

Sverige i världen

*— en utvärdering av svenskt deltagande i några
internationella mellanstatliga organisationer*





EU-enheten

MISSIV

Datum	2000-02-28	Diariernr	1999/0251-5
Ert datum	1999-05-18	Er beteckning	UD1999/668/PLAN

Regeringen
Utrikesdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Uppdrag att utvärdera Sveriges deltagande i vissa internationella mellanstatliga organisationer

Statskontoret gavs den 18 maj 1999 i uppdrag av chefen för Utrikesdepartementet att göra en utvärdering av Sveriges deltagande i vissa internationella mellanstatliga organisationer. Det primära syftet med en mer begränsad utvärdering är att bredda underlaget för att vidareutveckla regeringens former för styrning, organisation och arbetsformer när det gäller det svenska engagemanget.

Statskontorets rapport skall föreligga klar senast den 29 februari år 2 000.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten Sverige i världen – en utvärdering av svenskt deltagande i några internationella mellanstatliga organisationer (2000:6). Rapporten innehåller överväganden och förslag om hur styrningen och samordningen av det svenska engagemanget samt dialogen mellan departement och myndigheter kan utvecklas. I rapporten lämnas också förslag om insatser för att öka utbytet av det svenska deltagandet.

Generaldirektör Knut Rexed har beslutat i detta ärende. Direktör Thomas Pålsson, chef för EU-enheten, avdelningsdirektör Gunnar Gustafsson, föredragande, förste byråsekreterare Silva Toikka samt förste byråsekreterare Lars-Erik Ericson var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Gunnar Gustafsson

STATSKONTORET

Postadress
Box 2280
103 17 STOCKHOLM
Besök Norra Riddarholmshamnen 1

Telefon (växel)
08 - 454 46 00
Telefon (direkt)

Fax (registrator)
08 - 791 89 72
Fax (direkt)

Internetadresser
www.statskontoret.se
statskontoret@statskontoret.se

Innehåll

	Sammanfattning	9
1	Uppdraget	15
1.1	Bakgrund	15
1.2	Uppdragets inriktning och avgränsningar	16
1.3	Arbetets uppläggning	18
2	Svenskt engagemang i internationella organisationer – en bakgrund	21
2.1	En ökad internationalisering	21
2.2	Omfattning av det svenska deltagandet	25
2.3	Organisation och arbetsformer	29
2.4	Ekonomisk och verksamhetsmässig styrning	32
3	OECD	39
3.1	OECD:s funktion, uppgifter och organisation	39
3.2	Målet för det svenska medlemskapet	43
3.3	Omfattningen på det svenska engagemanget	44
3.4	Organiseringen av det svenska engagemanget	45
3.5	Styrning av det svenska engagemanget	46
3.6	Uppföljning och utbyte av det svenska deltagandet	52
3.7	Överväganden och förslag	54
4	Nordiska ministerrådet	59
4.1	NMR:s funktion, uppgifter och organisation	59
4.2	Målet med det svenska medlemskapet	64
4.3	Omfattningen av det svenska engagemanget	64
4.4	Organiseringen av det svenska engagemanget	65
4.5	Styrning av det svenska engagemanget	66
4.6	Utbyte av det svenska deltagandet	70
4.7	Överväganden och förslag	71

5	Asiatiska utvecklingsbanken (AsDB)	75
5.1	Funktion, uppgifter och organisation	75
5.2	Mål för det svenska medlemskapet	80
5.3	Omfattningen av det svenska deltagandet	82
5.4	Organiseringen av det svenska deltagandet	83
5.5	Styrning av det svenska deltagandet	85
5.6	Svenskt inflytande i AsDB	87
5.7	Överväganden och förslag	89
6	FN:s kontor för de mänskliga rättigheterna	93
6.1	MR-kontorets funktion, uppgifter och organisation	93
6.2	Tillgångar och finansiering	99
6.3	Målsättning med det svenska engagemanget i MR-kontoret	101
6.4	Omfattningen av det svenska engagemanget i MR-kontoret	102
6.5	Organiseringen av det svenska agerandet	103
6.6	Styrning av det svenska agerandet	103
6.7	Sveriges inflytande över MR-kontorets verksamhet	104
6.8	Övergripande bedömning av Sveriges insatser	105
7	FN:s befolkningsfond (UNFPA)	107
7.1	UNFPA:s funktion, uppgifter och organisation	107
7.2	Mål för det svenska medlemskapet	111
7.3	Omfattningen av det svenska deltagandet	111
7.4	Organiseringen av det svenska deltagandet	112
7.5	Styrning av det svenska deltagandet	114
7.6	Svenskt inflytande i UNFPA	115
7.7	Överväganden och förslag	117

8	Sammanfattande slutsatser och förslag	121
8.1	Den ökade internationaliseringen ställer nya krav på statsförvaltningen	121
8.2	Regeringen behöver ta ett samlat grepp om de internationella frågorna	124
8.3	Det behövs en samlad redovisning och uppföljning av det svenska deltagandet	128
8.4	Samordningen mellan departementen behöver förbättras	130
8.5	Myndigheternas kompetens bör utnyttjas mer i beredningen	133
8.6	Formerna för återrapportering bör ses över	136
8.7	Det svenska agerandet i mellanstatliga organ kan förbättras	137
	Förslagen i sammanfattning	145

Bilagor

1	Uppdraget	147
2	Intervjulistan	151

Sammanfattning

Statskontoret har givits i uppdrag av chefen för Utrikesdepartementet att utvärdera det svenska engagemanget i ett antal internationella mellanstatliga organisationer. Dessa är:

- Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD)
- Nordiska ministerrådet (NMR)
- Asiatiska utvecklingsbanken (AsDB)
- UNFPA (FN:s befolkningsfond)
- FN:s kontor för de mänskliga rättigheterna (OHCHR)

Sammanfattningen är en kortfattad sammanställning av kapitel 8.

