiva sektorer</i>	944
Lantbruk	571
Industri, gruvor m.m.	305
Handel, distribution, marknadsföring	68
<i>Multisektor</i>	207
<i>Programbistånd</i>	487
<i>Flyktningmottagning</i>	110
<i>Ej kategoriserat</i>	603
Totalt	5 421

Källa: Danmarks statistik.

Den sektor som kallas offentlig administration uppgår till 99 miljoner danska kr eller knappt två procent av det totala bilaterala stödet. Utöver detta ingår institutionsuppbyggande, kompetensöverföring m.m. även inom andra sektorer. Det finns dock inte underlag för att avgränsa detta volymmässigt.

Liksom Sverige rapporterar även Danmark till OECD/DAC. Andelen av det bilaterala biståndet som inom sektorn Government & Civil Society framgår av figur 11.1 nedan.

Figur 11.1. Utveckling 1980–98 av delsektorn Government and civil society i procent av Danmarks totala bilaterala bistånd. Glidande treårs medelvärden.



Not: För 1987 uppgick andelen till nära 16 procent. Utredningen har inte funnit någon förklaring till detta och har därför exkluderat detta värde i figuren.

Källa: OECD/DAC.

Sedan slutet av 1980-talet har andelen Government & Civil Society utvecklats från en nivå nära noll till omkring 6 % i slutet av 90-talet – att jämföra med Sveriges ca 10 %.

De viktiga prioriteringarna i dansk utvecklingspolitik finns beskrivna i en strategi, Utvecklingspolitik inför 2000, vars syfte är att omsätta målsättningarna för Danmarks utrikespolitik och utvecklingsbistånd till en sammanhängande dansk utvecklingspolitik. Strategin skall enligt planerna utvärderas under år 2000. Den utgår från utvecklingsländernas problem men tar också hänsyn till var Danmark har störst förutsättningar och intresse att genomföra goda insatser.

Det bilaterala biståndet koncentreras till 20 mottagarländer som har en landstrategi. För varje land skall också insatserna koncentreras till ett begränsat antal områden. I de insatser som genomförs, oavsett område, finns två utgångspunkter, mottagarlandet skall ta stort eget ansvar och förvaltningsuppbyggnad skall ges ökat stöd. Med den senare delen avses exempelvis institutionsuppbyggnad, effektivisering av administration samt förbättrade revisions- och kontrollorgan.

11.1.2 Stödet till Öst- och Centraleuropa

Danskt stöd till Öst- och Centraleuropa som i sin nuvarande form bedrivits sedan 1994 omfattar ca 1,5 miljarder danska kr/år. 1998 var det totala stödet 1,44 miljarder danska kr varav multilateralt stöd genom främst Phare och Tacis uppgick till 285 miljoner danska kr. De resterande 1 150 miljoner danska kr fördelade sig på tre huvudområden, miljö, handel och tekniskt-administrativt öststöd. Utöver dessa områden bedrevs också stöd genom försvarssamarbete, Demokratifonden m.m.

Det miljörelaterade stödet uppgick 1998 till nära 700 miljoner danska kr, motsvarande 60 % av hela det bilaterala stödet till Öst- och Centraleuropa. Bland de prioriterade områdena i öststödet finns bl.a. institutionsuppbyggnad och -utveckling. Inom de miljörelaterade sektorprogrammen deltar flera ministerier, Beredskapsstyrelsen och Energistyrelsen.

Det handelsrelaterade stödet uppgick till 175 miljoner danska kr 1998 med större delen i en fond för främjande av handel och ekonomisk tillväxt med hjälp av lån och garantier. I de resterande delarna, olika former av sektorprogramstöd, deltar ett flertal ministerier.

Det tekniskt-administrativa stödet uppgick 1998 till drygt 100 miljoner danska kr. De viktigaste områdena var EU-förberedelser för kandidatländerna och demokrati- och förvaltningsfrågor m.m. Även frågor om lokal demokrati och administration, hälsa och sociala frågor ingår i denna del av stödet. En särskild utbildningsinstitution har exempelvis skapats genom stödet i syfte att höja kunskapsnivån inom områden som juridik, ekonomi, förvaltning och statskunskap. Förvaltningshögskolan, Kommunernes landsforening och ett flertal ministerier tillhör de viktigaste aktörerna.

Demokratifonden, som inrättades 1990 hade 1998 projektaktiviteter till ett värde av 45 miljoner danska kr. Aktiviteter som kan få stöd är bl.a. uppbyggnad av rättssystem, modernisering av politiska och administrativa funktioner samt utbildning inom området.

Den överordnade koordineringen av öststödet görs i nära samarbete mellan Utrikes- och Finansministeriet. Utrikesministeriet har de allmänna utrikespolitiska kontakterna inom ramen för samarbetet och är också ordförande för det tvärministeriella Östlandsrådet. Detta råd är sammansatt av alla ministerier, alla myndigheter som administrerar öststöd, och en rad andra myndigheter (styrelser). Rådet ansvarar för den fack-tekniska koordineringen av de icke miljörelaterade initiativen. Nya sektorprogram skall normalt föreläggas rådet. Finansministeriet utarbetar, med stöd från rådet, en prioritering av öststödet som bereds i den normala budgetprocessen.

Det miljörelaterade öststödet koordineras av Miljö- och energiministeriet och den rådgivande miljökommittén. Öststöd finns också inom försvarsområdet och koordineras också där separat.

Initiativ till projekt kan komma från intresserade parter såväl i Danmark som i mottagarländerna, men i projektet skall alltid finnas minst en dansk partner som skall kunna ta rollen som projektutförare. En koordinator från ett fackministerium eller en dansk centralmyndighet skall normalt också finnas. Hur projekten drivs varierar bl.a. beroende på ministerium. Vissa ministerier agerar i stort sett enbart som koordinatörer och lånar in experter från myndigheter, kommuner och i vissa fall också företag medan andra driver projekten helt på egen hand med i huvudsak ministeriets egen personal.

Det är en väsentlig skillnad mellan Danmark och Sverige när det gäller hur stödet till Öst- och Centraleuropa är organiserat. I båda länderna ligger ett tungt ansvar inom utrikesministerierna som styr Sida-Öst respektive det tvärssektoriella Östlandsrådet. Den avgörande skillnaden är att övriga ministerier och inblandade myndigheter i Danmark deltar i beredning av programmen i betydligt större utsträckning genom det tvärssektoriella Östlandsrådet. På miljöområdet ligger t.o.m. det avgörande inflytandet på fackministeriet. De närmaste svenska jämförelserna är samarbetet på rättsområdet respektive Naturvårdsverkets direkta anslag (via Sida-Öst).

11.1.3 Phare-Twinning

Danmarks National Contact Point för Pharetwinning är placerad i Nordgruppen inom Utrikesministeriet. I de två första twinningrundorna deltog man i 9 projekt av vilka Danmark var huvudkonsult i 3. I den tredje rundan lämnade man 16 anbud och erbjöds deltagande i 10 fall, i 6 av dessa som huvudkonsult. I den tredje rundan är 6 av de danska projekten i Litauen. Projekt finns inom olika ämnesområden men liksom i det danska öststödet är miljö- och energistödet tungt.

I likhet med Sverige har Danmark ett särskilt stöd för förberedelsekostnaderna.

11.1.4 Uppköp av danska tjänster från multilaterala organisationer

Inom Utrikesministeriets utrikeshandelssekretariat har man sammanställt statistik över de multilaterala organisationernas inköp och de danska andelarna. Av tabellen nedan framgår den internationella upphandlingen från de viktigaste multilaterala utvecklingsorganisationerna samt hur stora inköpen i Danmark är och vilken andel detta utgör.

Tabell 11.2. Upphandling från multilaterala organisationer 1997, totalt (miljoner danska kr) och dansk andel (miljoner danska kr och procent).

	Total upphandling miljoner danska kr	Dansk andel miljoner danska kr	Procent
Världsbanken ¹	163 663	667	0,41
AsDB	40 213	218	0,54
IDB	34 935	23	0,07
AfDB	10 478	154	1,47
NDF och NIB	2 486	503	20,24
Tacis	4 849	228	4,69
Phare	8 332	486	5,84
Övriga EU ²	8 048	124	1,55
FN-systemet	19 118	475	2,48
Totalt	296 199	2 897	0,98

1) Avser 1/7-96-30/6-97.

2) Avser endast upphandlingar inom ECHO och EDF.

Källa: Danmarks utrikesministerium.

Danmark har, i förhållande till sin storlek och t.ex. övriga nordiska länder, haft stora framgångar i några av de multilaterala institutens upphandlingar. Inom exempelvis FN-systemet är den danska försäljningen ca fyra gånger större än Sveriges och Finlands. Av tjänsteförsäljningen inom FN, där Danmarks andel uppgick till ca 15 miljoner dollar, finns miljöfrågor, utbildning och tekniskt stöd bland de vanligaste insatserna. Av Danmarks totala försäljning till FN utgör tjänster dock bara ca en femtedel.

Danska projektexportsekretariatet arbetar för att höja de totala inköpen från Danmark som motsvarar ca 40 % av de danska bidragen (returprocent). I en beskrivning av dansk projektexport och det stöd som kan ges (Dansk Projektexport, 1998) skriver man att det naturligtvis är uppmuntrande att dansk projektexport inte tappar marknadsandelar men konstaterar också att det finns utrymme för att öka den danska returprocenten.

I Världsbankens upphandling av konsulttjänster är den danska andelen 8 miljoner dollar, att jämföra med Sveriges 5 miljoner dollar

(avser 1999). Inom den asiatiska utvecklingsbanken är motsvarande upphandling av danska konsulter under 2 miljoner dollar och lägre än den svenska andelen. I den afrikanska utvecklingsbanken hade Danmark inga servicekontrakt alls 1998, enbart varukontrakt.

Av de nordiska länderna är Danmark det mest framgångsrika i upphandlingarna hos Tacis och Phare. Det är dock oklart hur stor andel som utgörs av konsulttjänster eller förvaltningsexport. Vid en jämförelse med Sverige och Finland bör man också ta i beaktande att Danmark varit medlem i EU betydligt längre och därigenom kan förväntas ha fler och bättre kontakter inom kommissionen och större kunskaper om upphandlingssystem etc.

11.1.5 Exportfrämjande

I det danska exportfrämjandet har Utrikesministeriet och sekretariatet för utrikeshandel en central roll men flera andra ministerier är involverade i arbetet på olika sätt. I en koordinerande roll finns "Den lilla arbetsgruppen" som leds av Utrikesministeriet och med representanter från Närings- och Jordbruksdeparte, Dansk Industri, Handelskammaren, småföretag och Lantbruksrådet. Flera ministerier deltar också i en arbetsgrupp som koordinerar speciella insatser för kollektiva exportframstötter.

Det danska sekretariatet för utrikeshandel genomgår under våren 2000 en förändring. Bland de funktioner som kommer finnas kan nämnas frågor som rör strategi, kvalitets- och organisationsutveckling, exportanalyser, landriskutvärderingar m.m. Andra uppgifter är marknadskontor, kollektivt exportfrämjande, multimarknadsrådgivning, exportkonsultationer och exportteknisk rådgivning, projektexport och multilateral finansiering.

Förutom personal stationerad i Köpenhamn har man projektfrämjare i Bryssel, Washington, Manila, London och New York. Vid behov har man också möjlighet att ta hjälp från ett femtiotal projektexportorienterade ambassader och generalkonsulat. Konkret arbetar man bl.a. med information om projekt och andra nyheter från de internationella finansieringsinstitutionerna, analyserar på uppdrag aktuella projekt, anordnar seminarier, konferenser och besöksprogram samt aktiverar danska beskickningar och projektfrämjare i de multilaterala organisationerna.

Inriktningen inom det danska projektexportfrämjandet har ändrats i takt med förskjutningen från anläggningsarbeten inom infrastruktur, energi m.m. till t.ex. institutionsuppbyggande inom framför allt den sociala sektorn. En annan utvecklingstendens inom danskt export-

främjande är mer individuella stödinsatser och mindre uppsökande. Allmänna insatser skall kunna uppehållas genom framför allt IT-stöd.

11.2 Finland

Det finska förvaltningsbiståndet kanaliseras genom i huvudsak tre olika kanaler; biståndssamarbetet, närområdessamarbetet och integrationsstödsverksamheten. Finland har dessutom under senare år ökat sina andelar i EU och vissa multilaterala utvecklingsorgan.

Områden där finska myndigheter eller motsvarande bedriver förvaltningsexport är bl.a. lantmäteri, statistik, strålskydd, arbetsmiljö, socialförsäkringar, hälsa, miljö och skog. I det finska forsknings- och utvecklingscentret för välfärd och hälsa stödjer man andra länder med bl.a. reform- och policyarbete, socialförsäkringssystem, hälsosystem, finansiering av dessa sektorer samt styrning och ledning av verksamheten.

Även bland privata företag förekommer de som exporterar förvaltningskunskande, exempelvis Helsinki consulting, Finnagro (verk-samt inom bl.a. miljöområdet och erbjuder stöd med utveckling och styrning, m.m.), Finnconsult, Indufor och FTP International (ett konsultföretag specialiserat på utbildning och institutionsuppbyggande).

11.2.1 Finskt bistånd

Det finska biståndet administreras av en avdelning inom Utrikesministeriet som benämns Departement for international development cooperation (DIDC). Samma avdelning hette tidigare FINNIDA. Det finska totala biståndet som andel av BNI steg från mitten av 70-talet till 1990 då det uppgick till knappt 0,7 %. Därefter har andelen minskat och har under senare år legat på knappt 0,4 % av BNI. Omkring 20 % av biståndet fördelas multilateralt.

Den totala finska biståndsbudgeten uppgår för år 2000 till 2,5 miljarder finska mark. Det går inte att säga hur stor del som går till förvaltningsexport. Begreppet "good governance" anges som ett nyckelbegrepp i det finska biståndsarbetet men det är relativt sent som förvaltningsfrågorna blivit uppmärksammade i konsultationer och projektplanering. De faktiska utbetalningarna för förvaltningsprojekt uppges vara små. Nedanstående tabell visar finskt bilateralt bistånd (i dollar) efter sektor.

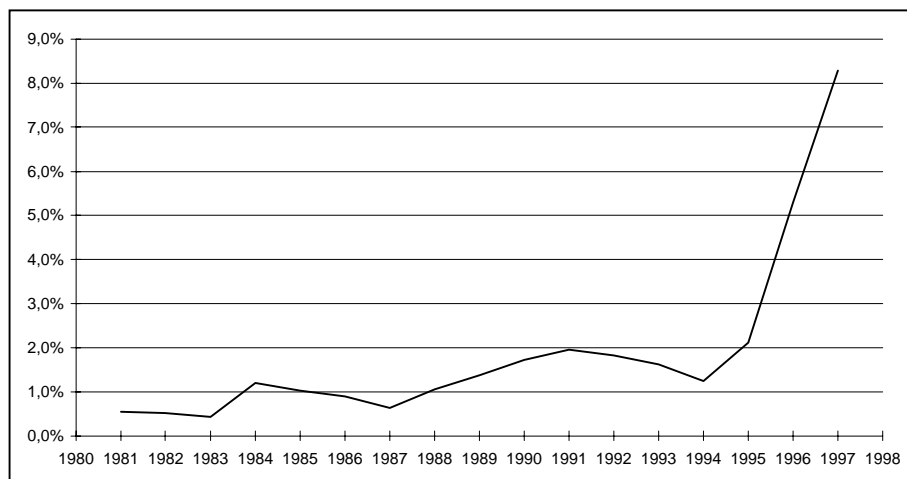
Tabell 11.3. Finskt bilateralt bistånd efter DAC-sektor 1998. Miljoner dollar och procent.

	Miljoner dollar	Procent
Social infrastruktur	95	37
Ekonomisk infrastruktur	15	6
Produktion	38	15
Multisektor	36	14
Övrigt	70	28
Totalt	254	100

Källa: OECD/DAC.

Området social infrastruktur är störst och innehåller också huvuddelen av det stöd till förvaltning eller administration som förekommer främst inom skatte- och rättsområdet men betydande delar också inom bl.a. hälso- och utbildningsområdena. Av Finlands rapportering till OECD/DAC kan man också utläsa hur stor andel av biståndet som går till sektorn Government and civil service (del av sektorn Social infrastruktur). Figur 11.2 nedan visar utvecklingen från början av 1980-talet.

Figur 11.2. Utveckling 1980–1998 av delsektorn Government and civil society i procent av Finlands totala bilaterala bistånd. Glidande treårs medelvärden.



Källa: OECD/DAC.

Från att ha utgjort ca 1 % av det finska bilaterala stödet ända fram till mitten av 90-talet har andelen stigit till nära 10 %, dvs. samma nivå som i Sverige. Utredningens kontakter på DIDC pekar på att en av orsakerna till den snabba förändringen är att man har startat flera stora samarbeten

på sektornivå som faller inom detta område. Dessutom kan viss förändring i redovisningen till OECD/DAC ha skett.

Bland myndigheter som bedriver tjänsteexport inom förvaltningsområdet med finansiering från DIDC kan nämnas Statistikcentralen, Vägverket och på hälsoområdet STAKES som är en del av Socialministeriet med dess konsultbolag HEDEC. I normalfallet upphandlar DIDC konsulttjänster i konkurrensutsatta upphandlingar där också myndigheter kan lämna anbud.

11.2.2 Närområdessamarbetet

Närområdessamarbetet har utgjort en väsentlig del av Finlands utrikespolitik sedan 1990 och t.o.m. 1999 har 5,3 miljarder finska mark avsatts, inkl. Finlands bidrag till Tacis och Phare. Det finländska när-områdessamarbetet styrs av ett av statsministern lett ministerutskott för närområdessamarbete. Enheten för närområdessamarbete vid östlinjen i Utrikesministeriet svarar för den allmänna förvaltningen och koordineringen. Enheten hanterar också de förslag som övriga ministerier anmäler till ministerutskottet. Förslag till beslut om fördelning som bereds i ministerutskottet läggs fram för riksdagen innan ministerierna därefter får ansvar för planering och genomförande av projekten efter riksdagsbeslut. I strategin för närområdessamarbetet framgår att Finlands egna medel om möjligt skall användas för att mobilisera internationell finansiering.

De viktigaste målen i samarbetet är att främja den allmänna stabiliteten och öka den nationella säkerheten, att minska miljöriskerna och att förbättra förutsättningarna för ett ekonomiskt samarbete. Verksamheten är koncentrerad till det ryska närområdet och de baltiska länderna. Kommersiellt eller politiskt välmotiverade projekt kan finansieras i andra delar av Öst- och Centraleuropa.

För 1998 uppgick anslaget till 228,7 miljoner finska mark fördelade enligt tabellen nedan. Stödet till Tacis och Phare ligger vid sidan av detta.

Tabell 11.4. Närområdessamarbetets sektorfördelning 1998. Miljoner finska mark och procent.

	Miljoner finska mark	Procent
Miljö	75,4	33
Ekonomiskt samarbete	54,9	24
Energi	2,9	1
Kärnkraftssäkerhet	17,1	7
Suveränitet och inre säkerhet	13,1	6
Lant- och skogsbruk	15,0	7
Trafiksamarbete	10,6	5
Social- o hälsovård,	6,5	3
Utv av administration och integrationsstöd	17,3	8
Undervisning och utb.	4,9	2
Humanitär hjälp	5,8	2
EO m.m.	5,2	2
Summa	228,7	100

Källa: Finlands utrikesministerium.

En tredjedel av de anslagna medlen användes för miljöinvesteringar och annat miljösamarbete, som därmed utgjorde den största delen. I projektverksamheten ingår också bl.a. kärnsäkerhets- och energiprojekt. Utveckling av administrationen och integrationsstöd utgjorde 8 % av det totala stödet. För hela perioden 1990–98 har 145 miljoner finska mark utgått som gåvobistånd inom området utveckling av administrationen och stöd till integrationen. I det sektorella samarbetet, som omfattar utbyte mellan myndigheter, ingår även tekniskt bistånd, utbildning m.m.

Hälften av de medel som avsatts under decenniet är gåvobistånd som främst givits till de baltiska staterna, närområdena i Ryssland, Polen och Ukraina. Förutom att stödet skall svara mot behov i mottagarländerna är utgångspunkten att gynna finska politiska och ekonomiska intressen. Stödet till Baltikum är inriktat på stöd för EU-medlemsskap medan stödet till Ryssland varit inriktat på miljö och natur, bl.a. kärnkraftssäkerhet, samt transportfrågor.

Inom ramen för närområdessamarbetet administrerar också Finans- respektive Jusititieministeriet vissa mindre medel för renodlat stöd till förvaltningskunnande. Dessa medel uppgår till ca 2 miljoner finska mark.

11.2.3 Phare-twinning

Finlands National Contact Point för Phare-twinning ligger inom Finansministeriets enhet för offentlig förvaltning men med nära kontakt med Utrikesministeriet. I Utrikesministeriet sorterar twinningfrågorna under sektionen för samarbete i närområdet. En tjänst som arbetar med twinning har också inrättats på Inrikesministeriet.

Insatserna i Phare-twinning har oftast kommit till stånd där man tidigare haft bilateralt samarbete, främst Baltikum, bl.a. för att man anser sig kunna göra störst nytta där, men också för att man har mest kunskap om dessa länder och därför är mer konkurrenskraftig. Ämnesmässigt betraktas bl.a. gränsbevakning, miljö och jordbruk som områden där Finland har god kompetens. Vid kontakter som den svenska ambassaden haft med twinningansvariga tjänstemän har man framfört att den största restriktionen för Finlands möjligheter att delta som huvudkonsult är svårigheten att få fram personal till tjänster som långtidsrådgivare (PAA).