Den ökade internationaliseringen ställer nya krav på statsförvaltningen

Den ökade internationaliseringen ställer nya krav på statens agerande. Regeringen måste t.ex. i betydligt högre grad än tidigare agera i samspel med mellanstatliga organ. En följd av internationaliseringen är att gränserna mellan olika politikområden blir alltmer diffusa. Arbetet spänner över ett stort antal sak- och departementsområden. Från att tidigare ha dominerats av utrikespolitiska frågor har det internationella arbetet alltmer kommit att beröra inrikespolitiska frågor och beslutsfattande, som påverkar en rad departement och myndigheter. Statskontorets studie visar att det finns ett behov av att utveckla arbetsformerna för det svenska deltagandet i mellanstatliga organisationer.

Regeringen behöver ta ett samlat grepp om de internationella frågorna

För ett litet land som Sverige är möjligheterna att driva samtliga frågor på den internationella arenan begränsade. Det finns ett behov av släppa vissa frågor för att kunna koncentrera insatserna till strategiska frågor som är viktiga att driva ur ett nationellt

perspektiv. Detta kräver politiska prioriteringar på övergripande nivå. Statskontorets bedömning är att sådana prioriteringar till viss del saknas för det svenska deltagandet.

Statskontorets bedömning är vidare att den övergripande styrningen av det svenska deltagandet i internationella mellanstatliga organisationer är svag och kan utvecklas.

En förutsättning för ett framgångsrikt agerande i det internationella arbetet är tydliga och operationaliserbara mål och riktlinjer. Statskontorets bedömning är att det på vissa områden finns ett behov av att utveckla övergripande mål för det svenska deltagandet.

För att stärka den politiska styrningen av det svenska deltagandet föreslår Statskontoret att statssekreterarna ges ett gemensamt ansvar för att utarbeta långsiktiga, övergripande mål och riktlinjer för det svenska deltagandet. De bör också ges ett ansvar för prioriteringar av det svenska deltagandet mellan olika mellanstatliga organ samt för bedömningar av behovet av samordning och ändrad ansvarsfördelning för de internationella frågorna inom Regeringskansliet. För beredning av statssekreterarnas arbete bör ett tjänstemannaorgan skapas inom UD.

Enligt Statskontoret har omorganiseringen av Regeringskansliet till en myndighet skapat förutsättningar för att ta ett mer samlat grepp om det svenska engagemanget i mellanstatliga organisationer.

Sverige företräds i stor utsträckning i de mellanstatliga organen av representanter för svenska myndigheter. Detta ställer enligt Statskontoret, bland annat mot bakgrund av svenska myndigheters fristående ställning inom förvaltningen, höga krav på instruktionsgivning och styrning.

Det behövs en samlad redovisning och uppföljning av det internationella arbetet

Statskontorets bedömning är att det i dag inte finns någon samlad bild av det svenska deltagandet i mellanstatliga organisationer. Varken budgetprocessen, verksamhetsplaneringen eller resultatredovisningen används i någon större utsträckning för att styra deltagandet.

Det finns enligt Statskontoret behov av en samlad redovisning och uppföljning av det svenska engagemanget i internationella mellanstatliga organ. Möjligheterna att åstadkomma detta inom ramen för Regeringskansliets interna verksamhetsplanering bör ses över. Departementen bör i verksamhetsplaneringen redovisa övergripande prioriteringar och kostnader för det internationella arbetet inom sitt område. Redovisningen skall kunna utgöra ett underlag för statssekreterarnas bedömningar.

Samordningen mellan departementen behöver förbättras

Det finns ett behov av att utveckla den interdepartementala samordningen, framför allt i horisontella frågor, inom Regeringskansliet. Det visar våra studier av det svenska deltagandet i OECD och Nordiska ministerrådet.

Samordningen av det svenska engagemanget i OECD kan enligt Statskontoret stärkas genom ett ökat inslag av interdepartementala samråd där alla berörda departement bör delta. Den svenska delegationen bör vidare utnyttjas i större utsträckning i beredningen. Samordningen av det nordiska samarbetet bör enligt Statskontoret stärkas genom att den s.k. Norden-gruppen inom UD ges ett vidgat mandat. Statskontoret vill vidare peka på att en förutsättning för en fungerande horisontell samordning av det internationella arbetet inom Regeringskansliet är att de internationella frågorna prioriteras och samordnas även inom respektive departement.

Myndigheternas kompetens bör utnyttjas mer i beredningen

Vår studie visar att myndigheternas kompetens kan utnyttjas bättre i beredningsprocessen inom Regeringskansliet. Detta skulle möjliggöra en mer effektiv beredning.