I de två första twinning-rundorna deltog Finland i 13 projekt varav man var huvudkonsult i 7 fall. Budgetsumman för de 7 projekt där Finland var huvudkonsult uppgick till nästan 3 miljoner Euro. Närområdet dominerade med 5 projekt i Lettland (där man var huvudkonsult i samtliga) och 4 projekt i Estland. I övrigt hade man 3 projekt i Ungern och ett i Slovakien.

I den tredje rundan har Finland lämnat 10 anbud och erbjudits deltagande i 7 av dessa varav 6 som huvudkonsult. Projekten fördelas mellan Estland (2), Ungern (1), Litauen (3) och Slovakien (1). Den sammanlagda budgeten för de projekt där Finland är huvudkonsult uppgår till knappt 6 miljoner Euro.

11.2.4 Uppköp från multilaterala organisationer

Inom Tacis har Finland sedan inträdet 1995 haft större andelar än Sverige. (En redovisning av andelarna återfinns i kapitel 4, tabell 4.11). Under 1998 uppgick Finlands andel i Tacis till 3,1 %, motsvarande ca 11 miljoner Euro. Inom Phare var den finska andelen 3,7 %, också motsvarande 11 miljoner Euro. Inom EDF-programmet är den finska andelen låg. Övriga program har ingen publicerad statistik över upphandlingen. Hur stor del av EU:s upphandling som utgör förvaltningsstöd eller konsulttjänster i allmänhet finns inte uppgifter om. Upphandlingen från Finland genom EU-programmen är större än landets insats.

Upphandlingen av finska service/konsulttjänster från några av de största multilaterala organisationerna framgår av tabellen nedan.

Tabell 11.5. Upphandling av finska konsulttjänster (lead consultant) inom multilaterala utvecklingsorgan 1998. Miljoner dollar.

	Miljoner dollar
Världsbanken	4
Asiatiska utvecklingsbanken	4
FN (Totalt)	1

Källor: Världsbanken, Asiatiska utvecklingsbanken och FN.

Upphandlingen av finska konsulttjänster inom multilaterala organisationer utanför EU är begränsad och överstiger totalt sett inte den svenska. Hos dessa finansiärer har Finland dock bättre utfall när det gäller varuförsäljning. Inom FN-systemet är de främsta finska service-tjänsterna, tryckning, catering och miljöplanering.

Enligt Finlands egna bedömningar slöt finska organisationer under 1998 avtal med multilaterala utvecklingsorgan till ett värde av ca 900 miljoner finska mark, där en stor del dock är varor. Det finska exportfrämjandet anser att finska företags långa erfarenhet från Ryssland och Baltikum är en viktig förklaring till de framgångar som nåtts inom Phare- och Tacis-programmen.

11.2.5 Exportfrämjande

Inom finska Handels- och industriministeriet finns en enhet för projektfrämjande, Project Promotion Unit (PPU). Projektfrämjande verksamhet har bedrivits sedan 1994 men enheten bildades först 1997. Enheten bevakar vilka projekt som för främst små och medelstora företag är aktuella inom de stora multilaterala utvecklingsorganen och det rör sig ofta om varuleveranser snarare än konsultprojekt. Kunderna erbjuds också mycket konkret stöd i samband med ansökningsprocesser och offertförberedelser. Ett annat inslag i enhetens verksamhet är att ordna seminarier då man bjuder in t.ex. intressenter från ett mottagarland för att visa vad Finland kan erbjuda.

Enheten har nio medarbetare i Finland samt fyra personer stationerade i Washington och en i London. Samtliga handläggare har ekonomisk bakgrund och man framhåller ett obyråkratiskt arbetssätt som viktigt. PPU samarbetar förutom med Utrikesministeriet också med andra ministerier, Finpro (f.d. Utrikeshandelsförbundet) och Finnvera (sammanslagning av Garantcentralen och Utvecklingsfonden).

Sedan 1997 bedrivs ett särskilt projektfrämjande stöd som sedan 1999 finns inom Finpro.

11.3 Storbritannien

Från den brittiska regeringens sida är inte förvaltningsexport något prioriterat område. Verksamhet förekommer dock inom en rad områden och även om volymen är liten i relation till statsförvaltning och ekonomin i övrigt omsätter exporten jämförelsevis stora summor. Storbritannien har stora andelar i upphandlingen i bl.a. EU och Världsbanken, där institutionsuppbyggande och förvaltningskunnande är viktiga komponenter.

11.3.1 Brittiskt bistånd

Det brittiska biståndet administreras genom Department for international development (DFID) en avdelning inom Utrikesministeriet. 1998 uppgick brittiskt bistånd till drygt 2 miljarder pund varav nästan hälften (46 %) fördelades multilateralt. Biståndet i procent av BNI uppgick till 0,27 %, vilket är lågt i jämförelse med bl.a. de nordiska länderna men i paritet med de flesta andra länder anslutna till OECD. Tabell 11.6 visar fördelningen av brittiskt bistånd efter sektor enligt rapporteringen till OECD/DAC.

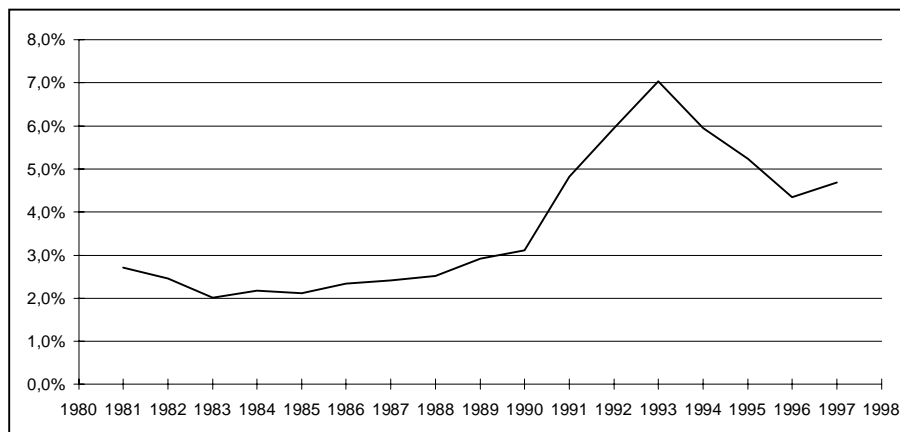
Tabell 11.6. Brittiskt bilateralt bistånd efter DAC-sektor 1998. Miljoner dollar och procent.

	Miljoner dollar	Procent
Social infrastruktur	677	29
Ekonomisk infrastruktur	178	8
Produktion	227	10
Multisektor	79	3
Övrigt	1097	47
Totalt	2 328	100

Källa: OECD/DAC.

En relativt stor andel av det brittiska biståndet finns inom sektorn Övrigt innefattande bl.a. skuldåtgärder och nödhjälp men – i Storbritanniens fall – också en stor ofördelad post. Bland de ämnesfördelade sektorerna dominerar social sektor med nästan en tredjedel av det totala bilaterala biståndet.

Figur 11.3. Utveckling 1980–1998 av delsektorn Government and civil society i procent av Storbritanniens totala bilaterala bistånd. Glidande treårs medelvärden.



Källa: OECD/DAC.

Delsektorn Government and civil society utgjorde under 80-talet 2–3 % av biståndet och ökade till omkring 7 % i början av 90-talet. Under senare år har andelen gått tillbaka något och låg i slutet av 90-talet på ca 6 %.

Inom DFID finns ingen målsättning eller strategi för att speciellt bedriva stöd till förvaltningskunnande. De projekt som bedrivits har uppstått efter en dialog mellan DFID- eller ambassadhandläggare och tjänstemän i mottagarländerna.

Inom stora projekt, genomförda av multinationella företag, förekommer ofta att dessa anlitar f.d. tjänstemän för expertkunskap i vissa moment. I sällsynta fall har också DFID anlitat statligt ägda företag.

En vanlig form av förvaltningsstöd är också de frekventa besök från främst Samväldesländerna som tas emot av Cabinet Office. Verksamheten finansieras till en del av DFID, en del av mottagarna själva och en del av EU. Såväl besöksverksamheten som övrigt brittiskt bistånd har sin tyngdpunkt i samväldet.

11.3.2 Phare-twinning

Inom Phare-twinning deltog Storbritannien i de två första rundorna i 23 projekt varav man var projektledare i 13. Projekten genomfördes i de flesta av kandidatländerna men bara ett projekt låg i Baltikum.

I den tredje rundan lämnade Storbritannien in 24 förslag och blev utvald i 20 fall varav man är projektledare i 13. I den tredje rundan är de brittiska projekten mindre geografiskt spridda med 7 projekt i Tjeckien och 6 projekt i Polen. I de baltiska länderna deltar inte Storbritannien i något projekt.

11.3.3 Upphandling från multilaterala organisaioner

Inom Tacis har Storbritannien under perioden 1995–1998 erhållit i genomsnitt 66 kontrakt per år, eller 16 % av alla kontrakt. Endast Frankrike och Tyskland har fler kontrakt inom Tacis. I konsultupphandlingarna i utvecklingsbankerna varierar den brittiska andelen mycket. Inom Världsbanken var Storbritanniens andel av konsultupphandlingarna 1998 över 15 % medan man bara hade 1 % i AfDB. Inom AsDB var den brittiska andelen ca 5 %. Upphandlingen från Storbritannien av servicetjänster inom FN-systemet uppgick 1998 till ca 39 miljoner dollar, vilket kan jämföras med t.ex. Danmarks 15 miljoner dollar. De vanligaste brittiska tjänsterna inom FN-systemet var rådgivning inom management, tryckning, tekniska studier och turism.

11.3.4 Exportfrämjande

Den brittiska exportfrämjandeorganisationen som inrättades 1999 kallas British trade international (BTI) och utgör en form av samarbete mellan Foreign and commonwealth office och Department for trade and industry. Chefen för BTI rapporterar förutom till de båda ministerierna också till en privat styrelse. BTI tar hjälp av de brittiska beskickningarna som förser BTI med information om handelsfrågor i respektive region. Denna typ av delad främjarorganisation är något helt nytt i brittisk förvaltning och man har ännu inte kunnat utvärdera hur effektiv verksamheten är. Ledningen för BTI har dock sett positiva effekter i enskilda fall redan på ett tidigt stadium.

11.4 Tyskland

Export av förvaltningskunnande från Tyskland sker bl.a. genom biståndet och genom ett omfattande deltagande i twinningverksamhet.

11.4.1 Bistånd

Ansvar för planering, program, koordinering m.m. för det tyska biståndet ligger på BMZ, ett självständigt ministerium som administrerar såväl bilateralt som multilateralt stöd. Det tyska biståndet utgjorde 0,26 % av BNI, dvs. ungefär samma nivå som Storbritannien. Fördelningen av tyskt bistånd efter OECD/DAC-sektorer framgår av tabellen nedan.

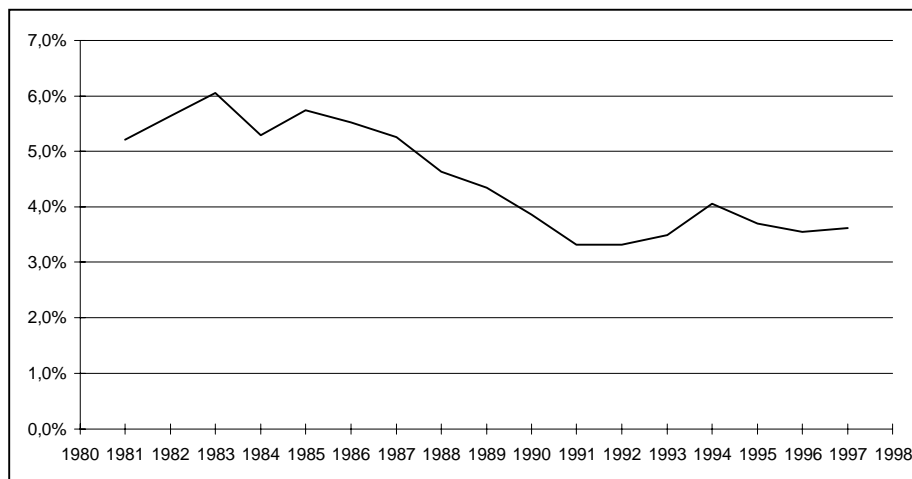
Tabell 11.7 Tyskt bilateralt bistånd efter DAC-sektor 1998. Miljoner dollar och procent.

	Miljoner dollar	Procent
Social infrastruktur	1 526	44
Ekonomisk infrastruktur	232	7
Produktion	287	8
Multisektor	517	15
Övrigt	913	26
Totalt	3 475	100

Källa: OECD/DAC.

Nästan halva det tyska biståndet ligger inom sektorn social infrastruktur som bl.a. innefattar Government and civil service. Av figuren nedan framgår utvecklingen för denna sektor sedan 80-talet.

Figur 11.4. Utveckling 1980–1998 av delsektorn Government and civil society i procent av Tysklands totala bilaterala bistånd. Glidande treårs medelvärden.



Källa: OECD/DAC.

Andelen av det totala biståndet som fördelas på sektorn Government and civil service har sjunkit från ca 5 % i början av 80-talet till ca 3 % från början av 90-talet och framåt.

Bland genomförarna finns GTZ (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH) som genomför tekniskt samarbete. 1998 var GTZ:s omsättning 1 747 miljoner tyska mark. Utvecklingen av det tekniska biståndet uppges gå mot mer konsultationer, och numera räknar man med att över hälften av projekten består av konsultativ hjälp för att stödja den politiska och samhällsliga reformeringen. Utvecklings-samarbete på lokal och regional nivå förekommer också.

11.4.2 Phare-twinning

Tyskland har deltagit i ett mycket stort antal projekt inom Phare-twinning. I de två första rundorna var man huvudkonsult i 33 projekt och partner i 24. Projekten var fördelade på samtliga kandidatländer.

I den tredje rundan lämnade Tyskland 41 anbud och har erhållit deltagande i 31 projekt, i 20 fall som huvudkonsult och i 11 fall som partner. Projekten har stor geografisk spridning och Tyskland har projekt i de flesta kandidatländerna.

11.4.3 Upphandling från de multilaterala organisationerna

Inom Tacis hade Tyskland flest projekt av alla medlemsländer, i genomsnitt 87 projekt per år under perioden 1995–98 vilket motsvarar en femtedel av all Tacis-upphandling.

I de multilaterala utvecklingsorganens upphandling av konsulttjänster var Tyskland särskilt framgångsrik i AfDB (12 % av upphandlingen) men hade också 4 % i vardera AsDB och Världsbanken. Inom FN-systemet var konsultupphandlingarna förhållandevis små, ca 5 miljoner dollar och därmed bara något större än t.ex. Sveriges andel.

12 Strategi för ökad förvaltningsexport

Motiven för en svensk export av statligt förvaltningskunnande redovisas i kapitel 2. Utredningens uppfattning är att dessa motiv sammantagna tydligt talar för det önskvärda i en ökning av den svenska förvaltningsexporten totalt sett. Säkerhetspolitiska skäl och den pågående utvidgningen av EU motiverar, enligt utredningens uppfattning, att insatser i Öst- och Centraleuropa under de närmast kommande åren får stort utrymme. Regeringens starka betoning av institutions-, organisations- och kapacitetsutbyggnad i biståndet medför ett behov av fortsatt ökat stöd inom ramen för sydsamarbetet. Det finns också starka skäl att öka den svenska andelen inom ramen för EU:s och multilaterala organs upphandling.

Sakområden, som i sammanhanget bör få hög prioritet, är sådana som är grundläggande för ett väl fungerande demokratiskt rättssamhälle. Insatser för att bygga upp ett fungerande rättssystem, för att ta fram och sprida information som kan ligga till grund för en bred politisk debatt i samhället och för att bygga upp de centrala funktionerna i den statliga förvaltningen bör ägnas stor uppmärksamhet. Utredningen menar emellertid att mycket stora delar av den svenska statsförvaltningen bör delta i arbetet, eftersom det ligger ett stort egenvärde i breddade kontakter mellan svenska myndigheter, företag och organisationer å ena sidan och motsvarande institutioner i de länder, som vår förvaltningsexport riktas till.

12.1 Hinder för en ökad export av förvaltningskunnande

Utredningen ser tre slags hinder för en expansion av de svenska statliga myndigheternas export av förvaltningskunnande. Ett beror på oklarheter i regelverket och brist på tydliga styrsignaler från uppdragsgivarens/regeringens sida, ett annat har att göra med resurs- och finansieringsfrågor och ett tredje har sin grund i bristande erfarenhet från myndigheternas sida i frågor som rör exportverksamhet.

Som redovisas i avsnitten 5.2 och 5.4 är många myndigheter osäkra om tolkningen av hur bestämmelserna i avgiftsförordningen och tjänsteexportförordningen skall praktiskt tillämpas. Av avsnitt 3.8 framgår att beskattningsreglerna skiljer sig åt beroende på om den personal som arbetar i exportprojekt är anställd i statliga myndigheter eller i näringslivet. Beskattningsmässiga skillnader finns också mellan personer som arbetar i olika slags projekt inom ramen för vad utredningen här kallar statlig förvaltningsexport.

Utredningen har också i kapitel 5 framhållit att det bara i ett relativt litet antal fall förekommer att export av förvaltningskunnande i instruktioner eller regleringsbrev framställs som en uppgift för myndigheten. Några myndigheter ges via sina styrdokument tillåtelse att bedriva exportverksamhet under vissa angivna förutsättningar, andra har fått bilda särskilda bolag för sådan verksamhet, men i normalfallet berörs inte frågan i de dokument som är centrala i regeringens styrning av myndigheterna.

Utredningens enkät – och andra myndighetskontakter, som utredningen haft – visar att många myndigheter känner osäkerhet om uppdragsgivarens inställning till att myndigheten utvecklar en export av sitt kunnande. Vissa säger sig inte veta om det över huvud taget är tillåtet, många pekar på att man har ett antal andra av statsmakterna tydligt utpekade uppgifter – som man ofta anser sig endast med svårighet kunna utföra på ett godtagbart sätt med befintliga resurser. Att i den situationen ta på sig nya uppgifter, utan att detta tydligt begärts av uppdragsgivaren och utan att medel ställts till förfogande, ser man som olämpligt. Visserligen har regeringens generella signaler om värdet av stöd från svenska myndigheter till främst myndigheter i grannländerna i Östeuropa uppfattats av en stor del av myndigheterna och resulterat i viss verksamhet, men den är av begränsad omfattning.

Frånvaron av styr signaler rörande förvaltningsexport i de statliga myndigheternas instruktioner och regleringsbrev har lett till att få myndigheter i dag anser sig ha ett eget ansvar för att utveckla kunnande och metoder, som kan utnyttjas i biståndsprojekt eller andra delar av förvaltningsexporten. Detta begränsar den del av resursbasen som utgörs av myndigheter med kompetens att driva exportprojekt. Detta är, åtminstone på kort sikt, ett hinder för en mer påtaglig expansion av myndigheternas export av förvaltningskunnande.

Bristen på reala resurser för exportverksamhet inom myndigheterna är naturligtvis i det långa perspektivet starkt kopplad till finansieringsfrågan. Om myndigheterna kan finansiera sin exportverksamhet och bedömer att detta också långsiktigt blir fallet, kan man dimensionera sin personal så att man även har resurser för export.

Av utredningens enkät framgår tydligt att finansieringsfrågan spelar en stor roll för myndigheternas ställningstagande till frågan om att avdela resurser för export. Genomgående anser myndigheterna att man skall ha ersättning för sina kostnader i samband med exportprojekt enligt principen full kostnadstäckning. Att subventionera exporten med medel som man erhållit för annan verksamhet ser man inte som riktigt och rimligt. En annan sak är att det inte alltid är klart vad myndigheterna avser med begreppet full kostnadstäckning. Uppfattningarna om vilka kostnader som skall tas med i kalkylen varierar uppenbarligen.

När det gäller den del av exporten, som består av medverkan i utvecklingssamarbete genom Sida, baserar myndigheterna i allmänhet sina offerter på principen om full kostnadstäckning. Självfallet kan det i samband med förhandlingar om utformningen av projekten uppstå svårigheter att komma överens om ersättningsnivåer, men detta avser enskilda fall och är inte ett generellt problem.

Det är däremot den ersättning, som myndigheterna erbjuder vid deltagande i projekt inom ramen för EU:s partnersamverkan (twinning). De ersättningsnivåer för korttidskonsultinsatser, som där tillämpas, är betydligt under vad som, oavsett kalkylmetod, kan anses vara full kostnadstäckning. EU:s ersättningsregler – ställda mot de finansieringsprinciper som gäller i den svenska statsförvaltningen – kan därmed sägas vara ett hinder för de svenska myndigheternas deltagande i denna form av förvaltningsexport.

Det är tydligt, när man studerar myndigheternas svar på utredningens enkät, att myndigheterna fäster stort avseende vid frågan om hur efterfrågan kan väntas utvecklas i ett längre perspektiv. En påtaglig expansion av resursbasen för den svenska exporten av förvaltningskunnande kommer inte att komma till stånd, om inte myndigheterna känner att de kan räkna med att långsiktigt finansiera exportverksamheten. För att kunna utveckla sin export måste myndigheterna bygga upp sina resurser för att dels klara den inhemska verksamheten, dels delta i exportprojekt. Om man ser en påtaglig risk för att efterfrågan från exportmarknaden plötsligt skall falla bort, och att man därmed får övertalighetsproblem, drar man sig självfallet för att bygga upp exportresurserna.

Den här typen av resonemang är rimligen mer avgörande för myndigheter som saknar erfarenhet av exportverksamhet – särskilt om det är fråga om små myndigheter – men utredningens enkät visar att osäkerhet om hur efterfrågan långsiktigt kommer att utvecklas verkar starkt tillbakahållande på resursuppbyggnaden även i större myndigheter med erfarenhet på området. Detta är därmed ett väsentligt hinder för utvecklingen av den svenska myndighettesektorns export av förvaltningskunnande.

Det tredje område, som nämndes inledningsvis, är förhållanden som har sin grund i myndigheters bristande erfarenhet av exportverksamhet. Även om en myndighet har stor sakkunskap inom sitt ansvarsområde och arbetar effektivt på det nationella planet, kan man inte med automatik driva projekt utomlands på ett bra sätt. Man behöver skaffa kunskaper och utveckla metoder och arbetssätt för att kunna utnyttja den egna kompetensen inom sakområdet i en främmande administrativ miljö och för att på ett effektivt sätt förmedla sitt kunnande.

Dessutom ställer arbete i främmande länder krav på insikter i hur man hanterar en mängd praktiska frågor av typen anskaffande av bostäder, transporter, ekonomiska och andra villkor för utlandspersonalen etc. Osäkerhet inom myndigheter om hur man löser sådana frågor kan också vara ett hinder för utveckling av exporten inom förvaltningsområdet

En annan typ av frågor har att göra med myndigheternas möjligheter att skaffa sig information om tänkbara exportprojekt och om de finansieringsmöjligheter som erbjuds i de olika fallen. Det är naturligt att myndigheter, som inte har uttalade ambitioner att syssla med exportverksamhet, inte heller lägger ned resurser på att informera sig om efterfrågan eller om möjliga finansieringslösningar. Om man bestämmer sig för att ägna sig åt export kan en del av dessa kunskapsmässiga brister ganska lätt avhjälpas. Möjligheterna att skaffa information om planerade uppdrag och kraven på kunskap om hur man går till väga för att få uppdraget är emellertid olika beroende på vilken typ av uppdrag, som myndigheten eftersträvar.

Det kräver stora ansträngningar från myndighetens sida att klarlägga hur man skall gå tillväga för att komma ifråga som genomförare av EU-finansierade projekt. Det speciella regelverk som gäller för anbuds-förfaranden, finansiering och uppföljning i EU-systemet upplevs av många svenska aktörer som administrativt krångligt och arbetskrävande. Vad beträffar internationella anbudstävlingar för projekt finansierade av exempelvis Världsbanken eller de regionala utvecklingsbankerna är kraven i vissa avseenden ännu högre. Det är praktiskt taget omöjligt för en organisation, som inte är välkänd hos handläggarna vid finansieringsorganet i fråga, och som inte kan visa upp dokumentation från tidigare genomförda projekt inom det aktuella området, att ens bli kortlistat i en anbudstävling inför ett projekt. Det är ytterst få svenska exportörer inom förvaltningsområdet, som är beredda att lägga ned de resurser som krävs för att arbeta upp nödvändiga kontakter och kunskaper och som samtidigt kan visa upp nödvändiga referensprojekt. Det är naturligt att det är mindre resurskrävande för svenska myndigheter att, när det gäller sidafinansierade projekt, skaffa sig den

nödvändiga kunskapen om hur man identifierar lämpliga projekt, utformar genomförandeförslag och förhandlar om finansiering

12.2 Strategi för ökad export av statligt förvaltningskunnande

Utredningen skall, enligt sina direktiv, lämna förslag till en strategi som skall ge utökad, högkvalitativ samt effektivt organiserad och bedriven export av statligt förvaltningskunnande. De förslag, som utredningen lägger, är avsedda att åstadkomma dels en påtaglig höjning av volymen på exporten från den svenska statsförvaltningen på kort sikt, dels ett ökat intresse från de statliga aktörernas sida för att successivt och långsiktigt utveckla sin exportverksamhet.

Det finns – allmänt sett – en stor och ökande efterfrågan på exporttjänster i form av kunnande inom förvaltningsområdet. Från alla typer av finansiärer signaleras ett ökat intresse för projekt inom området organisations- och institutionsuppbyggnad.

Utredningen menar att den svenska statsförvaltningen har goda förutsättningar att utveckla en verksamhet, som kan tillgodose den ökande efterfrågan. Fler myndigheter än i dag kan på sikt få avsättning för sitt kunnande i form av export, och det finns stora möjligheter att öka exporten från den grupp myndigheter som redan i dag är aktiva exportörer. Det förutsätter emellertid att myndigheterna målmedvetet inriktar sig på att bygga upp den kompetens och de resurser, som krävs för att man skall kunna erbjuda tjänster av hög kvalitet. Avgörande för om detta skall ske är att regeringen tydligt markerar för myndigheterna att detta förväntas av dem.

I det korta perspektivet måste man räkna med att det i första hand är genom de tjänster som efterfrågas av Sida och EU, som myndigheter har möjlighet att öka sin export. Detta kan i sin tur leda till att de statliga aktörerna i ett längre perspektiv successivt ökar sina möjligheter att erhålla uppdrag finansierade av multilaterala utvecklingsorgan. Detta kan också underlättas av att man aktivt arbetar för att få till stånd ett ökat samarbete mellan olika svenska exportörer – statliga, kommunala och privata.

En strategi för att öka den svenska exporten av statligt förvaltningskunnande bör därför inriktas på

- att åstadkomma ett mer *konsekvent regelverk* och en *tydligare styrning* av myndigheternas arbete för att utveckla sin exportverksamhet

- att *klarlägga finansieringsfrågorna* och åtgärda brister i finansieringen
- att *skapa en organisation*, som ger myndigheterna stöd vid utveckling av deras exportverksamhet och som stimulerar samarbete i den svenska förvaltningsexporten.

12.2.1 Regelverk och styrning

Avgiftsförordningen och tjänsteexportförordningen utgör centrala delar av det *regelverk*, som anger ramarna för förvaltningsexporten. De ekonomiska krav som generellt ställs på avgiftsfinansierad verksamhet i avgiftsförordningen är annorlunda formulerade än de motsvarande krav som ställs på myndigheternas exportverksamhet i tjänsteexportförordningen. Utredningen menar att kravet på lönsamhet i tjänsteexportförordningen skall ändras till ett krav på full kostnadstäckning. Utredningen menar också att ESV snarast bör slutföra arbetet med en handledning, som ger myndigheterna stöd i den praktiska tolkningen av detta krav.

De olikheter i beskattningsreglerna, som i dag föreligger i förvaltningsexporten mellan personer med olika typer av arbetsgivare och olika typer av exportprojekt, har enligt utredningens uppfattning lett till onödigt osäkerhet i den praktiska hanteringen av exportprojekt. Utredningen menar att dessa beskattningsregler bör ses över med syftet att åstadkomma ändamålsenliga regler.

Den tydligare *styrningen* skall syfta till att klarlägga regeringens syn på myndigheternas ansvar inom området förvaltningsexport. En del i denna styrning bör vara generella uttalanden riktade till hela den statliga sektorn, som markerar regeringens intresse av en höjd ambitionsnivå vad gäller exporten av statligt förvaltningskunnande. En ännu viktigare åtgärd för att öka tydligheten i styrningen är emellertid att regeringen i myndigheternas instruktioner och regleringsbrev klargör vad som förväntas av respektive myndighet i form av insatser för att utveckla förvaltningsexporten. Där kan regeringen också ge eventuella signaler om i vilken riktning exportansträngningarna bör prioriteras.

Utredningen ser det i det sammanhanget som väsentligt att det finns en god kunskap inom regeringskansliet om de praktiska betingelserna för en utveckling av den statliga förvaltningsexporten. Det är ett skäl – men ingalunda det enda – till att regeringskansliet bör praktiskt delta i exportverksamheten. Ett annat tungt vägande skäl är, att den kompetens, som finns inom regeringskansliet, representerar ett sakområde av centralt intresse i förvaltningsexporten. Det är också viktigt att regeringskansliets tjänstemän erbjuds den stimulans och de utvecklingsmöjligheter, som arbete i exportprojekt innebär.

12.2.2 Finansieringsfrågor

Vad gäller avgiftsberäkningen i myndigheternas förvaltningsexport bör klargöras att principen skall vara full kostnadstäckning. Myndigheterna har både rätt och skyldighet att för sina tjänster ta ut ersättningar som fullt ut täcker kostnaderna för verksamheten över tiden.

Exporten av statligt förvaltningskunnande hålls inte tillbaka av brist på efterfrågan. Sida har ett uttalat intresse av att allmänt sett utvidga förvaltningsinslaget i det bilaterala biståndet. EU:s planer för i första hand Phareprogrammet syftar till en betydande ökning av insatserna på förvaltningsområdet. De multilaterala utvecklingsorganen har markerat att man vill ägna sig mer åt projekt inom förvaltningsområdet.

En expansion av den svenska exporten av förvaltningskunnande förutsätter inte bara att myndigheterna beslutar sig för att bedriva exportverksamhet, utan också att verksamheten är av sådan kvalitet att de kan få uppdrag. För detta kan endast myndigheterna själva ta ansvar. Sida kan – genom att informera om efterfrågan inom olika sakområden, stödja kompetensuppbyggnaden och utveckla formerna för samverkan med myndigheterna – bidra till att myndigheter med kunskaper och kompetens som efterfrågas i utvecklingssamarbetet stimuleras att utveckla sin exportverksamhet. När det gäller institutionsamarbete pågår en diskussion om utveckling av formerna för samarbetet mellan Sida och myndigheterna. Detta kan innebära att myndigheters intresse för att utveckla sin förvaltningsexport avsevärt stimuleras.

Vad beträffar twinningverksamheten inom Phareprogrammet finns ett särskilt finansieringsproblem. Den ersättning, som myndigheterna från EU får för korttidsexperter i projekten, är inte tillräcklig för att ge myndigheterna full kostnadstäckning. Enligt utredningens uppfattning måste EU-finansieringen kompletteras med nationella medel, om de svenska myndigheterna skall kunna uthålligt bedriva twinningverksamhet.

12.2.3 Organisation

Utredningen menar att det behövs en *organisation* inom det statliga området, som aktivt och praktiskt arbetar med att uppmärksamma myndigheternas ledningar på att en påtaglig höjning av ambitionsnivån i förvaltningsexporten är önskvärd. Det behövs också organiserade insatser för att stödja de myndigheter, som saknar tillräcklig erfarenhet av export, vid utvecklingen av en sådan verksamhet. Det kan gälla stöd i offertarbete och marknadsföring i övrigt, i planering av utlandsverksamhet och i projektgenomförande. Det kan också gälla råd om hur

verksamheten skall organiseras och hanteras i relation till myndighetens övriga uppgifter. Utredningen menar också att det behövs systematiska åtgärder för att stimulera samarbetet mellan statliga myndigheter å ena sidan och privata företag eller kommunala organisationer å den andra för att ta vara på de möjligheter som finns att öka den svenska exporten av statligt förvaltningskunnande.

En del av de nödvändiga åtgärderna kan vidtas genom att befintliga organisationer tar på sig nya uppgifter. Utredningen har vid kontakter med Sida erfarit att Sida avser att mer aktivt än tidigare informera myndigheterna om frågor, som rör förvaltningsbiståndet, för att stimulera uppbyggnaden av den svenska resursbasen för en export på förvaltningsområdet. Också Utrikesdepartementets projektexportsekretariat och Utrikesdepartementets projektexportfrämjare bör enligt utredningens mening ägna uppmärksamhet åt förvaltningsexporten.

Enbart sådana insatser via befintliga organ är, enligt utredningens uppfattning, inte tillräckliga för att åstadkomma de önskade resultaten. Utredningen föreslår därför att en särskild delegation tillsätts med uppgiften att stödja fackdepartement och myndigheter i arbetet med att utveckla exportverksamhet. Delegationen skall bl.a. ha uppgiften att stimulera samarbetet mellan exportörer och att ge eller förmedla praktiskt stöd till myndigheter. Delegationen bör ses som ett instrument för att få fart på en process, som på sikt går vidare av egen kraft och bör därför ha ett tidsbegränsat mandat.

13 Förslag – frågor som rör regelverk, styrning och prioriteringar

13.1 Regelverket och utredningens syn på principerna för ersättning

Den principiella utgångspunkten för utredningens resonemang är att exportverksamheten vid de statliga myndigheterna skall finansieras fullt ut. Bakom utredningens ställningstagande ligger tre skäl.

Det överensstämmer för det första med *grundläggande principer i den svenska förvaltningspolitiken* och med gällande regler i avgiftsförordningen och tjänsteexportförordningen. Tydlighet i kopplingen mellan kostnaderna för en verksamhet och dess finansiering är nödvändig som grund för rationella beslut om verksamhetens omfattning. Arrangemang som innebär att resurser avsedda för en viss verksamhet inom en myndighet i realiteten delvis utnyttjas för att subventionera en annan verksamhet leder till oklarheter och risk för felaktiga dimensioneringsbeslut.

Avgiftsförordningen och tjänsteexportförordningen behandlas i avsnitten 5.2 och 5.4. Det sägs i 5§ avgiftsförordningen att avgifter, om inget annat mål för verksamheten beslutats, skall beräknas så att full kostnadstäckning uppnås. Enligt ESV:s föreskrifter innebär detta att avgifterna skall sättas så att intäkterna på ett eller några års sikt täcker samtliga med verksamheten direkt eller indirekt förenade kostnader. Av 3§ tjänsteexportförordningen framgår att tjänsteexport skall bedrivas med krav på lönsamhet. Enligt ESV:s allmänna råd innebär detta att *minst* full kostnadstäckning skall uppnås i verksamheten.

Kravet på full kostnadstäckning är för det andra viktigt med tanke på att man så långt möjligt bör *undvika att snedvrída konkurrensen* mellan statliga myndigheter och bolag, som sysslar med förvaltningsexport, och privata företag som är verksamma inom området. Om den statliga förvaltningsexporten subventioneras via anslagsmedel missgynnas självfallet konkurrenterna. Som framgår av kapitel 3 bedrivs en

betydande export av förvaltningskunnande av privata företag. För dessa företag är det viktigt att tydliga spelregler gäller för den statliga sektorns tjänsteexport och att prissättningen på de statliga tjänsterna avspeglar de faktiska kostnaderna i verksamheten.

Kravet på tydliga spelregler innebär självfallet inte att regeringen skulle vara förhindrad att genom finansiering, som är direkt riktad till enskilda statliga aktörer, helt eller delvis finansiera exportprojekt. Några legala hinder för en sådan direktupphandling finns inte heller, eftersom all statlig verksamhet utgör en och samma juridiska person.

Principen om full kostnadstäckning innebär att verksamheten som helhet, i en myndighet eller ett statligt bolag, skall täcka sina kostnader i ett långsiktigt perspektiv. Kravet är därför förenligt med att verksamheten under ett inledningsskede är förlustbringande. Dessutom kan naturligtvis medvetna avvikelser göras för enskilda projekt – här liksom i privata företag. Det bör också vara möjligt för en myndighet att tillföra vissa medel till verksamheten i den utsträckning man ser den som en del i myndighetens interna utbildningsverksamhet. Det senare bör emellertid öppet redovisas och exempelvis ha formen av ett årligt bidrag. (För en mer utförlig diskussion av begreppet full kostnadstäckning se avsnitt 5.4.)

Det tredje skälet för ställningstagandet är att utredningen ser det som sin uppgift att föreslå åtgärder, som kan bidra till en *påtaglig expansion av de statliga myndigheternas export* av förvaltningskunnande. Endast en lösning, som bygger på principen att myndigheterna skall få full kompensation för sina kostnader i samband med exporten, skapar enligt utredningens uppfattning förutsättningar för en sådan expansion. Endast myndigheter med en relativt liten tjänsteexport kan tillåta sig att subventionera verksamheten med resurser som egentligen är avsedda för annan verksamhet. När exportens omfattning växer tvingas man begära en ersättning, som svarar mot kostnaderna. Myndigheterna kan inte förväntas bygga upp resurser och kunnande för en exportverksamhet om detta förutsätter att man tvingas finansiera genomförandet med medel avsedda för annan verksamhet.

Utredningen ser därför principen om full kostnadstäckning som ett väsentligt inslag i en strategi för att expandera den statliga sektorns export av förvaltningskunnande

När det gäller olikheterna mellan avgiftsförordningen och tjänsteexportförordningen vad gäller de ekonomiska kraven på verksamheten vill utredningen anföra följande. Av svaren på utredningens enkät framgår att myndigheterna i allmänhet inte uppfattar någon klar skillnad mellan begreppen full kostnadstäckning och lönsamhet. Enligt utredningens uppfattning finns inte heller några skäl att generellt ställa andra avkastningskrav på tjänsteexport än på annan avgiftsbelagd verk-

samhet för s.k. frivilligt efterfrågade varor och tjänster. Att däremot riskbilden kan vara annorlunda och att därmed högre riskpålägg kan krävas för full kostnadstäckning i tjänsteexporten är en annan sak. Tjänsteexporten är till mycket stor del finansierad med biståndsmedel. Det är, enligt utredningens uppfattning, inte rimligt att kräva att just sådan verksamhet skall ge en avkastning som långsiktigt överstiger kostnaderna. Om regeringen i några fall – i andra delar av tjänsteexporten – vill ställa särskilda avkastningskrav, kan det göras genom skrivningar i instruktioner eller regleringsbrev.

Utredningens enkät, och de kontakter som utredningen haft med statliga exportörer, tyder på att det finns stora variationer mellan olika aktörer vad gäller principerna för prissättning av exporttjänster. Skillnaderna gäller främst beräkningen av de indirekta kostnader, som bör belasta olika typer av insatser i projekten. Utredningen menar att detta visar betydelsen av att tydligare regler ställs upp för hur kravet på full kostnadstäckning skall tillämpas vid prissättningen av exporttjänsterna.

Utredningen vill också i detta sammanhang peka på betydelsen av att det finns klara regler för ersättningar till de statligt anställda som är verksamma i exportprojekt inom förvaltningsområdet. Som framgår av avsnitt 3.8 har utredningen konstaterat att det saknas kollektivavtal som reglerar anställningsvillkor avpassade till de skatterättsliga förutsättningarna för tjänsteexport vid utlandsvistelse mer än ett år. Arbetsgivarverket, som är central förhandlingspart, har aktualiserat frågan och har för avsikt att under året träffa nya avtal om anställningsvillkor vid utlandstjänstgöring med de skatterättsliga förutsättningar som gäller vid tjänsteexport.

Utredningen föreslår

- att tjänsteexportförordningens krav på lönsamhet i tjänsteexportverksamhet ersätts med ett krav på full kostnadstäckning
- att Ekonomistyrningsverket snarast slutför arbetet med en handledning för kalkylering av priser i samband med statlig tjänsteexport.

13.2 Regeringens styrning av den statliga exporten av förvaltningskunnande

Tydligheten i de styrsignaler som regeringen riktar till de statliga myndigheterna har, enligt utredningens uppfattning, en avgörande betydelse för utvecklingen av exporten av statligt förvaltningskunnande. I kapitel 5 konstaterades att regeringen under de senaste åren gjort generella

uttalanden – främst i form av skrivelser riktade till riksdagen – om värdet av institutionssamarbete inom biståndet och i samband med EU-utvidgningen, men att myndigheternas instruktioner och regleringsbrev endast i mycket begränsad utsträckning ger uttryck för att en expansion av exporten av förvaltningskunnande är önskvärd.

Utredningen menar att höjda ambitioner vad gäller förvaltningsexporten bör komma till uttryck i en kombination av generella uttalanden från regeringens sida – direkt riktade till den statliga myndighetssektorn – och åtgärder inom ramen för den ordinarie styrningen av de enskilda myndigheterna. Det är viktigt att man inom regeringskansliet säkerställer att ambitionshöjningen får ett brett genomslag inom de olika fackdepartementens ansvarsområden.

13.2.1 Generella styr signaler

I de generella uttalandena till myndigheterna bör regeringen klarlägga att insatser för att utveckla den svenska statsförvaltningens internationella kontakter och inflytande är att betrakta som en naturlig del av myndigheternas uppgifter, och att en ökad export av svenskt statligt förvaltningskunnande kan bidra till att uppnå detta. Av uttalandena kan framgå om regeringen anser att några sakområden liksom några geografiska områden bör prioriteras under den kommande perioden.

En annan generell åtgärd är den av utredningen föreslagna förändringen av 3§ tjänsteexportförordningen. Utredningen menar att en förändring, som innebär att tjänsteexport i likhet med annan avgiftsbelagd verksamhet skall bedrivas med full kostnadstäckning, utgör en förenkling och undanröjer onödig osäkerhet från myndigheternas sida.

Ytterligare en åtgärd, som bl.a. har karaktären av en signal till myndigheterna om regeringens syn på värdet av förvaltningsexporten, är att regeringskansliets egen personal i ökad utsträckning deltar i exportprojekt. Åtgärden är också angelägen med hänsyn till att den specifika kompetens och de specifika erfarenheter, som finns inom Regeringskansliet, är en viktig del av förvaltningsområdet och därför bör kunna ingå som en del i exportprojekt. Det är dessutom värdefullt att Regeringskansliets personal får tillgång till den form av kompetensutveckling, som deltagande i exportprojekt kan innebära.

13.2.2 Instruktioner och regleringsbrev

I avsnitt 5.5 konstateras att regeringen med några få undantag inte utnyttjar myndigheternas instruktioner och regleringsbrev för att stimulera exporten av statligt förvaltningskunnande. Det konstateras också att det från myndigheternas sida finns uttalade önskemål om att regeringen i dessa styrdokument klargör hur man ser på att myndigheten ägnar sig åt förvaltningsexport. Enligt utredningens uppfattning skulle ökad tydlighet i detta avseende på ett avgörande sätt påverka många myndigheters inställning till exportverksamhet.