Formerna för återrapportering bör ses över

Berörda departement och delegationer har i många fall en bristande överblick över det samlade deltagandet i arbetsgrupper, kommittéer eller motsvarande i det internationella samarbetet. Detta är inte tillfredsställande. Enligt Statskontoret bör formerna för återrapportering av det svenska deltagandet ses över och rutinerna utvecklas.

Det svenska agerandet i mellanstatliga organ kan förbättras

Statskontorets bedömning är att det svenska deltagandet i de studerade organisationerna i många avseenden har varit framgångsrikt. Det skulle dock kunna förbättras i syfte att erhålla ett större utbyte av engagemanget. Detta skulle kunna åstadkommas bl.a. genom:

- att utveckla en samlad rekryteringspolitik för att öka antalet anställda i internationella mellanstatliga organ, både på chefsnivåer och på lägre nivåer
- att utveckla svenska representanters kompetens i bl.a. förhandlingsteknik och språk
- att snabba upp och utveckla administrativa rutiner för instruktionsgivning, dokumentation och återföring
- att identifiera och utveckla för organisationerna viktiga strategiska mål

- att sträva efter en ökad kontinuitet i deltagandet
- att öka insatserna för att främja svensk projektexport

En viktig kanal för att utöva inflytande i mellanstatliga organ är ofta genom att verka i organisationernas styrelser. Förutom att vara väl förberedda bör större vikt läggas vid att föra fram svenska ståndpunkter vid de mer informella möten som ofta hålls i samband med styrelsemöten. Möjligheterna att i ökad utsträckning söka påverka verksamhetens omfattning och inriktning genom budgetstyrning bör också ses över. Detsamma gäller möjligheterna att verka genom direkta kontakter med organisationerna samt genom att utveckla byggandet av allianser, i synnerhet utanför ramen för det redan etablerade och ofta framgångsrika nordiska samarbetet.

Statskontoret bedömer också att utbytet av det svenska deltagandet i mellanstatliga organisationer kan öka genom att tydligare verka för att främja svenska intressen inom ramen för engagemanget.

1 Uppdraget

1.1 Bakgrund

Sverige tillhör de länder i världen som är mest engagerade i internationella organisationer. Den svenska ståndpunkten är att medlemskap och aktivt engagemang i internationella organisationer främjar Sveriges intressen. Sverige är i dag medlem i cirka 2900 internationella organisationer, varav 86 är mellanstatliga.¹ Antalet medlemskap har vuxit snabbt under senare år. Som jämförelse kan nämnas att Sverige år 1960 var medlem i cirka 700 internationella organisationer, varav 54 mellanstatliga. De direkta bidragen till organisationerna uppgår till mer än 5 miljarder kronor per år. Därtill kommer avgiften för EU-medlemskap på drygt 20 miljarder kronor. Vidare tillkommer indirekta kostnader för statsförvaltningen av arbete och annat till följd av medlemskapet i dessa organisationer.

I juni 1996 framlade Riksdagens revisorer en granskningsrapport om Sveriges deltagande i internationella mellanstatliga organisationer (Förslag till riksdagen 1995/96:RR12). I rapporten konstateras att de flesta mellanstatliga organisationerna har bildats efter andra världskriget. De motiv för svenskt medlemskap som gällde vid inträdet i organisationerna har därefter i regel inte ifrågasatts, enligt revisorerna. Utvärderingar eller omprövningar av det svenska deltagandet har genomförts endast undantagsvis.

Utrikesutskottet skrev i sitt betänkande 1997/98:UU7 att ”Utskottet finner förslagen intressanta men konstaterar att den pågående utvecklingen innebär att flera av de av revisorerna påpekade förhållandena är föremål för studier. I vissa fall är också åtgärder, vilka ligger i linje med revisorernas förslag, under genomförande. Enligt utskottets uppfattning finns det mot denna bakgrund inte anledning för riksdagen att för närvarande göra något tillkännagivande till regeringen.”

¹ Uppgifter om antalet organisationer och klassificering av dessa redovisas i avsnitt 2.3.

Diskussioner har förts mellan Statskontoret och Utrikesdepartementet om förutsättningarna för vidare studier av Sveriges medlemskap i mellanstatliga organisationer. Som ett underlag för diskussionerna har Statskontoret utarbetat en förstudie i form av en promemoria "Formerna för och omfattningen av det svenska engagemanget i internationella mellanstatliga organisationer" (1998-03-19, dnr 121/98-5).

Med Statskontorets förstudie som underlag konstaterar Utrikesdepartementet, i uppdraget till Statskontoret, att det endast i ett fåtal fall har gjorts utomstående utvärderingar av det svenska deltagandet i mellanstatliga organisationer. De utomstående utvärderingar som gjorts har främst varit inriktade på att studera interna förhållanden i specifika organisationer. Inom Regeringskansliet görs löpande en utvärdering av verksamheten i samråd mellan de enheter som främst berörs därav och resultatet av denna löpande utvärdering tas hänsyn till när instruktionen för det svenska agerandet i respektive organisation läggs fast. Det finns skäl att närmare studera det svenska engagemanget och metoderna att utvärdera och påverka en förändring i några utvalda internationella organisationer bl.a. i syfte att dokumentera erfarenheterna från nuvarande utvärderingsmetoder och analysera behovet av alternativa utvärderings- och samrådsmetoder.