Man kan till att börja med konstatera att det är i myndigheternas instruktioner som regeringen anger den långsiktiga inriktningen av verksamheten. Här bör alltså framgå om förvaltningsexport skall ingå i myndighetens uppgifter och de allmänna ramarna för verksamheten. Regleringsbrevet däremot avser endast ett år och kan innehålla de instruktioner, krav på rapporteringar etc. som specifikt gäller för det aktuella året. Utredningen ger i det följande exempel på frågor som kan tas upp i de olika styrdokument.

Någon mall för vad som skall tas upp i styrdokument kan och bör inte läggas fast. De styråtgärder som – i form av skrivningar i instruktioner och regleringsbrev – riktas till enskilda myndigheter kan ha olika innebörd beroende på förutsättningarna i det specifika fallet. Det kan för det första naturligtvis finnas ett antal myndigheter, för vilka en satsning på förvaltningsexport av politiska eller andra skäl, eller på grund av bristande efterfrågan, bedöms vara olämplig. Det som fortsättningsvis diskuteras är emellertid hanteringen av den del av statsförvaltningen, som inte omfattas av sådana begränsningar.

En orsak till variationer mellan olika myndigheter i skrivningarna i styrdokument är att bedömningarna av efterfrågan på de exporttjänster som myndigheterna kan erbjuda, skiljer sig åt. Konkurrenssituationen varierar mellan skilda myndigheter. Vissa har en närmast unik kompetens, medan andra är verksamma inom områden där det finns andra organisationer – svenska eller utländska – som kan erbjuda likartade tjänster. En annan orsak till variationer mellan myndigheter kan vara olikheter vad gäller den aktuella resurssituationen – något som har betydelse för hur snabbt olika myndigheter har möjlighet att utveckla en exportverksamhet. Ytterligare exempel på olikheter i förutsättningarna är skillnader i erfarenhet av förvaltningsexport och i kunskap om hur efterfrågan ser ut.

Dessa och andra skillnader mellan olika myndigheter måste naturligtvis komma till uttryck i skillnader i de styrsignaler, som riktas till myndigheterna. För de myndigheter, som saknar eller har en obetydlig erfarenhet av förvaltningsexport, och som kanske inte har sett något skäl

att intressera sig för efterfrågan på tjänster inom det egna sakområdet, är det rimligt att man som ett första steg klarlägger förutsättningarna för att utveckla en exportverksamhet. Det är vad som skett inom Socialdepartementets område, där ett antal myndigheter i sina regleringsbrev fått uppdraget att utreda och till regeringen lämna en redovisning av förutsättningarna för att inom något eller några områden bedriva tjänsteexport. Uppdragen kan naturligtvis vara i olika hög grad preciserade.

Då man från det ansvariga departementets sida anser sig ha tillräckligt underlag för att ta ställning till om en utveckling av förvaltningsexport är möjlig och lämplig, kan man välja att utforma styrsignalerna på alternativa sätt. Den för anslagsfinansierade myndigheter traditionella metoden – att i regleringsbrevet ange uppgiften och samtidigt anvisa anslagsmedel – ser inte utredningen som den i normalfallet naturliga lösningen. De statliga myndigheternas tjänsteexport bör som hittills i allt väsentligt baseras på den efterfrågan, som finns på tjänsterna och som kommer till uttryck i att det finns möjlighet att finansiera projekt. Utredningen anser därför, som framgår av kapitel 14, att finansieringen av statliga exportprojekt inom förvaltningsområdet normalt skall ske via befintliga finansieringsorgan, och att projekten skall prövas och beredas av dessa organ. Utredningen ser emellertid som en möjlighet att regeringen, i samband med att man tar ställning till hur den enskilda myndigheten får utnyttja sitt eventuella anslagssparande, ger myndigheten tillstånd att använda vissa anslagsmedel för att bygga upp kompetens för och organisation av sin förvaltningsexport.

Huvudlinjen när det gäller skrivningar i instruktioner, som syftar till att påverka myndigheter med i dag ingen eller obetydlig förvaltningsexport, skulle därmed vara att man anger att en uppgift för myndigheten är att mot avgift bedriva tjänsteexport. Vid behov kan också göras en avgränsning av det eller de sakområden som verksamheten skall omfatta.

Utredningen avstår från att lägga förslag om prioriteringar – geografiskt eller vad gäller sakområden – i förvaltningsexporten men konstaterar att det i vissa fall kan vara motiverat att regeringen tar ställning till hur en myndighet, särskilt geografiskt, prioriterar sina insatser. Det gäller exempelvis i en situation där en myndighets resurser inte räcker till för att genomföra alla efterfrågade exportinsatser. Regeringen kan då i regleringsbrevet uttala sig om till vilka länder eller geografiska områden som myndigheten i första hand bör rikta sina exporttjänster.

För myndigheter, som redan i dagsläget bedriver en relativt omfattande tjänsteexport, kan man i regleringsbrevet förtydliga hur regeringen ser på ambitionsnivån i verksamheten. Det kan också i dessa fall tänkas finnas skäl att ta upp exportens inriktning eller andra frågor som

aktualiseras i den dialog mellan departement och myndighet, som är en del av arbetet med regleringsbrev.

Det kan i vissa fall finnas skäl att ett departement vidtar åtgärder för att initiera inbördes samordnade insatser från flera myndigheter. Ett exempel på detta är de insatser inom rättsområdet i Baltikum, som Justitiedepartementet initierat och där en av departementet ledd styrgrupp håller samman arbetet. (Se kapitel 9 och bilaga 2.) Som framgår av den på utredningens uppdrag genomförda uppföljningen av dessa insatser har resultatet varit mycket positivt. Bland annat har verksamheten volymmässigt ökat kraftigt. Enligt utredningens uppfattning kan erfarenheterna av denna verksamhet inom rättsområdet utnyttjas om regeringen ser behov av att samordna eller snabbt höja ambitionsnivån på insatserna inom ett specifikt område.

Utredningen menar att de styrsignaler som regeringen riktar till de enskilda myndigheterna bör förberedas genom att regeringskansliet gör en genomgång, myndighet för myndighet, av förutsättningarna för att utveckla exporten av förvaltningskunnande. Genomgången bör göras i nära samverkan med myndigheterna och vid behov med stöd av Sida och den delegation för expansion av förvaltningsexporten, som föreslås i kapitel 15. Med utgångspunkt från denna genomgång bör skrivningar i myndigheternas instruktioner och regleringsbrev utformas och eventuella andra åtgärder från regeringens sida vidtas. Det skall också i detta sammanhang påpekas att tydliga skrivningar i instruktioner och regleringsbrev automatiskt leder till att verksamheten blir föremål för granskning i samband med den årliga revisionen.

Utredningen föreslår

- att Regeringskansliet gör en genomgång, myndighet för myndighet, av förutsättningarna för att utveckla exporten av förvaltningskunnande
- att regeringen i myndigheternas instruktioner och regleringsbrev klargör vad som förväntas av den enskilda myndigheten i form av export av förvaltningskunnande.

14 Förslag – finansieringsfrågor

Utredningens principiella uppfattning är att finansieringen av projekt inom ramen för den statliga förvaltningsexporten bör ske via befintliga finansieringsorgan. Projekten bör i den mån det gäller biståndsprojekt prövas av Sida eller andra biståndsorgan. Om det är fråga om stöd till exempelvis EU:s kandidatländer kan finansiering bli aktuell via främst EU eller Sida-Öst. Andra projekt kan prövas på marknaden. Utredningens ser det alltså inte naturligt att annat än i undantagsfall anslagsfinansiera förvaltningsprojekt. (Se avsnitt 14.4.) Den följande diskussionen av finansieringsfrågorna är därför indelad efter de viktigaste befintliga finansieringskällorna för förvaltningsexporten.

14.1 Uppdrag genom Sida

Man kan – som framgår av kapitel 4 och kapitel 6 – konstatera att Sida i dag svarar för en helt övervägande del av finansieringen av de uppdrag som utgör den statliga sektorns export av förvaltningskunnande. Man kan också konstatera att förvaltningsbiståndets andel av det totala bilaterala biståndet successivt har ökat under de senaste decennierna.

Det finns inom Sida – generellt sett – ett tydligt intresse av att inom det bilaterala biståndet ytterligare öka insatserna för att bygga upp förvaltningsinstitutioner och förbättra de offentliga regelverken. Det kan bl.a. utläsas av Sida:s budgetunderlag för år 2000.

Att Sida vill ge ökat utrymme åt insatser för att förbättra institutioner och regelverk innebär naturligtvis inte att denna del av efterfrågan automatiskt riktas till svenska myndigheter och andra statliga institutioner. Det krävs på den svenska statliga sidan aktörer, som har förutsättningar att framgångsrikt genomföra uppdragen. Dessutom finns andra tänkbara utförare inom den privata sektorn och utomlands. Det är emellertid, enligt utredningens uppfattning, uppenbart att Sidas planer ger ökade möjligheter för den svenska statliga sektorn. Sida ser också positivt på att uppmuntra en utbyggnad av resursbasen inom svenska statliga institutioner inom områden som efterfrågas i utvecklings-samarbetet.

De principer för ersättning till exportörerna, som diskuteras i avsnitt 13.1, överensstämmer i princip med hur myndigheterna beräknar sina ersättningar i samarbetet med Sida. Här finns alltså inga problem av generell natur. En annan sak är att det, i de enskilda projekten, kan finnas olika uppfattningar om ersättningsnivåerna. Det är naturligt att det krävs en förhandling mellan utförare och finansiär, innan man kommer fram till en för båda parter acceptabel ersättningsnivå, liksom att det ibland förekommer att man inte når en uppgörelse.

Sidafinansierade projekt innebär goda förutsättningar för svenska statliga exportörer i den meningen att dessa relativt lätt kan få information om tänkbara projekt och villkoren för dessa. Dessutom underlättas kontakterna mellan svenska parter och Sida inte bara av geografisk närhet utan också av likartad syn på administrativa frågor och en gemensam referensram i övrigt. En stor del av de exportörer, som utredningen diskuterat med inom utredningens ram, har framhållit att kontakterna med Sida är mycket enkla och obyråkratiska jämfört med vad som gäller för multilaterala finansieringsorgan och – i ännu högre grad – EU-organ.

Som tidigare påpekats finns hos Sida en önskan att vidga resursbasen för det statliga förvaltningsbiståndet. Det gäller såväl de områden där det redan i dag finns erfarna exportörer inom den statliga sektorn som nya områden, där tänkbara statliga aktörer har en relativt liten erfarenhet av verksamhet utomlands. Som framgår av svaren på utredningens enkät, finns inom den senare gruppen en tveksamhet till att avsätta kraft och resurser för att bygga upp en exportverksamhet, eftersom man är osäker om varaktigheten i efterfrågan på exporttjänster.

Sida har hittills varit återhållsam med uttalanden eller aktiviteter, som av enskilda aktörer kunnat uppfattas som löften om framtida uppdrag. Detta är naturligt med tanke på att Sida i sin tur måste ta hänsyn till utvecklingen i mottagarländerna och ländernas efterfrågan på kompetens och att man i upphandlingskedet velat ha så stor frihet som möjligt vid valet av utförare. Det har emellertid, enligt utredningens uppfattning, lett till att potentiella exportörer inom kretsen av statliga myndigheter i alltför liten utsträckning uppmärksammas på möjligheter till efterfrågan och finansiering som bas för utveckling av en exportverksamhet.

Sida har i kontakter med utredningen aviserat att man avser att öka sina ansträngningar för att via kontakter med de statliga myndigheterna – och särskilt deras ledningar – informera om hur man ser på den framtida efterfrågan på insatser inom förvaltningsbiståndets område. Sida kommer därvid också att informera om de ersättningsregler som man tillämpar och om tänkbara samarbetsmodeller och samarbetspartners inom området. Utredningen vill understryka att Sida genom sådana

åtgärder kan ge ett viktigt bidrag till utvecklingen av den statliga förvaltningsexportens utveckling.

Utredningen konstaterar

- att Sida avser att öka sina ansträngningar för att via kontakter med de statliga myndigheterna informera om hur man ser på den framtida efterfrågan på insatser inom förvaltningsbiståndet.

14.2 Finansiering via EU

Den finansiering via EU-organ, som här diskuteras, utgörs av uppdrag inom ramen för Phare- och Tacisprogrammen samt ACP-, MEDA- och ALA-programmen. Som framgår av kapitel 4 har svenska exportörer hittills i mycket begränsad omfattning medverkat i vad som kan kallas EU:s sydbistånd. I Phare- och Tacisprogrammen, som är riktade till Öst- och Centraleuropa är den svenska medverkan större.

Man kan samtidigt konstatera att projekt inom förvaltningsområdet intar en mycket undanskymd plats i EU:s sydbistånd i förhållande till vad som gäller för insatserna i Öst- och Centraleuropa. När det gäller export av statligt förvaltningskunnande är det därför Tacis och Phare som utgör den i utredningens perspektiv mest intressanta delen av det EU-finansierade biståndet.

Allmänt sett gäller för EU-finansierade biståndsprojekt att de upphandlingsregler, som tillämpas, av många svenska företag och myndigheter betraktas som byråkratiska och arbetskrävande. Ofta anser man också att ersättningsnivåerna är låga, vilket kan bl.a. kan förklaras med att konkurrensen är hård delvis till följd av att aktörer i andra EU-länder har fördelar i form av närhet till Bryssel, mindre språkproblem och bättre kunskap om den administrativa kulturen i EU-kommissionen. En del av de exportörer, som utredningen intervjuat, har också haft svårigheter att få ersättning för sitt arbete i vad man ansett vara rimlig tid.

En förenkling av upphandlingsproceduren är nu på väg att genomföras i form av den gemensamma tjänsten för administration av gemenskapsbistånd till tredje land (SCR). Det kommer att innebära att företag som saknar erfarenhet av EU-upphandlingar i mindre utsträckning än tidigare missgynnas. Även i fortsättningen kommer emellertid svenska aktörer att ha vissa konkurrensnackdelar jämfört med många av konkurrenterna när det gäller att vinna kontrakt med EU-finansiering.

För partnersamverkansprojekten (s.k. twinningprojekt) i EU:s Phareprogram tillämpas finansieringsregler, som innebär speciella problem för de svenska myndigheterna. Anledningen är att utförarna inte

fullt ut kompenseras av EU för sina projektkostnader. (Se kapitel 8.) Det bör i sammanhanget påpekas att svenska myndigheter har andra finansieringskrav än motsvarande organ i många av de övriga EU-länderna. De senare har i allmänhet finansieringssystem i statsförvaltningen, som på ett avgörande sätt skiljer sig från det svenska systemet. I Sverige har myndigheterna ett sammanhållet anslag, som efter beslut på myndighetsnivån fördelas på löner, lokaler, IT-utrustning etc. Det svenska systemet innebär att myndigheterna behöver ha täckning för alla olika slags kostnader som är förenade med verksamheten, vilket inte är fallet i stora delar av det övriga EU-området.

Som framgår av redovisningen i kapitel 8 har svenska myndigheter utsetts som ansvariga för en relativt stor andel av projekten i runda tre i Phareprogrammets twinningverksamhet. Det är emellertid, enligt utredningens uppfattning, en uppenbar risk att svenska myndigheter inte uthålligt kan ligga kvar på denna höga nivå, med hänsyn till de påtalade bristerna i finansieringssystemet.

Enligt utredningens uppfattning är det utomordentligt angeläget att finansieringsproblemet löses. Den svenska statliga förvaltningen har via twinningverksamheten möjligheter att utveckla kontakter med EU:s kandidatländer, som kan grundlägga goda relationer till de statliga myndigheterna i dessa länder, vilket i sin tur kan ge möjligheter till konstruktivt samarbete och ökat svenskt inflytande inom ett framtida EU. Ett ökat svenskt deltagande i twinningprojekt kan också leda till att den svenska synen på förvaltningsfrågor på sikt får större fotfäste i EU.

Det är därför angeläget att vidta åtgärder, som innebär att svenska myndigheter inte på grund av ofullständig projektfinsiering avstår från att bygga ut sin kapacitet för förvaltningsexport till EU:s kandidatländer. EU-finansieringen och de medel, som redan avsatts för att via Utrikesdepartementet ersätta myndigheterna för deras kostnader för förberedelsearbete i projekten, bör kompletteras med de medel, som krävs för en finansiering fullt ut av myndigheternas kostnader för deltagande i twinningprojekt.

Åtgärderna bör enligt utredningens uppfattning sättas in snarast. Det är *nu* stora ansträngningar måste göras för att underlätta kandidatländernas anpassning till EU:s krav. Det är *nu* den svenska statsförvaltningen har bäst förutsättningar att i dessa länder bygga upp värdefulla kontakter, som kan läggas till grund för ett kommande samarbete inom EU:s ram. Det är *nu* EU satsar stora belopp på finansieringen av förvaltningsprojekt i dessa länder.

Inom ramen för Sida-Östs verksamhet hanteras en mängd projekt av samma karaktär som de, som ingår i EU:s twinningverksamhet. Sakområdena sammanfaller till stor del liksom målet för verksamheten. Detsamma gäller om problemen i samband med planering och genomförande

av projekten. De skillnader som finns gäller främst administrativa förfaranden och, i viss utsträckning, uppfattningar om hur verksamheten bör vara organiserad för att bli effektiv. Den kompetens i handläggningen, som krävs i Sidas ordinarie arbete mot Central- och Östeuropa och den som behövs för handläggning av twinningprojekt inom Phare, är till stora delar densamma. Det finns dessutom skäl att – för att undvika onödiga effektivitetsförluster – söka uppnå en samordning mellan de bilaterala och de EU-finansierade insatserna.

Under våren 2000 genomförs vissa förändringar av handläggningen av stödet till de myndigheter, som deltar i twinningprojekt inom Phare-programmet. Utrikesdepartementet behåller ansvaret för de övergripande kontakterna med kommissionen och för stödet till den första fasen i myndigheternas förberedelsearbete. (Se kapitel 8.) För stödet i nästa fas i förberedelsearbetet får Sida ansvaret.

I Sidas regleringsbrev sägs beträffande stödet till Central- och Östeuropa att det i förekommande fall skall koordineras med EU och andra bidragsgivare. Det sägs vidare att Sida skall beakta och i tillämpliga delar samordna sina insatser med andra institutioners program, och i det sammanhanget nämns bl.a. Phare. I regleringsbrevet sägs vidare:

Sam- eller parallellfinansiering av angelägna insatser skall vara möjlig. Kompletterande bidrag skall också kunna ges till svenska aktörer som erhållit stöd för sina projekt från något av underprogrammen inom Phare eller Tacis, men viss egeninsats från de svenska aktörerna skall dock normalt kunna krävas.

Formuleringarna i regleringsbrevet fanns innan Phares särskilda twinningprogram startade och är alltså inte tillkomna för att hantera det behov av kompletterande finansiering, som föreligger beträffande twinningprojekten. Om man inom Sida bedömer att man inte har möjlighet att i dag ge kompletterande finansiering för genomförandekostnader i twinningprojekt inom Phare, bör enligt utredningens uppfattning denna möjlighet öppnas genom en förändring av regleringsbrevet. (Vad beträffar kravet på viss egeninsats från aktörerna menar utredningen, med hänvisning till de resonemang som förts i avsnittet om ersättningsprinciper i kapitel 13, att något sådant inte bör ställas på statliga aktörer.) Utredningen föreslår att Sida får i uppdrag att utforma regler för detta stöd till de delar av myndigheternas genomförandekostnader, som inte täcks av EU-medel. Stödet bör administreras av Sida. Ambitionsnivån vad avser omfattningen av verksamheten bör anges i Sidas regleringsbrev.

Utredningen vill understryka betydelsen av att de svenska myndigheterna anstränger sig för att, när det är möjligt, genomföra projekt i samarbete med partners från andra EU-medlemsländer. Det finns flera skäl att eftersträva ett sådant samarbete. Ett är att det kan göra anbudet

mer attraktivt i EU-perspektivet och därmed ökar möjligheterna att ta hem uppdraget. Ett annat är att ett projektsamarbete kan ge värdefulla erfarenheter inför framtida exportverksamhet. Ett tredje är att projekt, som bedrivs i samarbete med systemmyndigheter i andra medlemsländer, kan ge värdefulla kontakter, som kan utnyttjas i det ordinarie EU-samarbetet

Utredningen vill också i det här sammanhanget peka på betydelsen av att man från svensk sida systematiskt arbetar för en utveckling, som innebär ökad transparens och effektivitet i den del av EU:s regelverk, som avser utvecklingsbistånd och stöd till kandidatländer.

Utredningen föreslår

- att Sida ges möjlighet att ge statliga myndigheter kompletterande finansiellt stöd till genomförandefasen av myndigheternas twinningprojekt inom Phareprogrammet och får i uppdrag att utforma regler för sådant stöd.

14.3 Finansiering via multilaterala utvecklingsorgan m.m.

De multilaterala utvecklingsorganen, som utredningen här i första hand avser, är FN-systemet, Världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna dvs. Interamerikanska utvecklingsbanken, Afrikanska utvecklingsbanken och Asiatiska utvecklingsbanken.

Liksom vad beträffar Sidafinansiering kan man för de multilaterala utvecklingsorganens del konstatera att ett utvidgat stöd till förvaltningsprojekt kan åstadkommas via omfördelningar inom ramen för det samlade stödet. De multilaterala utvecklingsorganen disponerar utomordentligt stora medelsvolym, och en omorientering mot större andel förvaltningsbistånd kan innebära en stor ökning av efterfrågan på tjänster inom området. Som tidigare redovisats pågår en utveckling av de multilaterala utvecklingsorganens finansiering mot en ökande andel projekt, som syftar till uppbyggnad av samhällsinstitutioner i ett vidare perspektiv än tidigare. Utvecklingsorganens intresse riktas därmed allt mer mot sådana projekt, som kan innebära behov av att man tillför den typ av kompetens, som finns inom de statliga myndigheterna. I det avseendet kan man alltså notera att de statliga exportörerna får successivt ökade möjligheter till multilateral finansiering.

När det gäller de statliga aktörerna inom området export av förvaltningskunnande kan man konstatera att endast ett fåtal av dem har drivit projekt med finansiering från multilaterala utvecklingsorgan. Det är i första hand de till myndigheterna knutna exportbolagen, som kan visa upp exempel på sådana projekt. Ett skäl till detta är att innehållet i de projekt, som finansieras av de multilaterala utvecklingsorganen, hittills till helt övervägande del varit sådant att det inte varit aktuellt för andra statliga myndigheter att erbjuda sina tjänster. I den mån projekten innehållit vad utredningen menar med export av förvaltningskunnande, har det i allmänhet varit fråga om institutionsutveckling knuten till uppbyggnad av fysisk infrastruktur.

Det ställer emellertid mycket stora krav på exportörerna om man faktiskt skall kunna utnyttja dessa möjligheter. En exportör måste lägga ner tid och resurser på att bli känd hos utvecklingsorganens och mottagarländernas beslutsfattare för att ens kunna bli kortlistad i samband med upphandlingar. Man måste också kunna visa upp referensobjekt. De företagsintervjuer, som genomfördes av Utrikesdepartementets Multilaterala Upphandlingsprojekt, pekade på att särskilt konsultföretag såg ett starkt behov av etablerad lokal närvaro, eftersom konsulttjänster upphandlas på förtroende och personkännedom.

Utredningens slutsats är att en ökad finansiering via de multilaterala utvecklingsorganen av den svenska statliga exporten av förvaltningskunnande kan uppnås under vissa förutsättningar. Den grundläggande förutsättningen – ett ökat intresse från utvecklingsorganens sida för projekt inom förvaltningsområdet – föreligger. De svenska statliga exportörernas intresse för att komma in på denna marknad måste emellertid stimuleras, och deras kunskap om projektmöjligheter och om vad som krävs för att man skall kunna vinna en anbudstävling måste förbättras.

Det är uppenbart att det endast är statliga exportörer med relativt stor omfattning på verksamheten, som har ekonomiska möjligheter att bygga upp egna direkta kontakter med multilaterala utvecklingsorgan och importländer. För att kunna konkurrera om projekt måste man också kunna visa upp erfarenheter av exportverksamhet inom relevanta områden, eftersom det krävs referensobjekt för att man skall kunna göra troligt att man kan klara uppgiften. Sådan erfarenhet får man oftast genom att driva bilateralt finansierade projekt.

Utredningen menar att ett ökat samarbete mellan olika exportörer är nödvändigt för att man skall kunna uppnå en påtaglig ökning av den del av den svenska förvaltningsexporten, som finansieras via de multilaterala utvecklingsorganen. Det finns enligt utredningens uppfattning ingen anledning att begränsa ett sådant samarbete till att gälla enbart parter inom den statliga sektorn. Projekt, där privata företags kunskaper och

erfarenheter rörande marknadsföring och inom olika sakområden kombineras med statliga exportörers kompetens och resurser, kan i många fall ha större möjligheter att nå framgång. Det är därför angeläget att stimulera sådana kombinationer mellan statliga och privata aktörer. Som utredningen påpekat i annat sammanhang, ser utredningen det som angeläget att ett sådant samarbete har formen av projekt där parterna samarbetar som organisationer.

När det gäller exportprojekt som finansieras från andra källor än de ovan nämnda är exportörernas behov av stöd likartat vad som gäller för projekt finansierade av de multilaterala utvecklingsorganen. Kostnaderna för det nödvändiga marknadsarbetet är ofta höga, kraven på referensobjekt är svåra att tillgodose och kunskapen om vad som krävs för att lyckas i upphandlingar finns bara hos ett fåtal statliga exportörer. Detsamma är i hög grad fallet vad beträffar projekt som helt betalas av köparen.

På kort sikt måste man räkna med att projekt med denna typ av finansiering kommer att spela en obetydlig roll i den samlade exporten av svenskt statligt förvaltningskunnande. I det korta perspektivet kommer de finansieringskällor, som diskuterats i tidigare avsnitt, att normalt vara betydligt lättare tillgängliga för exportörerna, och även en mycket kraftig expansion av exporten skulle kunna finansieras via dessa källor. Utredningen menar dock att detta inte bör leda till att svenska exportörer avstår från att avsätta resurser för ett målmedvetet arbete med sikte på att successivt öka den svenska andelen i upphandlingar från också dessa källor.

I de utredningar om den svenska projektexporten, som gjordes i mitten av 90-talet, föreslogs ett antal åtgärder syftande till att stimulera exporten och åstadkomma en ökning av de svenska andelarna i de multilaterala utvecklingsorganens upphandling. Bland de åtgärder som vidtagits kan främst nämnas tillkomsten av det s.k. Projektexportsekretariatet inom Utrikesdepartementet och den därtill knutna organisationen av svenska projektexportfrämjare på platser där utvecklingsorgan är lokaliserade. Projektexportsekretariatet, som nyligen förstärkts, har hittills haft inriktningen att stimulera näringslivets projektexport. Exporten av statligt förvaltningskunnande har inte ägnats uppmärksamhet.

Utredningen menar att Projektexportsekretariatet och Utrikesdepartementets projektexportfrämjare, liksom övriga delar av den svenska statligt finansierade organisationen för exportfrämjande, bör avdela resurser för stöd till export av statligt förvaltningskunnande. Exportrådet erbjuder tjänster, som kan utnyttjas av exportörerna på förvaltningsområdet, och en möjlighet är att därutöver ge Exportrådet särskilda uppdrag för att stimulera utvecklingen inom området. De insatser inom

exportfrämjandet som görs skall syfta till att öka kunskapen hos aktörerna på området om de praktiska villkor som gäller vid upphandlingar från multilaterala utvecklingsorgan, underlätta deras marknadsbevakning och stödja deras kontakter med utvecklingsorgan och importörer. En viktig del i arbetet bör bestå i att stimulera kontakterna mellan mindre erfarna exportörer och sådana som har kunskap om och erfarenheter av dessa delar av marknaden. Utredningen menar att det därvid är viktigt att få till stånd samarbete mellan statliga och privata aktörer för att kunna erbjuda slagkraftiga kombinationer av kompetens i projekten.

Utredningen föreslår

- att Utrikesdepartementets projektexportsekretariat och projektexportfrämjare får i uppdrag att avdela resurser för stöd till statliga aktörer, som vill utveckla exportverksamhet baserad på finansiering via multilaterala utvecklingsorgan och andra internationella finansieringsorgan. Särskild uppmärksamhet bör ägnas möjligheterna att stimulera samarbete mellan olika aktörer.

14.4 Särskilda åtgärder för att finansiera export av förvaltningskunnande

Utredningen har konstaterat att det finns ett antal tänkbara finansieringskällor för projekt inom ramen för förvaltningsexporten. Finansieringen av twinningprojekt inom Phareprogrammet diskuteras i avsnitt 14.2. För projekt finansierade via någon annan av de här diskuterade källorna ser utredningen ingen anledning att föreslå något liknande. Om exporttjänster inom förvaltningsområdet efterfrågas finns medel tillgängliga, och ersättningarna ligger på en nivå som i allmänhet ger full kostnadstäckning för utföraren.

Det finns emellertid skäl att ställa frågan om särskilda finansieringsåtgärder behövs för att inom den statliga myndighetsvärlden få igång en process, som leder till en snabbare expansion av exporten av förvaltningskunnande. Många myndigheter, som i dag saknar eller har en relativt liten förvaltningsexport, har i utredningens enkät tydligt markerat att de inte avser att satsa kraft på att utveckla sin förvaltningsexport, om de inte får någon form av garantier för en rimligt uthållig efterfrågan på sina tjänster.

Ett steg i den riktningen är att Sida, som utredningen konstaterar i avsnitt 14.1, avser att öka sina ansträngningar för att informera myn-

digheterna om den förväntade efterfrågan inom utvecklingssamarbetet. Man kan fråga sig om detta, tillsammans med de övriga åtgärder som utredningen föreslår, räcker för att åstadkomma den önskade expansionen av exporten av förvaltningskunnande.

Det finns exempel på lösningar av finansieringsfrågorna, som ger myndigheterna en fastare grund för en satsning på exportverksamhet. Ett exempel är SNV, som har särskilda anslagsmedel avsatta för biståndsprojekt inom sitt område. Ett annat exempel är rättsbiståndet till Baltikum. (Se kapitel 9.) En viktig förklaring till den snabba utvecklingen av den verksamheten är sannolikt en kombination av tydliga styr signaler från regeringens sida och former för planeringen, som de deltagande myndigheterna ser som ett uttryck för att det finns en långsiktigt stabil finansiell ram för projekt inom området. Det finns inom ramen för Sidas verksamhet många andra exempel, framför allt i Sydsamarbetet, på planering av verksamheten som ger myndigheterna en fastare grund för en satsning på exportverksamhet. Ett sådant exempel är RRV:s (numera ESV:s) långsiktiga engagemang i Mocambique i en reformering av budgetprocessen.

Utredningens principiella uppfattning är att ansvaret för den svenska finansieringen av biståndsprojekt, och likartade utvecklingsprojekt i Central- och Östeuropa, bör ligga på Sida. Anslagsfinansiering, direkt till den utförande myndigheten, bör förbehållas de fall då exportverksamheten ingår som ett led i utförandet av myndighetens ordinarie, nationella, uppgift.

Utredningen menar – med hänvisning till dels erfarenheterna på rättsområdet, dels de hinder för förvaltningsexporten, som tas upp i kapitel 7 – att en utveckling av formerna för samarbetet mellan Sida och statliga myndigheter verksamma med institutionssamarbete är utomordentligt intressant. Ett fortsatt utvecklingsarbete måste, enligt utredningens uppfattning, utgå från att Sidas kompetens på biståndsområdet och ansvar för att biståndsmedlen används effektivt skall kombineras med myndigheternas kunskap inom olika sakområden och ansvar för sakfrågor. Man bör eftersträva att utveckla samarbetsformer, som innebär att verksamheten regleras i programtermer och att förhandsgranskningen av projektens innehåll reduceras till förmån för uppföljningen. Behovet av stöd till kompetensutveckling för att utveckla resursbasen bör beaktas.

En särskild fråga är finansieringen av regeringkansliets egna insatser i exportverksamheten. Att regeringkansliet aktivt och med egna praktiska insatser deltar i förvaltningsexporten, är enligt utredningens uppfattning viktigt av flera skäl. Ett är att kunskapen om hur man organiserar arbetet med centrala förvaltningspolitiska frågor finns inom regeringkansliet. Det gäller exempelvis det centrala budgetarbetet,

hanteringen av reformförslag inom departementen och formerna för styrning och uppföljning av statsförvaltningens arbete. Där finns också kunskap, som gäller strategiska ställningstaganden inom olika sakområden. Ett annat skäl till att regeringskansliet bör delta praktiskt i exportprojekt är att departementens personal på det sättet får en bättre kunskap om betingelserna för myndigheternas verksamhet inom området förvaltningsexport. Ett tredje skäl är att arbete i projektexport kan innebära stimulans och kompetensutveckling för departementspersonalen.

Utredningen har endast funnit ett exempel på att ett svenskt departement avsatt betydande egna resurser i ett projekt för export av förvaltningskunnande. Det gäller det svensk-ryska samarbetsprojektet vid finansdepartementet. (Se kapitel 10.) Projektet planeras, samordnas och administreras av departementet och de direkta insatserna inom olika delprojekt genomförs av personal från dels departementet, dels dess underlydande myndigheter.

Utredningen räknar inte med att den typen av ambitiösa projekt kan bli ett vanligt inslag i en förvaltningsexport bedriven av regeringskansliet. Vad man snarare kan se framför sig är en ökad aktivitet i form av kortare expertinsatser i departementens egen regi eller som delar i större projekt, som myndigheter eller andra ansvarar för. Av principiella skäl anser utredningen det inte lämpligt att departementen tvingas söka extern finansiering för de kostnader som är förenade med insatserna i eventuella egna exportprojekt. Resurser för att bedriva den delen av verksamheten bör finnas inom departementen. I de fall departementen deltar i projekt, som andra ansvarar för, bör emellertid, enligt utredningens mening, en för departementen fastlagd uppdragstaxa tillämpas.

Utredningen föreslår

- att Sida fortsätter utveckla formerna för beredning, beslut och uppföljning av institutionssamarbete i syfte att effektivisera verksamheten och utveckla resursbasen.

15 Förslag – organisation av stödet till förvaltningsexporten

Utredningen vill understryka att den helt avgörande förutsättningen för en utveckling och expansion av de statliga myndigheternas export av förvaltningskunnande är myndigheternas egna ställningstaganden och aktiviteter. En påtaglig expansion av exportverksamheten kan endast åstadkommas om myndigheterna själva i ökad utsträckning intresserar sig för och sätter av resurser för direkta kontakter med uppdragsgivare och finansiärer. Att skapa en organisation som skall fungera som myndigheternas ombud i marknadsföring eller genomförande ser utredningen inte som någon framkomlig väg.

Detta innebär emellertid inte att det inte skulle finnas ett behov av ett för statsförvaltningen som helhet organiserat stöd till aktörerna inom området, för att åstadkomma de önskvärda förändringarna. Utredningen har pekat på olika hinder för en expansion av förvaltnings-exporten. En del av dessa hinder undanröjs snabbast och mest effektivt av centralt organiserade åtgärder för att informera och på annat sätt stödja de myndigheter, som har möjligheter att bidra till en ökad export. Delvis kan detta stöd erbjudas genom befintliga organ.

Vad gäller myndigheternas sätt att organisera sin exportverksamhet, anser utredningen att det avgörande är att verksamheten har en nära koppling till myndighetens kärnverksamhet. Det är kompetensen i kärnverksamheten som är basen för exporten. Myndighetsledningarna måste ha möjlighet att planera resursutnyttjandet i både kärnverksamhet och export. Det är samtidigt viktigt att exportverksamheten behandlas som ett eget resultatområde – avskilt från övrig verksamhet inom myndigheten. Därigenom underlättas rationella kostnadsberäkningar och en tydlig redovisning. Utredningen ser emellertid ingen anledning att förorda någon särskild organisatorisk lösning. De önskade effekterna kan åstadkommas oavsett om man väljer formen exportbolag eller särskild resultatenhet.

15.1 Befintliga organisationer

Utrikesdepartementets projektexportsekretariat och projektexportfrämjare har, som tidigare påpekats, hittills inte ägnat uppmärksamhet åt förvaltningsexporten. I utlandsorganisationen finns projektexportfrämjare med placering i Bryssel, London, Manila och Washington och med uppgift att främja svensk export finansierad av där befintliga multilaterala finansieringsorgan. Som redovisats i kapitel 6 är institutionsuppbyggnad ett område med ökande prioritet i dessa organs verksamhet. Enligt utredningens tidigare redovisade förslag bör i projektexportsekretariatets och projektexportfrämjarnas uppgifter ingå att främja den svenska exporten av statligt förvaltningskunnande.

Utrikesdepartementet fungerar också som National Contact Point för Phareprogrammets twinningverksamhet och handlägger det finansiella stöd till förberedelsearbete, som myndigheterna kan få. Viss del av den stödhantering, som hittills legat på departementet, förs under våren 2000 över till Sida. Fortfarande kommer emellertid Utrikesdepartementet att spela en viktig roll i de övergripande kontakterna med kommissionen och i inledningsfasen av projektförberedelserna.

Sveriges Exportråd erbjuder svenska exportörer tjänster i form av löpande information om internationella upphandlingar via Upphandlingsnytt. Här presenteras internationella projekt och anbudstävlingar, som är finansierade av bl.a. EU:s biståndsprogram, FN och regionala utvecklingsbanker. Denna informationskälla – liksom andra tjänster, som Exportrådet erbjuder – kan utnyttjas av exportörer inom bl.a. förvaltningsområdet.

Sida spelar en stor roll för utvecklingen av den statliga exporten av förvaltningskunnande. Det gäller redan inom både Sydbiståndet och i stödet till Central- och Östeuropa, och det kommer att ytterligare accentueras i samband med att Sida nu också får en roll i hanteringen av Phares twinningverksamhet. Genom att informera potentiella exportörer om hur man bedömer den framtida efterfrågan inom ramen för det bilaterala biståndet på tjänster inom olika delar av förvaltningsområdet kan Sida ge myndigheterna en fastare grund att stå på inför ett ställningstagande till en eventuell satsning på exportverksamhet.

Sida kan också, genom direkta kontakter med myndigheternas ledningar, arbeta för att påverka attityden till förvaltningsexport inom myndighetessfären. Som tidigare påpekats finns det flera exempel på att en allmänt positiv inställning till tjänsteexport från myndighetschefens sida varit avgörande för att en sådan verksamhet över huvud taget kommit igång. Verksamheten har därefter i några fall successivt växt till betydande omfattning.

Inom Sida finns kunskap om dels förhållandena inom de länder där förvaltningsprojekt skall genomföras, dels erfarenheter av hur man utvecklar institutioner och organisationer. Att experterna från den svenska exporterande myndigheten har goda kunskaper inom sitt sakområde är inte tillräckligt. Avsikten är ju inte att kopiera svenska lösningar utan det krävs en anpassning till situationen i det aktuella landet. Dessutom ställs stora krav på metodik i kunskapsöverföringen och andra insikter om hur biståndsprojekt planeras och genomförs. I dessa avseenden har Sida en uppgift att stödja särskilt myndigheter med liten erfarenhet av förvaltningsexport.

Självfallet finns det i dag löpande kontakter mellan Sida och de myndigheter, som är verksamma inom förvaltningsbiståndet. Direkta kontakter på ledningsnivå förekommer också. Sida avser att öka ansträngningarna för att stödja en utveckling inom statsförvaltningen, som kan leda till en expansion av resursbasen för förvaltningsbiståndet inom områden som efterfrågas inom utvecklingssamarbetet. Som tidigare framhållits är detta enligt utredningens uppfattning mycket angeläget.

15.2 En särskild organisation för att stimulera förvaltningsexporten

Som framgår av föregående avsnitt menar utredningen att befintliga organisationer har viktiga roller att spela i ett arbete för att expandera den svenska exporten av statligt förvaltningskunnande. Deras insatser behöver öka. Men därutöver krävs, enligt utredningens uppfattning, att en särskild organisation skapas med uppgift att åstadkomma ett påtagligt lyft i den statliga sektorns förvaltningsexport. Behovet av och uppgifterna för en sådan organisation diskuteras i det följande.

Utredningen har tidigare konstaterat att tydligheten i regeringens styrning av myndigheterna har en avgörande betydelse för hur exporten av statligt förvaltningskunnande utvecklas. Utredningen föreslår att generella styrsignaler kombineras med att regeringen, utifrån en genomgång myndighet för myndighet av förutsättningarna, klargör vad som förväntas av den enskilda myndigheten i form av export av förvaltningskunnande. En uppgift för en särskild organisation med uppgiften att bidra till en expansion av den statliga förvaltningsexporten är att i det sammanhanget fungera som *stöd till regeringen och Regeringskansliet*. Det kan gälla bedömning av förutsättningarna, utformning av styrsignaler eller resultatmätning inom området. Det kan också gälla att till regeringskansliet förmedla erfarenheter från den förvaltningsexport som hittills bedrivits eller myndigheternas synpunkter på och

önskemål om insatser för att stimulera utvecklingen av den statliga förvaltningsexporten.

Organisationen bör också delta i dialog och samarbete med de befintliga organisationer som påverkar exporten av förvaltningskunnade och som nämns i avsnitt 15.1.

Gentemot de statliga myndigheterna kan organisationen bidra till att allmänt *sprida kunskap om förvaltningsexporten*. Det kan gälla regeringens och EU:s ambitioner. Det kan gälla hur exportverksamhet bedrivs vid andra myndigheter inom och utom landet och hur man där ser på effekterna på den ordinarie verksamheten. Det kan gälla verksamhet och utveckling inom olika utvecklingsorgan och de krav som därifrån ställs i samband med upphandlingar. Genom en sådan informationsspridning kan man stimulera myndigheterna – och detta inte minst via kontakter med myndigheternas ledningar – att aktivt intressera sig för de egna möjligheterna att ta del i exporten av statligt förvaltningskunnande.

Även när det gäller att initiera och skapa förutsättningar för samverkan i projekt, där olika kompetenser krävs, skulle en sådan centralt placerad organisation kunna ge ett viktigt bidrag. I det löpande arbetet med projekt inom förvaltningsexporten kan organisationen *initiera och understödja samarbete* mellan olika myndigheter, eller mellan myndigheter och kommunala eller privata parter. Som framgår av tidigare delar av betänkandet ser utredningen ett ökat samarbete mellan olika exportörer som en viktig förutsättning för att en ökning av de svenska andelarna i upphandlingen från multilaterala utvecklingsorgan skall kunna förverkligas. Att stimulera kontakter mellan olika svenska exportörer skulle därför vara en viktig uppgift för organisationen.