Mot denna bakgrund beslöt det ansvariga statsrådet för Utrikesdepartementet den 18 maj 1999 att uppdra åt Statskontoret att utvärdera Sveriges deltagande i vissa internationella mellanstatliga organisationer. Uppdraget framgår av bilaga 1.

1.2 Uppdragets inriktning och avgränsningar

Enligt Statskontorets uppdrag är det primära syftet med att utvärdera Sveriges deltagande i vissa mellanstatliga organisationer att bredda underlaget för att vidareutveckla regeringens former för styrning, organisation och arbetsformer när det gäller det svenska engagemanget i dessa organisationer. Utvärderingen bör alltså utmynna i en redovisning av hur detta engagemang tar sig uttryck

och hur det är organiserat i dag samt vilka alternativa metoder som skulle kunna finnas.

Uppdraget omfattar inte att utvärdera de mellanstatliga organisationerna som sådana, utan inriktas på det svenska deltagandet. Uppdraget omfattar inte heller att värdera omfattningen av det svenska engagemanget i syfte att ifrågasätta det svenska medlemskapet. För att kunna ta ställning till omfattningen av det svenska engagemanget i internationella organisationer har man inom departementet utvecklat metoder, som tills vidare bedöms som tillräckliga. Dessa metoder tillämpas i samband med bidrags- och budgetförhandlingar samt den årliga budgetprocessen inför vårpropositionen respektive budgetpropositionen.

Följande organisationer omfattas av utvärderingen:

- Asiatiska utvecklingsbanken (AsDB)
- FN-organet UNFPA (United Nations Population Fund)
- OECD
- Nordiska ministerrådet
- FN:s kontor för de mänskliga rättigheterna (OHCHR)

Enligt regeringens direktiv skall Statskontoret särskilt beskriva och analysera följande frågeställningar:

1. Hur går den ekonomiska och verksamhetsmässiga styrningen av det svenska engagemanget till? Här bör följande frågor belysas:

Vilka är de viktigaste processerna för denna styrning?

- Vilka deltar i dessa processer?
- Hur sker uppföljning av uppställda mål för denna styrning?

2. Hur är det svenska engagemanget organiserat och vilka arbetsformer tillämpas? Här bör följande frågor belysas:

- Är den svenska organisationen ändamålsenlig för arbetet med mellanstatliga organisationer?

- Är förhandlings- och beredningsstrukturen för arbetet med mellanstatliga organisationer effektiv?
- Är arbetsfördelningen mellan departement och – i de fall sådana finns på plats – svenska delegationer/representationskontor effektiv?

1.3 Arbetets uppläggning

Rapporten bygger förutom på befintligt material huvudsakligen på intervjuer vid departement och myndigheter, varav ett större antal med personer inom Regeringskansliet. Därutöver har ett antal fristående personer med erfarenheter och insikter i internationellt arbete intervjuats. Besök har vidare gjorts vid den svenska OECD-delegationen i Paris, FN:s MR-kontor i Genève samt vid FN-delegationen i New York. Bilaga 1 består av en sammanställning av samtliga intervjuade.

Fallstudier

De fem organisationer som studerats närmare är av mycket olika karaktär.

Detta påverkar förutsättningarna för det svenska engagemanget. Organisationerna skiljer sig åt beträffande bl.a.:

Organisationernas syfte. OECD har beskrivits som en ständig regeringskonferens och kan snarast karaktäriseras som ett analys- och diskussionsorgan. UNFPA och AsDB är operativt inriktade bistånds- och utvecklingsorganisationer. MR-kontoret är mer policyutvecklande och har en samordnande funktion i FN-systemet. Nordiska ministerrådet inrymmer många verksamheter av skilda slag. Ingen av de studerade organisationerna, utom möjligen NMR, kan karaktäriseras som ett förhandlingsorgan. Detta till skillnad från exempelvis EU och WTO.

Organisationernas geografiska orientering. Nordiska ministerrådet är en utpräglad regional organisation till skillnad från FN-organen som verkar på global basis. AsDB har en regionalt orienterad verksamhet.

Bredden på organisationernas verksamhet. OECD och Nordiska ministerrådet har en bred verksamhet medan UNFPA och MR-kontoret är inriktade på vissa sakfrågor. Även AsDB har relativt OECD och NMR en smal verksamhet, åtminstone för svenskt vidkommande. Deltagandet i OECD och NMR innebär medverkan från flera departement och myndigheter. Det svenska engagemanget i de tre övriga organisationerna sköts nästan uteslutande av UD och Sida.

Då vi i denna rapport belyser frågan om interdepartemental samordning bygger vi huvudsakligen våra iakttagelser på studierna av OECD och Nordiska ministerrådet. Det betyder dock inte att behovet av samordning mellan olika departement och mellan departement och myndigheter inte är relevant för de övriga studerade organisationerna. Det har dock varit naturligt att i studierna av Asiatiska utvecklingsbanken, UNFPA och MR-kontoret i högre grad fokusera på samverkan mellan departement (UD) och myndigheter (Sida).

Organisationernas betydelse för Sverige. OECD och Nordiska ministerrådet kan sägas ha större betydelse för Sverige än UNFPA, MR-kontoret och AsDB. Detta avspeglas bl.a. av det svenska engagemangets omfattning och på vilken nivå Sverige företräds i organisationen.