Den enligt utredningen uppfattning viktigaste uppgiften för organisationen är emellertid *stöd till myndigheter*, som har en begränsad erfarenhet av förvaltningsexport och som står i begrepp att utveckla den sidan av sin verksamhet. Utredningens kontakter med myndigheterna visar att kunskapen om marknadsfrågorna på många håll är mycket bristfällig. I första hand gäller det frågor som rör möjligheterna att få uppdrag från internationella organ. Det bör också påpekas att regelverken i dessa fall ofta är komplicerade. Därtill kommer att möjligheten att få uppdrag från sådana organ ofta är beroende av att man har arbetat upp goda kontakter i organisationen, vilket kan vara svårt och ta lång tid.

Också på andra områden finns emellertid en påtaglig osäkerhet i myndighetsvärlden vad gäller metoderna för att få uppdrag inom ramen för förvaltningsexporten. Kunskapen om hur man bygger upp kontakter med tänkta uppdragsgivare, hur man utformar projektbeskrivningar, hur man sätter samman lämpliga projektteam, hur man söker finansiärer etc.

är av naturliga skäl låg inom myndigheter som saknar egen erfarenhet av förvaltningsexport.

När det gäller hur projekt skall drivas finns också många punkter där en myndighet utan praktisk erfarenhet av projektarbete av det här slaget känner osäkerhet. Man skall organisera och avdela resurser för projektet i den egna organisationen. Man måste finna praktiskt fungerande former för hur detta skall gå till och ta ställning till vilka regler som skall gälla för den berörda personalen. Ofta blir inte endast den personal, som primärt avdelats för projektet, engagerad i arbetet. Filosofin bakom förvaltningsexporten är ofta att det skall vara fråga om ett samarbete mellan två institutioner – en i Sverige och en i det importerande landet. Det innebär att den exporterande myndigheten inte skall strikt avgränsa sina insatser till någon eller några få medarbetare i projektet. Andra delar av myndigheten dras in – exempelvis som aktörer i samband med studiebesök eller som understöd till de medarbetare som ingår i projektet – och det får konsekvenser som måste hanteras.

Stor osäkerhet gäller ofta om praktiska frågor som har att göra med att verksamhet skall bedrivas i ett främmande land. Det kan bli fråga om anskaffning av bostäder för projektmedarbetarna, transporter, försäkringar, anskaffning av fordon, bankkontakter etc. Här finns en mängd praktiska frågor där myndigheten behöver stöd för att inte göra dyrbara misstag eller lägga ner orimligt mycket resurser för att undvika misstag.

I alla de slags frågor, som exemplifierats i det föregående, är det praktiskt och effektivt att ha en centralt placerad organisation, som myndigheterna kan vända sig till för att direkt få information och stöd. Organisationen bör alltså ha resurser för att ge råd till de myndigheter, som har behov av det. En annan uppgift för organisationen bör vara att stimulera uppbyggnaden av nätverk mellan myndigheterna, som gör att mindre erfarna myndigheter kan få information om hur olika problem kan lösas och kontakter med erfarna personer eller organisationer (eventuellt svenska myndigheter med verksamhet på platsen) som kan bistå.

Som tidigare påpekats anser utredningen att organisationen skall ses som en tidsbegränsad lösning, avsedd att bidra till en expansion av exporten av statligt förvaltningskunnande genom att dels i det korta perspektivet öka myndigheternas intresse för att delta i förvaltningsexporten, dels inom statsförvaltningen starta processer som leder till en långsiktig, successiv uppbyggnad av resursbasen för svensk förvaltningsexport. Utredningen bedömer att sådana centralt organiserade åtgärder under en period av 3–5 år är tillräckliga, och att utvecklingen därefter kan gå vidare av egen kraft.

Eftersom den särskilda organisationen föreslås dels ha ett tidsbegränsat mandat, dels arbeta gentemot såväl departement som myndig-

heter menar utredningen att den bör ha formen av en delegation inom regeringskansliet. I delegationen bör ingå representanter för de departement som ansvarar för utvecklingsbistånd och förvaltningspolitik och företrädare för myndigheter med erfarenhet av export av förvaltningskunnande. Till delegationen bör knytas ett sekretariat på förslagsvis 4–5 personer representerande dels kunskap om och erfarenhet av regeringskansliets arbete med styrning av myndigheter, dels praktisk erfarenhet av förvaltningsexport.

Kostnaderna för delegationen kan överslagsvis beräknas till 5 mkr/år. Delegationens arbete kommer i allt väsentligt att bestå i att stimulera och stödja förvaltningsexport som faller inom ramen för bilateralt eller multilateralt bistånd eller utvecklingsinsatser i Central- och Östeuropa. Utredningen föreslår därför att delegationen huvudsakligen finansieras inom biståndsramen eller inom ramen för det särskilda anslaget för samarbete med Central- och Östeuropa via Sida.

Till viss del bör delegationen finansieras via anslaget för exportfrämjande.

Utredningen föreslår

- att en delegation inrättas med uppgiften att stimulera exporten av statligt förvaltningskunnande.

Delegationen skall stödja regeringen och regeringskansliet i arbetet med styrning av myndigheternas förvaltningsexport, informera statsförvaltningen om frågor som rör förvaltningsexport, initiera och understödja samarbete mellan olika aktörer i förvaltningsexporten och stödja myndigheter vid utveckling och genomförande av förvaltningsexport.

Delegationen bör ha ett tidsbegränsat mandat och huvudsakligen finansieras inom biståndsramen eller inom ramen för det särskilda anslaget för samarbete med Central- och Östeuropa via Sida. Till viss del bör delegationen finansieras via anslaget för exportfrämjande.

16 Författningsförslag

16.1 Författningsförslag

Förslag till förordning om ändring i tjänsteexportförordningen (1992:192)

Härigenom föreskrivs i fråga om tjänsteexportförordningen att 3 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Myndigheten skall bedriva tjänsteexportverksamheten utifrån en fastlagd marknadsstrategi och med krav på lönsamhet.

Föreslagen lydelse

3 §

Om inget annat ekonomiskt mål har beslutats, skall myndigheten bedriva tjänsteexportverksamheten utifrån en fastlagd marknadsstrategi och med krav på full kostnadstäckning.

Denna förordning träder i kraft den ...

16.2 Författningskommentar

Förslaget till ändring i tjänsteexportförordningen (1992:192)

3 §

Paragrafen innehåller i sin nuvarande lydelse ett krav på att sådan tjänsteexport som faller under förordningen skall bedrivas i planerade former och att verksamheten skall vara lönsam. Med lönsamhet avses att avgifterna skall beräknas på marknadsmässiga grunder så att minst full kostnadstäckning uppnås i verksamheten. Verksamhetens inkomster skall minst täcka kostnaderna för verksamheten. Bland annat skall avgifterna sättas så att inkomsterna för tagna anbud också täcker kostnaderna för icke antagna anbud och marknadsföring (Regeringens förordningsmotiv 1992:4).

I sin nuvarande lydelse innebär alltså inte paragrafens krav på lönsamhet ett krav på avkastning utan det är som i annan avgiftsfinansierad myndighetsverksamhet tillräckligt att full kostnadstäckning uppnås.

Mot bakgrund av redovisningen i avsnitt 5.4 och 5.5 och av de skäl som redovisats i avsnitt 13.1 har paragrafen ändrats vad gäller det ekonomiska målet. I överensstämmelse med 5 § avgiftsförordningen (1992:191) anges målet som ett krav på att full kostnadstäckning upprätthålls.

Paragrafen ger således inte längre stöd för att bedriva statlig tjänsteexport med avkastning. Genom en ny hänvisning i paragrafen har dock förtydligats vad som redan gäller, nämligen att regeringen för viss tjänsteexportverksamhet kan besluta att den får eller skall bedrivas på visst sätt inom den ram som paragrafen föreskriver eller om undantag från paragrafens krav. Således kan i särskilda fall medges eller krävas att tjänsteexportverksamhet skall uppnå avkastning utöver kravet på full kostnadstäckning.

Referenser

Offentligt tryck

- SOU 1980:23 *Statligt kunnande till salu*. Stockholm: Allmänna förlaget
- SOU 1984:33 *Handla med tjänster*. Stockholm: Allmänna förlaget
- SOU 1990:17 *Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd*. Stockholm: Allmänna förlaget
- SOU 1991:3 *Statens roll vid främjande av export*. Stockholm: Allmänna förlaget
- SOU 1998:86 *Utvecklingssamarbetet på rättsområdet – Östeuropa*. Stockholm: Fakta info direkt
- SOU 1999:6. *Effektivare totalförsvarsstöd i Östersjöområdet*. Stockholm: Fakta info direkt
- SOU 1999:32. *Utvecklingssamarbete på rättsområdet*. Slutbetänkande av Kommittén för utvecklingssamarbete på rättsområdet. Stockholm: Fakta info direkt

Sida

- Upphandling av tjänster*. Handbok för SIDA (1990) Stockholm: SIDA
- Procurement of goods, works and services* (1997) Stockholm: Sida
- Så arbetar Sida. Sidas metoder i utvecklingssamarbetet* (1997) Stockholm: Sida
- Statistisk årsbok och sammanställning 1998*. Stockholm: Sida
- A guide to the Sida consultant trust fund programme* (1998) Stockholm: Sida
- Sidas handbok för upphandling av korttidstjänster* (1998) Stockholm: Sida

Multilaterala biståndsorgan

1998 annual report IDB (1999) Washington, USA: Interamerikanska utvecklingsbanken

United nations system, Annual statistical report 1998. Procurement of goods & services, international & national project personnel, united nations volunteers, fellowships, procurement form DAC member countries. New York, USA: FN

Asian development bank annual report (1995) (1996) (1997) (1998) Manila, Filippinerna: Asiatiska utvecklingsbanken

EBRD annual report 1998 (1999) London, Storbritannien: Europeiska utvecklingsbanken

The World bank annual report (1994) (1995) (1996) (1997) (1998) (1999) Washington: Världsbanken

Andra länder

Danidas årsberetning 1998 (1999) Köpenhamn, Danmark: Utrikesministeriet

Dansk projekteksport (1998) Köpenhamn, Danmark: Utrikesministeriet

Denmark. Development co-operation reviews (1999 No. 33) Paris, Frankrike: OECD/DAC

En verden i udvikling. Strategi for dansk udviklingspolitik frem mod år 2000 (1994) Köpenhamn, Danmark: Utrikesministeriet

Generelle retningslinjer for sektorprogrammer i Central- og Østeuropa (1999) Köpenhamn, Danmark: Finansministeriet

Finland's cooperation with neighbouring areas. Annual report (1998) Helsingfors, Finland; Utrikesministeriet

Verksamhetsområdesstrategin för Finlands närområdessamarbete; översyn (1999) Helsingfors, Finland: Utrikesministeriet

Nolte, Florian (1999) *Der aktuelle stand der Verwaltungszusammenarbeit mit Entwicklungsländern in Deutschland.* Speyer, Tyskland: Magisterarbeit, Deutsche hochschule für verwaltungswissenschaften Speyer.

EU

- The Tacis programme 1998 annual report* (1999) Bryssel, Belgien: EU-kommissionen
- How to work with Phare* (1999) Bryssel, Belgien: EU-kommissionen
- What is Phare*. Bryssel, Belgien: EU-kommissionen
- Evaluation of EU development aid to ALA states*. Bryssel, Belgien: EU-kommissionen
- EU-ACP cooperation in 1997*. Bryssel, Belgien: EU-kommissionen
- Twinning manual* (2000) Bryssel, Belgien: EU-kommissionen

Övriga källor

- Biståndsfinansierad statlig tjänsteexport* (1990) Stockholm: RRV
- Blomberg, Peder (1991) *Biståndsmarknaden. Affärsmöjligheter inom svenskt och internationellt bistånd*. Stockholm: Sveriges Exportråd och Assistum AB
- Myndighetsbolag utanför affärsverkssektorn* (1998) Stockholm: RRV
- Pihlgren, Gunnar (1999) *Utvärdering av det svensk-ryska samarbetsprojektet*. Stockholm: Utrikesdepartementet
- PUG 1995:2 *Den multilateralt finansierade marknaden i u- och östländer*. Stockholm: Utrikesdepartementets projekt- och utredningsgrupp
- Rapport från Multilaterala Upphandlingsprojektet (1994) *Satsa på utveckling*. Stockholm: Utrikesdepartementet
- Riksdagens revisorer 1998/99:2 *Utvecklingsarbetet – styrning, genomförande, samordning och uppföljning av biståndet*
- Regeringens skrivelse till Riksdagen 1996/97:2 *Hållbar utveckling*
- Regeringens skrivelse till Riksdagen 1996/97:169 *Fattigdomsbekämpning*
- Regeringens skrivelse till Riksdagen 1997/98:76 *Demokrati och mänskliga rättigheter*
- Regeringens skrivelse till Riksdagen 1997/98:89 *Mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik*
- Regeringens skrivelse till Riksdagen 1997/98:122 *Svensk Afrikapolitik*

Bilaga 1 – Kommittédirektiv



Dir. 1999:24

Export av statligt förvaltningskunnande

Beslut vid regeringssammanträde den 25 mars 1999.

Sammanfattning av uppdraget

Sverige har en statlig förvaltning som i hög grad kännetecknas av god service, effektivitet, resultatorientering och avsaknad av korruption. Sverige är också ett land som på många områden präglas av en omfattande och bred internationell aktivitet. Mot bland annat denna bakgrund är det motiverat att Sverige utvecklar exporten av statligt förvaltningskunnande till andra länder.

En särskild utredare tillkallas därför för att kartlägga och analysera den svenska exporten av statligt förvaltningskunnande samt utifrån en utvärdering av dagens export utveckla en strategi som skall ge en utökad, högkvalitativ samt effektivt organiserad och bedriven export av statligt förvaltningskunnande.

Bakgrund

I propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (1997/98:136) har regeringen aviserat att en särskild utredare skall tillsättas för att utvärdera den statliga tjänsteexporten samt utveckla en strategi för den. Bakgrunden är att statens intressen som helhet inte tagits till vara på ett tillfredsställande sätt när det gäller tjänsteexport. Regeringen har därefter beslutat att i ett första steg se över och utveckla en strategi för exporten av statligt förvaltningskunnande.

Export av statligt förvaltningskunnande

Tjänsteexport omfattar överföring av tjänster från såväl offentliga som privata aktörer till andra länder. Export av statligt förvaltningskunnande är en del av tjänsteexporten och avser överföring av kunskaper som huvudsakligen finns inom den statliga förvaltningen, men även hos privata företag, och som kan användas för att bygga upp, förstärka och reformera andra länders förvaltningar i syfte att förbättra rättssäkerheten samt den demokratiska, sociala och ekonomiska utvecklingen i landet. Det handlar dels om övergripande förvaltningspolitiska kunskaper om styrning och kontroll av förvaltningen i dess helhet, dels om kunskaper om sådant som utgör kärnan i det offentliga åtagandet som t.ex. lagstiftning, myndighetsutövning, statlig revision, skatteadministration samt socialförsäkringssystem och dess administration.

Export av statligt förvaltningskunnande avser således överföring av kunskaper som huvudsakligen finns inom den statliga förvaltningens kärnverksamheter till skillnad från statlig tjänsteexport som även omfattar tjänster för vilka det finns en tydlig konkurrens med privat tjänsteexport som t.ex. vägprojektering, samt transportarbete och telekommunikationer.

Finansiering kan ske på olika sätt. Ett sätt är biståndsfinansiering, antingen inom ramen för det svenska bilaterala biståndet där Sida oftast är köparen eller inom ramen för det multilateralt finansierade utvecklingssamarbetet via t.ex. FN, Världsbanken och EU. Ett annat sätt är att mottagarlandet, liksom för huvuddelen av annan export, självt står för finansieringen. Finansieringen kan också ske genom en kombination av dessa sätt.

Statliga myndigheters tjänsteexport (i vilken export av förvaltningskunnande är en del) regleras i tjänsteexportförordningen (1992:192), i vilken det föreskrivs att tjänsteexportverksamhet skall bedrivas utifrån en fastlagd marknadsstrategi och med krav på lönsamhet. Bakgrunden till denna bestämmelse är att exportverksamhet medför större risker än nationell produktion. Den syftar också till att undvika konkurrenssnedvridningar gentemot privat tjänsteexport.

Fördelar med export av statligt förvaltningskunnande

Sverige har i ett internationellt perspektiv kommit långt i utvecklingen av den statliga förvaltningen, och Sveriges förvaltning kännetecknas av att vara effektiv, serviceinriktad, resultatorienterad samt ickekorrupt. Sverige har därmed intressanta erfarenheter och kunskaper som kan delges andra länders förvaltningar.

Det har under senare år blivit allt tydligare att god förvaltning är av avgörande betydelse för den politiska, sociala och ekonomiska utveck-

lingen i ett antal länder i omvandling. Den biståndsfinansierade svenska förvaltningsexport som har bedrivits av bl.a. Riksrevisionsverket, Riksskatteverket samt Statistiska centralbyrån har också bidragit till en positiv utveckling i mottagarländerna.

Regeringen verkar aktivt för att underlätta anpassningsprocessen i EU:s kandidatländer både genom bilateralt utvecklingssamarbete och genom EU:s utvecklingssamarbete. En av de centrala formerna för export av statligt förvaltningskunnande gäller numera Sveriges stöd till de central- och östeuropeiska kandidatländerna. Regeringen har i propositionen Att utveckla ett grannlandssamarbete – Sveriges utvecklingssamarbete med Central- och Östeuropa år 1999–2001 (1997/98:70) presenterat målen och inriktningen för detta utvecklingssamarbete.

Sverige är ett internationellt aktivt land, med en stor internationell handel, en hög bistånds nivå samt ett starkt stöd till internationella organisationer. Mot denna bakgrund är det logiskt att förvänta sig att Sveriges medverkan på marknaden för förvaltningsexport är omfattande. Förvaltningsexport skapar möjligheter till etablering av långsiktiga bilaterala relationer med såväl andra exportländer som med mottagarländer, vilket kan förbättra samarbetet inom andra områden.

Ur ett förvaltningspolitiskt perspektiv finns det fördelar med förvaltningsexport. Medverkan i olika former av internationella projekt inbringar ett inflöde av ny kunskap till den svenska förvaltningen, vilket kan bidra positivt till utvecklingen av den. Export av förvaltningskunnande kan även fungera som ett kompetensutvecklingsmedel för att såväl hålla kvar duktig personal som locka till sig ny.

Det är ur ett samhällsekonomiskt perspektiv även viktigt att tillvarata den kompetens som finns hos tidigare anställda nyckelpersoner vid myndigheterna genom att låta dem medverka i exporten av förvaltningskunnande.

Liksom för övrig export ger export av förvaltningskunnande positiva effekter på bytesbalansen och på sysselsättningen.

Tidigare utredningar om tjänsteexport

Senast regeringen lade fast en inriktning för den statliga tjänsteexporten var i propositionen om export av tjänster från statliga myndigheter och bolag m.m. (prop. 1980/81:171). I propositionen föreslogs att statsförvaltningen skulle spela en aktiv roll som exportör av tjänster, varigenom statligt kunnande målmedvetet förs ut på marknaden. Syftet var främst att gynna svensk export i allmänhet och därmed förbättra den svenska bytesbalansen. Verksamheten skulle bedrivas långsiktigt samt utan att inkräkta på myndigheternas instruktionsenliga uppgifter.

I en rapport från Riksrevisionsverket 1990, "Biståndsfinansierad statlig tjänsteexport", undersöktes hur ett antal statliga tjänsteexportörer hanterar de krav som exportverksamhet ställer. Utredningen kom fram till att de myndigheter som bedrev tjänsteexport (varav mer än hälften finansierades av de svenska biståndsorganen) som regel hade oklara mål för sin tjänsteexport, dålig uppföljning och en otydlig avvägning mellan instruktionsenlig verksamhet och exportverksamhet. Vidare framkom att de samverkansmöjligheter som fanns med andra myndigheter och näringslivet inte fullt ut togs till vara. RRV föreslog mot denna bakgrund bl.a. mer preciserade mål för tjänsteexporten, utvärdering, ytterligare styrning från statsmakternas sida samt att myndigheterna borde söka kunder utöver Sida.

År 1994 och 1995 kom två rapporter från UD, "Satsa på utveckling" respektive "Den multilateralt finansierade marknaden i u- och östländer", som analyserade hur den svenska andelen av de multilaterala biståndsorganens samlade upphandling, dvs. inte bara av förvaltningskunnande, skulle kunna öka inom ramen för gällande principer om obundet bistånd och internationella upphandlingsregler. Den första rapporten föreslog åtgärder som syftade till att bl.a. förstärka samverkan mellan berörda organisationer och få till stånd en mer systematisk och lättillgänglig information om bl.a. projekt, marknader och den svenska resursbasen. Den andra rapporten föreslog hur utrikesförvaltningens roll vid bevakning av projekt skulle kunna förbättras, bl.a. genom förstärkt utbildning av utlandsanställda i dessa avseenden.

Problembilden

Det finns indikationer på en ökande efterfrågan på Sveriges förvaltningskunnande. Dessutom finns det mycket som talar för att den totala marknaden för förvaltningsexport växer. Samtidigt finns det tecken på att omfattningen på Sveriges export av statligt förvaltningskunnande är relativt liten särskilt om man jämför med Sveriges i övrigt aktiva roll i internationella sammanhang i form av stöd till och samarbete med internationella organisationer, hög bistånds nivå samt stor internationell handel.

Jämför man med andra EU-länder är också Sveriges medverkan i t.ex. EU:s biståndsprogram, som PHARE och TACIS- programmen relativt liten. Endast ett fåtal svenska myndigheter eller deras exportbolag har registrerat sig hos EU för medverkan i programmen.

Den största andelen av den statliga tjänsteexporten går i stället via Sida, dvs. det är genom Sida uppdrag kanaliseras och finansieras. I RRV:s undersökning från 1990, "Biståndsfinansierad statlig tjänsteexport", förekom internationella köpare i mycket begränsad omfattning.