Medlemsländernas sammansättning. I många organisationer har det uppstått mer eller mindre tydliga grupperingar av olika medlemsländer, exempelvis mellan utvecklingsländer och industrialiserade länder i många FN-organ eller mellan givarländer och mottagarländer i utvecklingsbankerna. Sverige bedriver ofta ett intensivt samarbete inom Norden, men även med andra EU-medlemmar. Grupperingarna ter sig olika och är olika tydliga i olika organisationer beroende på vilka typer av länder som är medlemmar, innehållet i organisationernas verksamhet m.m. OECD är

exempelvis en relativt homogen organisation, bestående av länder som uppnått en viss ekonomisk standard och uppfyller vissa krav på demokratiskt styrelseskick.

Eftersom de fem studerade organisationerna är olika ligger fokus på olika frågor i fallstudierna. Olikheterna påverkar också möjligheterna att göra jämförelser och att generalisera enbart utifrån fallstudierna.

De mer övergripande överväganden och förslag som lämnas i rapporten bygger, förutom fallstudierna, på våra bedömningar utifrån det stora antal intervjuer som gjorts med personer, inom och utanför Regeringskansliet, med erfarenheter av internationellt arbete.

Referensgrupp

Till projektet har en referensgrupp varit knuten. Referensgruppen har bestått av:

f.d. riksbankschef Bengt Dennis

ekon. doktor Kim Forss

generaldirektör Lena Johansson, Livsmedelsekonomiska institutet

f.d. statssekreterare Kari Lotsberg

direktör Thomas Pålsson, Statskontoret

generaldirektör Knut Rexed, Statskontoret, ordförande

krigsmaterielinspektör Staffan Sohlman, Inspektionen för strategiska produkter

f.d. chefekonom Per Magnus Wijkman, Industriförbundet

Rapporten har utarbetats av en projektgrupp inom Statskontoret bestående av avdelningsdirektör Gunnar Gustafsson, projektledare, förste byråsekreterare Silva Toikka samt förste byråsekreterare Lars-Erik Ericson. Under perioden den 31 augusti – den 30 oktober 1999 har även avdelningsdirektör Per Aldskogius deltagit.

2 Svenskt engagemang i internationella organisationer – en bakgrund

2.1 En ökad internationalisering²

Nationella och internationella perspektiv flätas samman

Den svenska statsförvaltningen, liksom samhället i övrigt, påverkas i allt större utsträckning av internationaliseringen. I politiskt och ekonomiskt beslutsfattande och i statsförvaltningens arbete sammanflätas de nationella och internationella perspektiven alltmer. Internationaliseringen kan sägas ha pågått under hela efterkrigstiden. Vid tidpunkten för Sveriges EU-inträde fanns det knappast några politikområden där internationella aspekter inte regelmässigt hade aktualiserats. Svenska myndigheter, partier och intresseorganisationer har under relativt lång tid och på olika sätt, på EU-nivå och i övrigt internationellt mellanstatligt arbete, varit aktiva och därigenom skaffat sig insyn i de förhandlingsnätverk som i många avseenden utövar ett betydande inflytande på den svenska samhällsutvecklingen.

Internationaliseringen har vidare påverkats av avregleringen av bl.a. de finansiella marknaderna, vilket lett till en ökad ekonomisk integrering. Ekonomins internationella styrka beror därmed i växande grad på hur ett land utvecklar sina komparativa fördelar. Ekonomisk integration mellan länder innebär att det enskilda landet får allt mindre manöverutrymme att bedriva penning- och finanspolitik som avviker från omvärldens.

² Internationalisering har i detta sammanhang definierats som framväxten av nätverk av kommunikation, transaktion och organisation över statsgränserna.

Internationaliseringen stärker det nationella

Nationalstaten har betraktats som en hotad enhet i och med det tryck som den har sagt vara utsatt för, bl.a. från överstatliga organ i Bryssel. Riksdagens revisorers slutsats i rapport 1995/96:RR12 är, utifrån de empiriska studierna, att man ej kan tala om någon förvittring av nationalstaten. Internationaliseringen tycks tvärtom markant öka behovet av att definiera svenska ståndpunkter och ställningstaganden. Det internationella arbetet äger rum i ett utbyte och växelspel mellan nationer, där det ständigt ställs krav på att vi vet vad vi själva tycker och vi hur ställer oss till andra nationers förslag. Det nationella betonas enligt revisorerna därigenom mer än tidigare.

Internationaliseringen kan sägas tydliggöra och förstärka det nationella. Det är nationen som är representerad i de internationella organisationerna; det är nationers uppfattningar som skall ställas mot andra nationers uppfattningar, det är de nationella ståndpunkterna som kommer att efterfrågas utifrån; det är nationen som kan förhandla för att nå kompromisser med andra nationer. Den som vill påverka vad det är för regler som skall växa fram i det internationella arbetet gör ofta klokt i att agera via den nationella nivån.

Två synsätt på internationalisering

Enligt den s k EMU-utredningen finns det i princip två olika synsätt på hur internationaliseringen kan hanteras. Enligt det ena bör de nationella instansernas inflytande över beslutsprocessen stärkas. Förespråkarna för detta synsätt menar att det endast är genom återupprättad suveränitet för de nationella organen som Sveriges nationella intressen kan tillvaratas på ett tillfredsställande sätt. Det andra synsättet utgår från att Sverige endast i samverkan med andra EU-stater kan mobilisera en sådan internationell politisk och ekonomisk tyngd att de ekonomiska besluten i vid mening uppfattas som auktoritativa och därvid legitima både inom och utom Sverige. Det senare synsättet kan i dag sägas vara allmänt accepterat inom samtliga politiska läger.

Sverige har under efterkrigstiden valt att verka inom en rad internationella organ. Ett gemensamt drag för det internationella engagemanget är viljan att acceptera en *delegering av politisk makt* i form av mellanstatliga avtal och internationella konventioner. Motiven för att acceptera en inskränkning av det egna handlingsutrymmet är i grunden maktpolitiska. Det primära handlingsalternativet (för en ”internationaliserad småstatsdemokrati”) är med ett sådant synsätt inte primärt att ensidigt söka återerövra de nationella instansernas inflytande över politiken och återgå till *nationella* beslut. I stället bör strategin vara att aktivt medverka i mellanstatliga och överstatliga beslutsmiljöer med reella möjligheter till inflytande över de *gemensamma* besluten. I svensk utrikespolitik har det varit naturligt att betrakta ett omfattande internationellt samarbete som en *politisk resurs* för Sverige, inte som en belastning. Anledningen är att små stater i särskild grad gynnas av ett fungerande internationellt regelverk, dels för att det ökar politikens förutsägbarhet, dels för att det skyddar mot stormakternas godtycke och inbördes rivalitet. Sveriges hållning bör utifrån detta enligt utredningen rimligen bygga på en *proaktiv hållning*, dvs. en hållning som syftar till att tidigt identifiera problem lösningar för att därigenom kunna föregripa och tidigt påverka politiska händelseförlopp.

Internationaliseringen – en allt viktigare fråga för statsförvaltningen

Sveriges möjligheter att med framgång driva frågor i relation till andra länder och internationella organ är i hög grad beroende av förmågan att agera samordnat och samstämt. Grunden för detta är en tydlig politisk strategi och tydliga prioriteringar. Statsförvaltningens agerande måste baseras på gemensamma mål och riktlinjer för hur frågor ska drivas i de internationella sammanhangen.

De internationella frågornas ökade genomslag kan exemplifieras av uttalanden av statsministern där han hävdar att cirka hälften av arbetstiden går åt till internationellt engagemang.

Enligt regeringsförklaringen 1998 ska steget in i 2000-talet tas med ett fördjupat internationellt samarbete och det globala engagemanget skall vägledas av ökad rättvisa, demokrati, mänskliga rättigheter samt ekonomisk och social utveckling. I budgetpropositionen för 2000 anges att "utrikesförvaltningens viktigaste uppgifter är att bevaka och främja svenska intressen, politiska såväl som handels- och biståndsrelaterade. Detta görs genom politisk, ekonomisk och handelspolitisk bevakning, genom export-, investerings- och turistfrämjande verksamhet, insatser inom kultur och information samt handläggning av migrations- och rättsfrågor."³

För statsförvaltningens engagemang i mellanstatliga organisationer finns följande övergripande prioriteringar i budgetpropositionen för 2000:

Fortsatt reformering och effektivisering av FN, ökade ansträngningar för att utveckla den internationella förmågan till konfliktförebyggande verksamhet och skapandet av en alleuropeisk säkerhets- och samarbetsordning. Alla möjligheter skall utnyttjas för att utveckla det nordiska samarbetet till fullo och främja en positiv utveckling i Östersjöregionen.⁴

Utbytet av det svenska deltagandet är avhängigt i vilken mån vi lyckas utöva inflytande på mellanstatliga organisationer och därigenom påverka organisationerna i en för Sverige önskvärd riktning. Små länder som Sverige anses ofta ha svårare att hävda sig i bilaterala relationer med stormakterna, medan inflytandet ökar genom att vi aktivt deltar i internationella organisationer.

³ Prop. 1999/2000:1, utgiftsområde 5

⁴ Prop. 1999/2000:1, utgiftsområde 5,

2.2 Omfattning av det svenska deltagandet

Svenskt medlemskap i internationella organisationer

Sverige tillhör de stater som är mest engagerade i internationella organisationer. Antalet medlemskap har vuxit snabbt under senare år. Det är inte helt lätt att skaffa sig en överblick över det svenska engagemanget eller att ange några absoluta tal för hur många organisationer Sverige är medlem i. Det beror bl.a. på att det är svårt att få fram aktuella översikter över vilka internationella organisationer Sverige anslutit sig till. Antalet medlemskap beror också på hur man väljer att klassificera och dra gränsen mellan olika kategorier av organisationer.

För att få fram en bild av omfattningen på det svenska deltagandet har vi utnyttjat Union of International Associations i Bryssel. Denna organisation har sedan år 1910 givit ut årsboken Yearbook of International Organizations. Eftersom klassificeringen av organisationerna är oförändrade från år till år kan internationellt engagemang jämföras över tiden samt länder emellan.