Många myndigheter uttryckte i denna undersökning emellertid en önskan om att vidga sina marknader till utländska multinationella organisationer med biståndsverksamhet.

Tidigare undersökningar påvisar att ett starkt skäl till att volymen på den statliga tjänsteexporten är relativt liten är att det saknas tillräcklig affärskompetens i staten. Den svenska statsförvaltningen som i stor utsträckning har monopol på sin verksamhet har naturligt nog inte byggt upp den kommersiella kompetens som krävs för att agera på en hårt konkurrensutsatt marknad. Det har heller inte legat inom ramen för dess offentliga åtagande.

Ytterligare en begränsande faktor kan vara tillgången på personella resurser. Erfarenheter från myndigheters tjänsteexport ger vid handen att befintlig personal inte alltid räcker till för omfattande insatser vid sidan av det ordinarie arbetet. De personer som efterfrågas är ofta nyckelpersoner i förvaltningen och därmed svåra att avvara även för korta uppdrag om myndigheten skall klara av att utföra sina kärnverksamheter. De rationaliseringar som den statliga förvaltningen genomgått under framför allt 1990-talet kan ha bidragit till detta.

En annan omständighet som har uppmärksammats som hindrande för förvaltningsexporten är att informationen om bl.a. aktuella projekt och tillgängliga resurser är osystematisk och inte särskilt lättillgänglig.

Uppdraget

Utredaren skall göra en kartläggning och analys av Sveriges export av statligt förvaltningskunnande. Kartläggningen och analysen skall inkludera den export av statligt förvaltningskunnande som bedrivs av privata företag.

Utredaren skall på basis av denna kartläggning och analys lämna förslag till en strategi som skall ge en utökad, högkvalitativ samt effektivt organiserad och bedriven export av statligt förvaltningskunnande.

Följande områden och frågeställningar skall belysas:

1. Omfattning och finansiering

Utredaren skall göra en kartläggning och analys av dagens export av statligt förvaltningskunnande. Utredaren skall kartlägga och analysera omfattningen, vilka aktörer som exporterar statligt förvaltningskunnande, vilka typer av tjänster det är som exporteras samt vilka mottagarna är.

Vidare skall utredaren analysera hur myndigheter hanterar bestämmelsen att statliga myndigheters tjänsteexport skall bedrivas med krav på lönsamhet samt vilka konsekvenser denna bestämmelse får på för-

valtningsexportens omfattning och riskexponering. Utredaren skall även undersöka hur andra länders export av förvaltningskunnande finansieras.

2. Marknaden för förvaltningsexport

Utredaren skall göra en översiktlig beskrivning och analys av efterfrågan på förvaltningskunnande och marknadens konkurrensförhållanden såväl internationellt som inom Sverige samt hur dessa delar kan förväntas att utvecklas.

Bland annat skall utredaren undersöka vilka typer av tjänster som efterfrågas samt vilka som är köparna/förmedlarna av uppdrag. Utredaren skall också analysera vilka länder som är mest aktiva samt om det finns något för Sverige att lära av dessa länders erfarenheter.

Utredaren skall också överväga om Sverige i sin export av statligt förvaltningskunnande bör prioritera särskilda sakområden samt länder och regioner.

3. Organisering, styrning och samverkan

Utredaren skall ur ett förvaltningspolitiskt perspektiv kartlägga och analysera hur den svenska exporten av förvaltningskunnande bedrivs i dag.

Utredaren skall bl.a. analysera hur styrningen och uppföljningen av den statligt bedrivna förvaltningsexporten fungerar, såväl från regeringens som myndigheternas sida. Vidare skall det undersökas vilka effekter förvaltningsexporten får på myndigheternas verksamhet. Analysen skall bl.a. omfatta effekter på myndigheternas verksamhetsutveckling, omsättning och utvecklingsmöjligheter för personalen samt fullföljandet av instruktionsenliga uppgifter.

Utredaren skall utreda vilka kriterier som bör ligga till grund för att bestämma om en myndighets verksamhet lämpar sig för förvaltningsexport.

Utredaren skall även överväga om det går att underlätta för myndigheter att bedriva förvaltningsexport parallellt med kärnverksamheten.

Vidare skall utredaren analysera hur samverkan mellan olika aktörer som bedriver export av statligt förvaltningskunnande fungerar, dvs. mellan statliga myndigheter samt mellan myndigheter och privata företag i såväl Sverige som andra länder. Utredaren skall även analysera hur samverkan omkring export av förvaltningskunnande fungerar mellan staten och kommunerna.

Utredaren skall överväga om organiseringen av förvaltningsexporten behöver förbättras och i sådana fall komma med förslag på hur. Bland annat skall utredaren analysera i vilken verksamhetsform det är lämpligast att bedriva förvaltningsexport samt fördelar respektive

nackdelar med att inrätta en särskild organisation för samordning av förvaltningsexporten.

Utredaren skall också analysera om det behövs några särskilda förändringar i befintlig lagstiftning.

Arbetets genomförande

Utredaren skall ta del av det pågående arbete inom Regeringskansliet som rör export av statligt förvaltningskunnande samt kommunal tjänsteexport.

Utredningsarbetet skall vara avslutat senast den 31 mars 2000.

(Justitiedepartementet)

Bilaga 2

Utvecklingssamarbete i Östeuropa – erfarenheter från rättsområdet

Konsultuppdrag utfört på utredningens uppdrag av Anders Frick

1 Bakgrund

Kommittén för utvecklingssamarbete inom rättsområdet (KUR) avlämnade ett delbetänkande avseende insatserna i Östeuropa i juni 1998 (SOU 1998:86). Slutbetänkandet som avlämnades i mars 1999 (SOU 1999:32), behandlade insatserna i övriga delar av världen samt vissa övergripande frågor exempelvis avseende kompetensuppbyggnad. KUR:s uppdrag var främst att presentera förslag till hur utvecklingssamarbetet inom rättsområdet skulle kunna förbättras och utökas. Med början hösten 1998 har Regeringen successivt genomfört KUR:s förslag i alla väsentliga delar.

På uppdrag av kommittén Utredning om export av statligt förvaltningskunnande (Ju 1999:03) har undertecknad gjort en uppföljning av hur utvecklingssamarbetet inom rättsområdet har utvecklats sedan KUR presenterade sitt delbetänkande. Uppföljningen har begränsats till samarbetet med de baltiska staterna, eftersom merparten av rättsväsendets insatser sker i dessa länder.

Uppföljningen har genomförts under en koncentrerad period i januari–februari år 2000. Personal på de större myndigheter som är berörda (Sida, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvårdsstyrelsen, Domstols-

verket, Riksåklagaren) samt Justitiedepartementet har intervjuats. Några kontakter med mottagarländerna har inte tagits.

2 Utgångsläget

Det första samarbetsprogrammet för utvecklingssamarbete med Östeuropa initierades av regeringen 1989 och det följdes sedan av nya program 1991 och 1995. För de tre programperioderna avsatte regeringen sammanlagt 6,5 mdkr för samarbetet.

Rättsväsendet som började ta aktiv del i utvecklingssamarbetet först 1992 svarade för mindre än en procent av de samlade svenska insatserna. Under perioden 1992–1997 genomförde RPS, KVS, DV och RÅ tillsammans insatser till en kostnad av knappt 40 mkr. Merparten av kostnaderna avsåg leveranser av begagnad utrustning, polisbilar, kommunikationsutrustning m.m. Det egentliga samarbetet i form av kunskapsöverföring inom rättsväsendet bedrevs således på en blygsam nivå. Genomsnittligt under åren 1994–1997 rörde det sig om ca 4 mkr per år.

När KUR tillsattes i december 1996 med uppdraget att se över frågor som organisation, finansiering, kompetens och resursbas var detta ett uttryck för regeringens ambition att åstadkomma en ökad svensk insats inom rättsområdet.

KUR:s kartläggning av den verksamhet som dittills bedrivits av rättsväsendets myndigheter i Baltikum visade att det fanns ett antal problem och hinder för ett ökat engagemang. Problemen/hindren fanns såväl på mottagarsidan som hos de svenska myndigheterna och dessutom i den organisation och det regelverk som man arbetade efter. Utan inbördes rangordning konstaterade KUR följande problem/hinder:

Mottagarnas kapacitet

Den parlamentariska situationen i de baltiska staterna ledde till ett antal regeringsombildningar med efterföljande ministerbyten och nya myndighetschefer. Detta gav betydande tempoförluster eftersom samarbetet var beroende av de personrelationer som skapats.

Den starkt centraliserade, hierarkiska och kontrollerande förvaltningstraditionen från Sovjettiden lever kvar och uppfattas som ett stort problem. Även mycket triviala frågor kräver behandling av den högste chefen. Svårigheten att ta operativa beslut på lägre nivåer känns främmande för de svenska projektledarna och skapar irritation och tidsförluster. När det saknas tydliga instruktioner från högre ort, kan det vara svårt att få ett helhjärtat lokalt och regionalt stöd för olika aktiviteter.

Insatserna var relativt ostrukturerade

Myndigheterna inom rättsväsendet arbetade var och en på sitt håll med sina projekt. Det var inte möjligt att skönja någon entydig svensk linje i utvecklingssamarbetet och framför allt var det svårt att se någon helhet. Det sk rättskedjeperspektivet saknades i stor utsträckning och det svenska Justitiedepartementet ägnade samarbetet ett blygsamt intresse och avsatte heller inte några större resurser för att följa och utveckla samarbetet.

Även om man såg till insatserna inom respektive myndighets område var det svårt att skönja någon entydig plan. Det handlade om ett antal små och avgränsade projekt utan inbördes samband och de föreföll ha formats mera utifrån tillfällen än utifrån någon genomtänkt plan. Det enda undantaget var KVS. Insatserna inom kriminalvården samordnades via Europarådet som analyserat samtliga fängelser i Baltikum ur MR-perspektiv. Här fanns också en tydlig arbetsfördelning mellan de olika västeuropeiska länder som var engagerade.

Finansiering och organisation

Det saknades en enhetlig syn på hur myndigheternas utvecklingssamarbete skulle finansieras. KVS bekostade under flera år utvecklingssamarbetet helt ur det egna anslaget. RPS, vars insatser finansierades av såväl Utrikesdepartementet som Sida, fick en ersättning som täckte de rörliga kostnaderna i projekten, medan administration, planering etc. bekostades av myndighetens egna anslag. DV och RÅ, som hade en mycket blygsam omfattning på sina insatser, fick täckning för såväl rörliga som vissa administrativa kostnader.

När de inledande årens utrustningsleveranser trappades av till förmån för mera långsiktiga projekt med kunskapsöverföring som huvudsakligt innehåll, ökade kraven på de svenska myndigheternas interna organisation. Relativt tidigt kunde man konstatera att personal med fallenhet och erfarenhet av utvecklingssamarbete, var en trång sektor, resursbasen inom myndigheterna var helt enkelt för liten. Förvisso är rättsväsendets myndigheter stora organisationer med mängder av kompetent personal men för att kunna fungera i utvecklingssamarbete krävs att personalen också har andra kompetenser utöver yrkeskunnandet.

Resurser för att leda, utveckla och driva utvecklingssamarbetet var likaledes en trång sektor inom rättsväsendets myndigheter. I tider av kraftiga besparingar var det inte lätt att skapa utrymme för att satsa på nya områden. Det handlade inte bara om att avdela personal, det krävdes också omfattande förberedelser och förstudier innan projekten kunde

dras igång. Rättsväsendets myndigheter såg det som ett stort och reellt problem att man inte säkert kunde utgå ifrån att dessa initialkostnader skulle täckas med medel från Sida. För att ha råd att bygga upp sin interna struktur och kompetens för att hantera utvecklingssamarbetet behövde myndigheterna en långsiktig och överblickbar finansiering, vilket inte gick att få i det dåvarande systemet.

Sidas regelverk för upphandling, finansiering och kontroll för biståndsinsatser är väl utvecklat och man har en fungerande modell för att hantera sin relation med de konsulter som utför insatserna (kontraktfinansierat tekniskt bistånd). KTS-modellen bygger bl.a. på att besluten baseras på en bedömning av varje enskilt projekt. Några långsiktiga utfästelser för projekt som man ännu inte har sett eller kunnat bedöma var enligt Sidas uppfattning inte möjligt att ge.

Den skilda synen på hur finansieringen borde lösas skapade en situation som inte främjade det övergripande målet att öka det svenska utvecklingssamarbetet inom rättsområdet. Dessutom fanns det vissa problem i det vardagliga samarbetet mellan Sida och rättsväsendets myndigheter som sannolikt till stor del berodde på kulturella skillnader. Utan att förlora sig i detaljer kunde KUR ändå konstatera att samarbetet inte flöt så smidigt som hade varit önskvärt.

3 Regeringens politik

Redan genom att tillsätta KUR markerade Regeringen sitt intresse av att öka utvecklingssamarbetet inom rättsområdet mellan Sverige och grannländerna runt Östersjön. I maj 1998, dvs. under den tid som KUR arbetade, antog riksdagen Regeringens förslag till nytt samarbetsprogram för perioden 1999–2001 (prop. 1997/98:70, bet 1997/98:UU12, rskr 1997/98:244). I detta program lyftes rättsområdet fram som ett angeläget samarbetsområde särskilt med hänsyn till de baltiska staternas integration i EU. Redan då stod det klart att rättssystemets tillkortakommanden i ansökarländerna utgjorde ett av de största hindren för en anslutning. KUR som arbetat sedan januari 1997 fick tilläggsdirektiv, att som ett första steg koncentrera sig på Östsamarbetet och att presentera sina förslag i denna del i form av ett delbetänkande vid halvårsskiftet 1998.

4 KUR:s förslag i korthet

Delbetänkande (SOU 1998:86)

Politiskt förankrade överenskommelser

En av orsakerna till att de svenska insatserna varit ostrukturerade var enligt KUR:s uppfattning den bristande politiska förankringen både i Sverige och i mottagarländerna. Regeringarna borde ge tydligare instruktioner till sina respektive myndigheter om vad som skall åstadkommas. Mot den bakgrunden föreslog KUR att den svenska Regeringen, genom Justitiedepartementet, skulle inleda överläggningar på politiska nivå med Estland, Lettland och Litauen samt i tillämpliga delar också Polen, i syfte att åstadkomma en bilateral överenskommelse avseende utvecklingssamarbetet inom rättsområdet. Överenskommelserna, som föreslogs omfatta hela programperioden 1999–2001, skulle ge samarbetet en stabil grund att stå på.

För att bereda de bilaterala överenskommelserna föreslog KUR att:

- Myndighetsrepresentanter från Sverige och respektive samarbetsland inom polis, kriminalvård, domstols- och åklagarväsende skulle utarbeta handlingsplaner för insatserna under programperioden.
- Tjänstemän från respektive departement skulle diskutera samarbete på lagstiftningsområdet och därvid ägna särskild uppmärksamhet åt att de svenska insatserna bildar en helhet som tar hänsyn till hela rättskedjan.
- I beredningsarbetet skulle ingå bedömningar av hur de svenska insatserna kan samordnas med andra givarländer och vad som bör skötas genom Phare eller andra finansiärer.
- För att säkerställa att de förslag som arbetas fram också kan finansieras måste Sida delta i beredningsarbetet.

Organisation och finansiering av utvecklingssamarbetet inom rättsväsendet

Regeringsöverenskommelserna var det första steget för att få en bättre struktur på insatserna. Därigenom skulle ramarna för verksamheten vara klarlagda för alla involverade myndigheter, i Sverige såväl som i

samarbetsländerna. För att åstadkomma en mer sammanhållen struktur och en helhetssyn avseende insatserna och finansieringen krävdes dessutom enligt KUR:s bedömning nya former för samarbete och samordning av de svenska myndigheterna.

KUR studerade ett antal olika organisations- och finansieringsformer för utvecklingssamarbete som existerade inom statsförvaltningen (exempelvis Generaltullstyrelsen, Naturvårdsverket, Statistiska centralbyrån). Kommittén kunde för sin del konstatera att ingen av dessa arbetsmodeller var särskilt väl lämpad för att hantera de speciella förutsättningar som gäller för rättsområdet där ett antal myndigheter måste samverka för att kunna tillgodose det sk rättskedjerspektivet som är av så central betydelse. Mot den bakgrunden föreslog KUR i stället en modell som man menade var avpassad för rättsområdets behov.

KUR föreslog att en informell styrgrupp skulle inrättas för utvecklingssamarbetet inom rättsväsendet under programperioden 1999–2001. I gruppen skulle ingå generaldirektör eller överdirektör eller motsvarande från Rikspolisstyrelsen, Kriminalvårdsstyrelsen, Riksåklagaren, Domstolsverket samt Sida. Regeringskansliet föreslogs dessutom delta i arbetet genom Justitie- och Utrikesdepartementen. Justitiedepartementet skulle dessutom utse en sekreterare/samordnare till stöd för gruppens arbete.

Gruppen föreslogs få arbetsuppgifterna:

- att aktivt delta i beredningsarbetet inför de bilaterala överenskommelserna på regeringsnivå
- att ansvara för att intentionerna i de bilaterala överenskommelserna uppfylls
- att bedöma huruvida tänkta projekt inom rättsväsendets område ligger inom ramen för de träffade överenskommelserna
- att främja kompetensuppbyggnaden inom rättsväsendets myndigheter vad avser utvecklingssamarbete och inom Sida vad gäller rättsväsendet samt att bidra till ett erfarenhetsutbyte mellan myndigheterna
- att lägga särskild tonvikt vid att de olika insatserna i respektive land inordnas i ett rättskedjerspektiv
- att tillsammans med myndigheterna utveckla och öka det svenska engagemanget i bl.a. de Phare-projekt som pågår i samarbetsländerna
- att främja en bättre samordning mellan de insatser som görs från svensk sida och de som görs från andra länder
- att identifiera behov av särskilda medel för förstudier eller andra förberedande insatser.

Sekreterarens uppgift skulle vara att bistå Sida och rättsväsendets myndigheter i beredningen av de ärenden som kommer in till styrgruppen. Sekreteraren skulle alltså ha en nyckelroll som kontaktperson både för rättsväsendets myndigheter och för Sida.

I motivskrivningarna för att inrätta den informella styrgruppen betonar kommittén det gemensamma ansvaret mycket starkt:

Om en höjd ambitionsnivå skall bli verklighet, måste former för samverkan mellan Sida och rättsväsendets myndigheter komma till som garanterar att insatserna ses som en helhet, att samtliga myndigheters ledningar gemensamt svarar för planering och genomförande, att onödig tidsutdräkt och administration undviks samt att finansieringen är överblickbar och smidig för de inblandade myndigheterna. Kompetensen från samtliga inblandade myndigheter behövs när insatserna skall planeras och genomföras och det slutliga beslutsfattandet underlättas, om de förberetts i en gemensam högnivågrupp. Styrgruppens sammansättning är sådan att de bedömningar som där görs blir vägledande för verksamheten.

Förslaget att inrätta en informell styrgrupp för utvecklingssamarbetet inom rättsområdet hade varit föremål för en mycket noggrann diskussion inom kommittén. Genom att styrgruppen skulle vara informell ville kommittén markera att beslut om att bevilja och utbetala medel ankommer på Sida. Samtidigt ville kommittén gå från ett projektorienterat till ett mer programmatisk arbetssätt. Kommittén sade därför bl.a.

Rättsväsendets myndigheter skall tillsammans med respektive myndigheter i mottagarländerna utarbeta långsiktiga program för insatserna. Dessa underställs därefter styrgruppen för bedömning innan de överlämnas till Sida för beslut. I normalfallet bör endast ett beslut behövas för respektive land och myndighet under året. Ambitionen är således att komma bort från en resurskrävande hantering av enstaka projekt.

Slutbetänkande (SOU 1999:32)

I slutbetänkandet som behandlade Sydsamarbetet tog också KUR upp några mer övergripande frågor som behandlade förutsättningarna för utvecklingssamarbetet i stort.

Resursbasen

KUR konstaterade att den trånga sektorn för utökade insatser inom rättsområdet var resursbasen. Enligt KUR:s bedömning borde rättsväsendets myndigheter fördubbla sin kapacitet för utvecklingssamarbete för att kunna uppfylla de mål som Regeringen uttalat inte minst i Öst-

europa. Målet bör därför vara att rättsväsendets myndigheter inom loppet av ett par år skall ha ytterligare ca 200 personer som är kapabla att delta i utvecklingssamarbetet. För att åstadkomma denna fördubbling krävs en satsning på personalutveckling och utbildning. Dessutom måste ledningarna inom rättsväsendets myndigheter ge tydliga signaler i sina respektive organisationer att utvecklingssamarbetet skulle ses som en reguljär verksamhet inom myndigheten. Chefer på olika nivåer måste underlätta för personal som är intresserad av att delta i utvecklingssamarbetet.

Konkret föreslog KUR bl.a. att Sida och rättsväsendets myndigheter gemensamt skulle genomföra utbildningar för projektledare respektive fältpersonal, ett annat förslag var att man skulle införa ett "trainee-system" där projekten gavs en viss överbemanning för att personal skulle kunna vara med för att se och lära. Vidare föreslogs att Sida skulle ta initiativ till att samla samtliga svenska aktörer inom rättsområdet till regelbundna möten för erfarenhetsutbyte. Sammantaget bedömde KUR att kostnaderna för att bygga upp denna fördubblade resursbas under en tvåårsperiod kunde beräknas till sex-åtta miljoner kronor vilket enligt kommitténs bedömning borde rymmas inom befintliga anslag för utvecklingssamarbete.