Mellanstatliga organisationer – avtal mellan minst tre stater

Årsboken gör en indelning i mellanstatliga organisationer (inter-governmental organizations, IGO:s) och icke-statliga organisationer (non-governmental organizations, NGO:s). Mellanstatliga organisationer är enligt årsbokens definition organisationer som grundats genom att minst tre stater har undertecknat ett avtal som medför åligganden staterna emellan. Om avtalet publiceras eller inte saknar betydelse. Organisationer som själva deklarerat sig som icke-statliga ingår inte i gruppen. Inte heller organ som härstammar från bilaterala avtal faller inom definitionen för mellanstatliga organisationer.

Skillnad mellan konventionella och övriga organisationer

Årsboken skiljer vidare på ”konventionella” internationella organisationer och ”övriga”. För att klassas som konventionell måste en organisation leva upp till ett antal krav. Bland annat måste minst tre stater skall vara medlemmar, syftet skall vara att bedriva internationell verksamhet, minst tre medlemmar skall bidra till finansieringen, den skall vara självständig från andra organisationer och kunna uppvisa pågående verksamhet. Gruppen delas in i federationer av internationella organisationer, organisationer med universellt medlemskap, organisationer med interkontinentalt medlemskap samt organisationer med regionalt bestämt medlemskap.

Till gruppen ”övriga” hör de organisationer som inte uppfyller ovan nämnda krav eller som t.ex. efter ett antal år som konventionell organisation visar sig var obetydligt aktiv eller inte aktiv alls. Det kan också röra organisationer med tvivelaktig data, organisationer vars sekretariat inte är permanent eller ständigt flyttar, vilket medför svårigheter att kartlägga organisationens existens. Främst rör det sig dock om organisationer som är knutna till en huvudorganisation, t.ex. flera av FN:s fackkommittéer. Organisationer som baserar verksamheten på fondbidrag från medlemsländerna faller också in under denna kategori. Här kan bl.a. nämnas FN:s befolkningsfond (UNFPA), Världsbanken och Nordiska industrifonden. Organiserat internationellt samarbete till följd av avtal och konventioner samt de nordiska ämbetsmannakommittéerna för olika fackområden inom ramen för Nordiska ministerrådet ingår likaså i gruppen ”övriga” organisationer.

Antal medlemskap i världen – Sverige delar andraplats

Gränsdragningen och klassificeringen mellan ”konventionella” och ”övriga” organisationer kan ibland vara något oklar och man bör med viss försiktighet redovisa absoluta tal. Trots detta ger årsbokens statistik över Sveriges medlemskap i mellanstatliga

konventionella organisationer en överskådlig bild av vårt lands ökade engagemang i dessa internationella sammanhang. Sverige var år 1997 medlem i 86 mellanstatliga organisationer⁵. Tillsammans med Finland, Danmark och Frankrike delar vi därmed andra platsen av jordens länder vad gäller antalet medlemskap. Norge ingår i flest mellanstatliga organisationer, 90 stycken. En vidare jämförelse visar att Tyskland är medlem i 83, Storbritannien i 72 och USA i 65 mellanstatliga konventionella organisationer.

Det kan dock vara missvisande att jämföra olika länders internationella arbete på detta sätt. Union of International Associations klassificerar de konventionella mellanstatliga organisationerna som antingen regionala, interkontinentala eller globala. Nästan alla industrialiserade länder är medlemmar i omkring 30 globala organisationer och varken Sverige, Norge, Danmark eller Finland avviker i detta avseende. Däremot har dessa länder ett relativt stort antal medlemskap i regionala organisationer.

Gör vi en jämförelse bakåt i tiden ser vi att Sverige år 1960 var medlem i 54 konventionella mellanstatliga organisationer. 1992 var antalet uppe i 91 för att sedan sjunka något till 86 medlemskap år 1997. Räknar vi in ”icke-statliga” organisationer är tillväxten enbart positiv. 1960 låg siffran på 705 medlemskap i konventionella internationella organisationer. 1992 har den stigit till 2 503 och år 1997 var antalet medlemskap i konventionella internationella organisationer uppe i 2 901 stycken. Enligt denna statistik ligger Sverige på en åttonde plats bland jordens länder.

Svårt att beräkna kostnaderna för det svenska deltagandet

Budgetmedel till deltagandet i mellanstatliga organisationer kanaliseras på olika sätt, dels över departementens och myndigheternas förvaltningsanslag, dels över särskilda sakområdesan-

⁵ Yearbook of International Organizations 1997/98. Table 5.1. s. 1757 vol. 2.

slag. Det går därför inte att enkelt utläsa ur något budgetdokument vilka resurser som avsätts för det mellanstatliga arbetet⁶.

De direkta bidragen till organisationerna uppgår till mer än 5 miljarder kronor per år (Riksdagens revisorer 1995/96:RR12). Därtill kommer avgiften för EU-medlemskap på drygt 20 miljarder kronor.

Omfattningen av de indirekta kostnaderna för statsförvaltningen är okänd. Det gäller kostnader för resor, arbete och annat till följd av medlemskapet i mellanstatliga organisationer. Det är mycket svårt att utreda hur omfattande dessa kostnader är. Det beror på att det svenska arbetet med internationella mellanstatliga organisationer sköts på olika nivåer i statsförvaltningen. För de flesta organisationer ligger tonvikten i arbetet på departementen. För vissa organisationer utförs dock merparten av arbetet hos myndigheterna. Även intresseorganisationer, och i vissa fall statliga bolag, deltar aktivt som svenska representanter i mellanstatliga organisationer.