Arbetsformerna måste förändras

KUR konstaterade att den nya inriktningen på demokrati och mänskliga rättigheter i utvecklingssamarbetet ställer nya krav jämfört med hur arbetet har bedrivits inom traditionella biståndsområden. Institutionell uppbyggnad, inte minst inom rättsområdet, är ett nationellt åtagande som måste lösas gemensamt av de berörda myndigheterna. Ett sådant utvecklingssamarbete är inte något som kan upphandlas eller beställas fram utan det kräver just samarbete.

KUR konstaterade att institutionella samarbeten är en relativt ny erfarenhet också för Sida och att det saknas utvecklade metoder för att rent administrativt hantera dessa på ett bra sätt. Ingen av de modeller som Sida hittills arbetat efter (KTS-modellen eller anslagen till enskilda organisationer) är avpassad rättsväsendets behov dvs. för en situation där den svenska utföraren är en myndighet som driver sitt utvecklingssamarbete utan kommersiella intressen och som ett led i den svenska utrikes- och biståndspolitik. KUR konstaterade att Sida och rättsväsendets myndigheter är oförhindrade att hitta nya och mer anpassade former för att hantera sina mellanhavanden. Kommittén föreslog därför att Sida och rättsväsendets myndigheter skulle komma överens om en mer ändamålsenlig form att hantera sina mellanhavanden exempelvis

avseende kontroll och uppföljning, redovisning, rapportering och revision samt principer för kostnadsersättning. Kommittén framhöll att detta inte får innebära att kraven på effektivitet och hushållning med statliga medel minskar. Tvärtom bör förslaget kunna leda till enklare och mindre resurskrävande rutiner och att risken för suboptimeringar kan elimineras.

5 Vad har hänt efter knappt två års arbete?

En uppföljning av utvecklingssamarbetet knappt två år efter det att KUR lämnade sin delrapport kan av naturliga skäl inte bli uttömmande. Samarbetet i sig är av långsiktig natur och utvecklingen av samarbetet sker i en process där alla berörda medverkar. Det vore därför orimligt att förvänta sig några dramatiska förändringar där alla bitar fallit på plats efter så kort tid. Däremot finns möjligheten att bedöma i vilken riktning samarbetet utvecklas och utifrån detta dra slutsatser om eventuella justeringar av den fastlagda strategin.

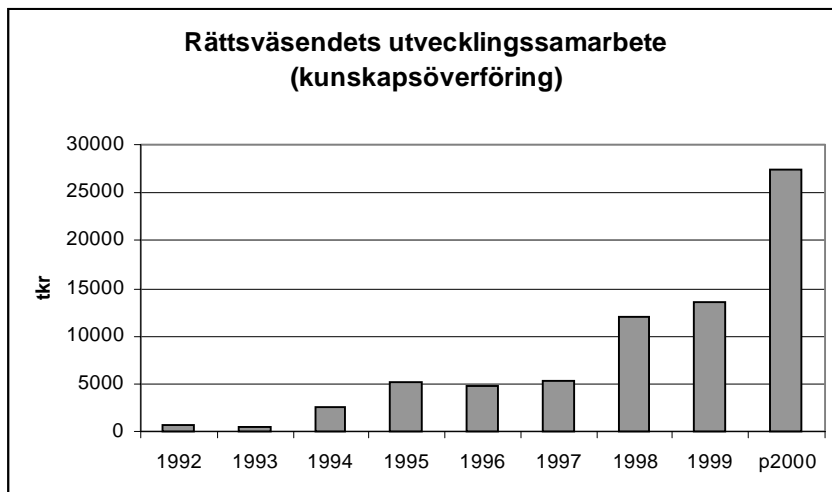
Volymerna har ökat kraftigt

Det finns inget riktigt bra sätt att exakt mäta volymerna av utvecklingssamarbetet. Det mest ideala hade utan tvekan varit att mäta den arbetstid som läggs ner eftersom ett sådant mått är beständigt över tiden. Tyvärr finns inga sådana uppgifter och man får då välja det näst bästa, nämligen de medel som rättsväsendets myndigheter har fått sig tilldelade för sina insatser. För att kunna få rättvisande jämförelser måste dock vissa justeringar göras:

För det första måste kostnaderna för material- och utrustningsleveranser räknas bort eftersom denna typ av stöd kostar relativt mycket till en ringa arbetsinsats. Här blir alltså kronor och ören ett mycket dåligt mått på det arbete som myndigheterna lagt ner. Utrustningsleveranserna var omfattande under de inledande åren 1992–1995 men har därefter i praktiken upphört. Från 1995 har insatserna så gott som uteslutande handlat om kunskapsöverföring. I nedanstående diagram och i den fortsatta analysen är utrustningsleveranserna konsekvent exkluderade.

För det andra måste vissa praktiska problem hanteras. De anslag som tilldelas ett visst projekt behöver inte överensstämma med vad som faktiskt förbrukas. Det är sällan eller aldrig som kostnaderna går över de anslag som beviljats för respektive projekt medan det omvända inträffar relativt ofta. Att jämföra kostnaderna mellan budgetåren är ett annat problem, eftersom projekten ofta pågår över årsskiften. Dessutom har

det kring vissa årsskiften, av budgettekniska skäl, förekommit såväl förskottsbetalningar som senareläggningar av utbetalningar för utfört arbete. Att exakt justera siffrorna för denna typ av ”administrativa problem” låter sig inte göras. I nedanstående diagram har jag därför varit tvungen att göra vissa uppskattningar vilket gör att det exakta utfallet för respektive år innehåller en viss osäkerhet. Totalsumman för hela perioden är dock helt säker bortsett från att beloppen för 2000 naturligtvis är en prognos utifrån de beslut som är tagna och under beredning.



Rättsväsendets insatser har ökat radikalt. Från en stabil nivå på ca 5 miljoner kronor per år under 1995–997 har insatserna ökat i två steg för att under innevarande år landa på över 25 miljoner. Det rör sig alltså om en femdubbling inom loppet av några få år. Det kan konstateras att ökningen helt sammanfaller med de aktiviteter som Regeringen dragit igång.

- Under 1996 började Justitiedepartementet på allvar att intressera sig för utvecklingsarbetet. I regleringsbrev till myndigheterna infördes för första gången skrivningar som visade att detta var något som myndigheterna skulle engagera sig i.
- KUR tillsattes och började sitt arbete på nyåret 1997.
- I början av 1998 kom Regeringens nya Östersjöproposition som betonade rättsområdets betydelse för de baltiska staternas anslutningsprocess.

- I mitten av 1998 Presenterade KUR sitt delbetänkande och då utökades också handläggaresurserna för utvecklingssamarbete på Justitiedepartementet.
- I december 1998 träffades de bilaterala överenskommelserna med de baltiska staterna.

Startsträckan för insatser inom allt utvecklingssamarbete är relativt lång. Det behövs tid att diskutera med mottagarna, att planera insatsen, att ordna finansieringen, att få samman personal som skall driva projektet. Om man antar att startsträckan kanske kan röra sig om ett år så finns det ett mycket tydligt samband mellan Regeringens signaler om en ökad satsning och det faktiska utfallet. Redan det faktum att KUR tillsattes och att kanalerna mellan rättsväsendets myndigheter och Sida etablerades på allvar resulterade i en fördubbling av insatserna. När sedan regeringsöverenskommelserna slöts togs också nästa kliv i utvecklingen.

Om man blickar framåt förefaller det troligt att den nya nivån på ca 25 miljoner kronor årligen tämligen väl motsvarar myndigheternas nuvarande kapacitet. Av intervjuerna att döma torde det vara svårt att åstadkomma några ytterligare ökningar åtminstone på kort sikt. Dessutom finns det av allt att döma ett mycket påtagligt kapacitetsproblem på mottagarsidan. Däremot förefaller alla berörda att vara övertygade om att den nuvarande nivån kommer att bestå framöver.

Överenskommelser med mottagarländerna

Redan samma månad som KUR:s delbetänkande lades fram bokade den svenska justitieministern möten med justitie- och inrikesministrarna i vart och ett av de baltiska länderna för en diskussion om bilaterala överenskommelser. Mottagandet blev positivt och myndigheternas arbete med att utarbeta handlingsplaner pågick intensivt under hösten. I december 1998 undertecknades regeringsöverenskommelserna med de tre baltiska staterna.

Av allt att döma har överenskommelserna fyllt den eftersträvade funktionen. Förankringen av samarbetet på politisk nivå har gett en bättre struktur på arbetet både i Sverige och i samarbetsländerna, vilket omvittnas av alla intervjuade. Enligt samstämmiga bedömningar från rättsväsendets myndigheter hade den kraftiga ökningen av samarbetet inte kunnat åstadkommas utan de bilaterala överenskommelserna. I samarbetsländerna har mottagandet varit positivt och tolkats som ett uttryck för att Sverige vill etablera långsiktiga och stabila kontakter.

Den svenska regeringens initiativ under hösten 1998 har också visat sig ligga rätt i tiden. Särskilt under det senaste året har EU-anpassningen blivit allt mer påtaglig för samarbetsländerna i takt med att EU publicerat översynsrapporter om läget i anslutningsprocessen. Detta i kombination med Sveriges förestående ordförandeperiod i EU har bidragit till att överenskommelserna har fått en ”flygande start”.

Den eftersträlvade politiska förankringen av samarbetet har inte bara åstadkommits genom överenskommelserna i sig. Bakom överenskommelserna ligger också en väsentlig ambitionshöjning från svensk sida. Justitieministern har själv varit mycket aktiv och Justitiedepartementet har tillsatt en ambassadör som har engagerat sig hårt i samarbetet.

Det faktum att överenskommelserna har haft avsedd effekt betyder dock inte att alla problem har lösts. Snarare får man se de inledande handlingsplanerna som följde på regeringsöverenskommelserna som det första steget i en process där samarbetet ständigt utvecklas. Så här i efterhand har de intervjuade personerna kunnat konstatera att handlingsplanerna för det första året arbetades fram under en relativt kort period och blev kanske därför inte så bra som de kunde ha varit. Planerna hamnade på en relativt detaljerad nivå med att beskriva enskilda projekt. Motsvarande planer skrivna i dag, skulle sannolikt vara mer målstyrda och principiellt hållna. Denna erfarenhet kommer man nu att ta med sig till diskussionerna om nästa års handlingsplaner som av allt att döma kommer att bli mer programmatiska.

Överenskommelserna diskuterades fram med samarbetsländernas justitie- och inrikesministerier. Bägge dessa ministerier har tyvärr en relativt svag roll i sina respektive regeringskanslier. De viktiga kraftcentra som man nu börjar se är de Europakontor som byggs upp på högsta regeringsnivå i de baltiska staterna för att hantera anslutningsprocessen. Dessa kontor har inte bara långtgående inflytande, de är också bemannade med gräddan av de baltiska ämbetsmännen. I diskussionerna om kommande handlingsplaner är det angeläget att också ha med Europakontoren.

Förankringen hos mottagarlandets myndigheter är fortfarande lite problematisk eftersom huvudmannskapet har hamnat på en för låg nivå, vilket måste uppmärksammas i kommande handlingsplaner.

I sin proposition betonade Regeringen att de svenska insatserna bör omfatta hela rättskedjan med ett helhetsperspektiv på rättsproblematiken. Erfarenheterna från den första handlingsplanen är på denna punkt relativt nedslående. Bortsett från ett par projekt inom narkotikaområdet och ekonomisk brottslighet där polis och åklagare samverkar har det varit svårt att få igång en sådan integrerad verksamhet. Framför allt beror detta på det samarbetsklimat eller snarare avsaknaden av samarbete som finns mellan de berörda myndigheterna i samarbetsländerna.

I ärlighetens namn kanske det måste sägas att rättskedjeresonemanget inte är helt oomstritt ur ett principiellt perspektiv och det kanske är lite specifikt svenskt. Samtidigt är alla medvetna om att lösningen på många av de problem som de baltiska staterna står inför på rättsområdet bara kan lösas om hela rättsväsendet samverkar. Exempelvis skulle projekt för att nedbringa häktningstiderna eller för att minska fångtalen till Västeuropeisk standard ha stor betydelse för samarbetsländerna.

Den informella styrgruppen

Under de knappa två år som gått sedan styrgruppen etablerades har den varit samlad vid fem tillfällen. Inledningsvis, under det första halvåret, kom mötena i rask takt och då behandlades framför allt underlagen för regeringsöverenskommelserna och finansieringsfrågor. Därefter beslöt gruppen att fortsättningsvis träffa en gång per år och inför det kommande mötet under våren förs en diskussion om att gruppen skall samlas endast då det anses påkallat.

Gruppens sammanträden har letts av statssekreteraren i Justitiedepartementet och vid ett tillfälle av justitieministern. Utöver generaldirektörerna/överdirektörerna från myndigheterna har också ansvariga handläggare på respektive myndighet deltagit vid gruppens sammanträden. Likaså har Utrikesdepartementet deltagit i gruppens arbete. Gruppens sekreterare har varit den tjänsteman på Justitiedepartementet som på heltid arbetar med utvecklingssamarbetet i Östeuropa.

Handläggarna från myndigheterna och Justitiedepartementet har också träffats ett antal gånger mellan styrgruppsmötena för att dryfta frågor av mer operativ karaktär.

Det finns en samstämmig uppfattning att styrgruppen har fyllt en viktig funktion för att dra igång ett mer omfattande utvecklingssamarbete. Det måste dock framhållas att styrgruppen bara är ett yttre tecken på att utvecklingssamarbetet inom rättsområdet har prioriterats under de senaste två åren. Det går också att peka på en del andra faktorer som ligger bakom förändringen. Justitiedepartementets tydliga prioritering av frågorna på politiskt nivå är naturligtvis grundläggande eftersom detta har varit själva drivkraften i förändringen. Dessutom har också tjänstemannaresurser avdelats inom departementet för att driva frågorna och samordna verksamheten inom rättsväsendet. Styrgruppens sammansättning har gjort att utvecklingssamarbetet har lyfts fram och prioriterats också inom myndigheterna. Samarbetet mellan rättsväsendets myndigheter och Sida har ökat och fördjupats, liksom samarbetet inom regeringskansliet mellan Justitiedepartementet och Utrikesdepartementet. Det är snarare summan av alla dessa förändringar än styr-

gruppens verksamhet i sig som har medverkat till att öka insatserna inom rättsområdet.

Styrgruppens funktion har sannolikt varit störst just för att snabbt få igång en mer omfattande verksamhet. När denna verksamhet väl är igång finns inte längre samma behov av styrgruppen och det känns därför rimligt att man nu avser att trappa ner sammanträdesfrekvensen till ett minimum.

Kompetens och resurser

Från slutet av 1998 fram till dags dato har rättsväsendets myndigheter genomfört ett flertal interna satsningar för att bättre kunna möta den ökade efterfrågan på utvecklingsprojekt. Tillsammans med Sida har ett antal utbildningar genomförts för de projektledare som skall arbeta på "fältet". Dessutom har ett antal centrala handläggare på myndigheterna fått utbildning i den projektplaneringsmodell som Sida tillämpar. RPS har haft ett visst personalutbyte med Sida som har varit fruktbart. Myndigheterna har också systematiskt sökt igenom sina respektive organisationer för att kartlägga tänkbara/presumtiva projektledare.

Även när det gäller den interna organisationen har stora förändringar ägt rum.

Rikspolisstyrelsen

RPS har byggt upp en sammanhållen internationell enhet som svarar både för utvecklingssamarbetet och EU-frågor. Den internationella enheten ansvarar numera för samtliga polisinsatser dvs. även de insatser som tidigare hanterades direkt av Polishögskolan och Statens kriminaltekniska laboratorium. På sikt kommer också civilpolisverksamheten att överföras från försvaret till RPS.

Riksåklagaren

RÅ som tidigare hade en mycket blygsam verksamhet avseende utvecklingssamarbete har numera en person på heltid som ägnar sig åt att samordna de snabbt växande insatserna.

Domstolsverket

DV hade redan tidigare en person som ansvarade för samordningen av utvecklingssamarbetet och som också själv utförde en stor del av insatserna. Numera har verksamheten breddats och mer personal såväl på DV som från olika domstolar är engagerade.

Kriminalvårdsstyrelsen

KVS hade redan tidigt etablerat en väl fungerande samordningsfunktion och organisation för att hantera utvecklingssamarbetet och därför har man heller inte behövt genomföra några större förändringar.

Finansieringsfrågorna

Finansieringen och därmed sammanhängande administrativa frågor har under årens lopp varit föremål för ständiga diskussioner mellan rättsväsendets myndigheter och Sida. Under det senaste året har en hel del av de stora och mera övergripande frågorna lösts på ett sätt som upplevs som tillfredsställande för samtliga inblandade.

Rättsväsendets myndigheter har numera inga problem att få förstudier och andra förberedande verksamheter finansierade. Man har kommit överens om principer för ersättning som innebär full kostnadstäckning. Det finns en entydig strävan att få en mer programmatisk inriktning av utvecklingssamarbetet i respektive land. Den inriktning som KUR angav, att det bör vara tillräckligt med ett finansieringsbeslut per år för respektive land, förefaller ligga inom räckhåll. En annan målsättning är att rättsväsendets myndigheter i framtiden skall kunna planera sin verksamhet inom utvecklingssamarbetet på samma sätt som all annan verksamhet och förelägga sina förslag till årsplaner för Sida.

Sammantaget innebär förändringarna att samtliga de förändringsbehov som KUR pekade på nu förefaller vara lösta. Rättsväsendets myndigheter har nu fått den framförhållning och trygga planeringshorisont som gör det möjligt att öka insatserna på ett planmässigt sätt. Det har också varit möjligt att bygga upp de centrala planerings- och samordningsresurser som är nödvändiga för att kunna hantera en ökad volym.

Finansieringsfrågorna förefaller nu alltså vara lösta. Lösningarna har åstadkommit på ett pragmatiskt sätt i samarbete mellan myndigheterna. Dock arbetar Sida fortfarande i grunden med samma modell som tidigare dvs. KTS-modellen. Detta innebär att lösningarna för rättsväsendets myndigheter i själva verket snarast är att betrakta som undantag som åstadkommit på en mer eller mindre formell basis. Vissa problem kvarstår, framför allt när det gäller själva administrationen, kontrollen och uppföljningen. Detta eftersom KTS-modellen i grunden bygger på att det finns en affärsmässig relation mellan Sida som upphandlare och konsulten som utförare. Just i denna typ av avtal/samarbeten fungerar modellen alldeles utmärkt, varför det knappast fel på själva modellen. Problemet är att den inte lämpar sig särskilt väl inom rättsväsendet.

KUR föreslog i sitt delbetänkande att Sida och rättsväsendets myndigheter skulle diskutera sig fram till en modell för finansiering, kontroll, uppföljning, redovisning, rapportering och revision som var avpassad för

det institutionella samarbetet. Kommittén framhöll dock att detta inte får innebära att kraven på effektivitet och hushållning med statliga medel minskar. Tvärtom bör förslaget kunna leda till enklare och mindre resurskrävande rutiner och att risken för suboptimeringar kan elimineras. Att hitta en ny och mer ändamålsenlig modell för institutionellt samarbetet var ett önskemål både från Sida och från rättsväsendets myndigheter.

Efter vad jag erfarit pågår diskussioner inom Sida samt i regeringskansliet mellan Justitie- och Utrikesdepartementen om att hitta en ny modell. Diskussionen har dock hittills inte landat. Att etablera en modell för att hantera det institutionella samarbetet skulle vara resursbesparande inte minst på Sida. Detta skulle kunna ge utrymme för ett kvalitativt utvärderingsarbete av insatserna inom rättsområdet. Rättsväsendets insatser har nu pågått så lång tid att det börjar vara möjligt att dra slutsatser också av kvalitativ art för att utveckla de framtida insatserna.

6 Sammanfattningsvis

Såväl de fakta som finns när det gäller insatserna som de uppfattningar som framkommit i intervjuerna pekar entydigt på att utvecklingsarbetet är inne i en positiv spiral

- Överenskommelserna ger stadga och struktur till samarbetet
- Volymerna har ökat radikalt på kort tid
- Finansieringsfrågorna är lösta på ett pragmatiskt sätt även om det kvarstår en del administrativa bekymmer
- Kompetensen och kapaciteten hos rättsväsendets myndigheter har förbättrats kraftigt
- Utvecklingen går från projekt till programsamarbete.

Blickar man framåt förefaller det finnas en grund för fortsatt optimism. Arbetet utvecklas i en ständig process. Kommande handlingsprogram har förutsättningar att förbättras. De kvarvarande problemen kring administration etc. bör vara möjliga att lösa om man realiserar tankarna på en modell för institutionellt samarbete som är avpassad till rättsväsendets behov. Det bör också vara möjligt att ta en del nya steg, exempelvis skulle det vara värdefullt att starta ett kvalitativt utvärderingsarbete, likaså kanske tiden snart är mogen att i ökad utsträckning få en integration med EU:s insatser.

Min sammanfattning av de senaste årens utveckling kan ge intryck av att den positiva utvecklingen av insatserna mer eller mindre har kommit av sig självt. Detta har verkligen inte varit fallet. Tvärtom har vägen

framåt varit både krokig och stenlagd. Det har funnits och finns i vissa avseenden fortfarande, skilda uppfattningar i enskilda frågor mellan Sida och rättsväsendets myndigheter, respektive mellan Justitiedepartementet och Utrikesdepartementet. Det viktiga är dock att meningsskiljaktigheterna har lösts, oftast i kompromissens tecken och mitt bestämda intryck är att arbetet nu är väsentligt mer resultatorienterat än tidigare. Den politiska viljan från Regeringen att öka samarbetet har varit drivkraften, styrgruppen och myndighetssamarbetet har varit medlen för att åstadkomma denna resultatorientering.