För att belysa vilken information som ges beträffande kostnadsbilden har Statskontoret gått igenom budgetunderlag, regleringsbrev och årsredovisningar för samtliga myndigheter inom Utrikesdepartementets ansvarsområde och departementets egna kostnader. Utrikesdepartementet redovisar i regleringsbrev och årsredovisning för egen del direkta kostnader och frivilliga bidrag från staten till mellanstatliga organisationer, däremot inte sina indirekta kostnader. När det gäller myndigheterna är det få som över huvud taget redovisar samarbete eller kontakter med mellanstatliga organisationer. I den mån redovisning sker i budgetunderlag och/eller i årsredovisningar är det fråga om direkta kostnader, någon gång om frivilliga bidrag enligt regeringsbeslut.

⁶ Fram till budgetåret 1994/95 fanns under tredje huvudtiteln (UD) anslaget A4. Särskilda förhandlingar med annan stat eller inom internationell organisation. Anslaget användes för att betala kostnader för förhandlingar med andra stater och svenskt deltagande i internationella konferenser och möten. Anslaget administrerades och disponerades av UD för hela Regeringskansliets räkning.

2.3 Organisation och arbetsformer

Regeringskansliets organisering av mellanstatligt samarbete

Enligt 10 kap, 1 § i regeringsformen ansvarar regeringen för utrikespolitiken.

Regeringskansliet omorganiserades den 1 januari 1997 och utgör nu en myndighet bestående av Statsrådsberedningen, 13 departement samt Regeringskansliets förvaltningsavdelning. Utrikesförvaltningen består av Utrikesdepartementet och utrikesrepresentationen.

Bestämmelser om Regeringskansliets uppgifter och organisation m.m. finns i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Utrikesrepresentationens uppgifter preciseras i förordningen (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen. Riksdagen anvisar medel för hela Regeringskansliet utom UD i form av ett samlat anslag.

Ansvaret spritt på olika departement

Ansvaret för hanteringen av Sveriges relationer i det mellanstatliga samarbetet är spritt på en rad olika departement och myndigheter. Samtliga departement har huvudansvar för det svenska deltagandet i någon mellanstatlig organisation. De tre departement som har huvudansvar för flest antal organisationer är Utrikesdepartementet, Näringsdepartementet och Jordbruksdepartementet. För vissa organisationer, bl.a. FN, Nordiska ministerrådet och OECD, är ansvaret fördelat på flera departement. Även om ett departement har huvudansvaret berörs ofta flera departement av arbetet i en organisation.

Flera av departementen har också samordningsuppgifter inom olika områden. UD har ett övergripande ansvar för utrikes-

politiken. Samordning av förhandlingsinsatser avseende t.ex. Nordiska ministerrådet och OECD ligger inom UD:s ansvarsområde, medan andra fackdepartement svarar för samordning avseende t.ex. vissa av FN:s fackorgan. Politisk samordning för övrigt sker på fackdepartementens initiativ, då en sakfråga bedöms påkalla detta.

Ansvar för den internationella verksamhetens ekonomiska konsekvenser ingår som en del i Finansdepartementets budgetavdelnings allmänna ansvar för statsbudgeten. Budgetmedel till internationella insatser och samarbete med internationella organ sker på olika sätt, dels över departementens och myndigheternas förvaltningsanslag, dels över särskilda sakområdesanslag.

Arbetet i departementen är i allmänhet organiserat så att sakenheterna svarar för internationellt arbete inom sina områden medan en internationell eller administrativ enhet svarar för budgetering och samordning av det internationella arbetet. Flertalet departement hade tidigare internationella sekretariat. Flera departement avskaffade emellertid dessa i samband med EU-medlemskapet. Orsaken till detta var en strävan mot en ökad integrering mellan nationella och internationella frågor. Det har dock visat sig finnas ett behov inom de flesta departement av att samordna det internationella arbetet. Det behövs också specifik kompetens för förhandlingsinsatser m.m. I dag finns inom samtliga departement utom Försvarsdepartementet en särskild internationell avdelning eller motsvarande, i några fall inom en avdelning för allmän samordning.

Gränserna suddas ut mellan nationell och internationell politik

Internationaliseringen och det svenska EU-inträdet har förändrat arbetet inom Regeringskansliet. Gränserna mellan nationell och internationell politik suddas gradvis ut i takt med att fackdepartementen internationaliseras. De internationella beslutsprocesserna skiljer sig på många sätt från Regeringskansliets och det är något som kansliet har måst anpassa sig till. Många frågor är inte läng-

re i första hand utrikespolitiska, utan huvudsakligen en ytterligare dimension av inrikespolitiken.

Ett av motiven för omorganisationen av Regeringskansliet var just att den ökade internationaliseringen under senare år, främst till följd av Sveriges medlemskap i EU, inneburit vittgående konsekvenser för arbetet i hela den svenska statsförvaltningen. Regeringskansliet har avdelat stora resurser för att effektivisera deltagande på alla nivåer i de internationella beslutsprocesserna.

Oklara gränser mellan departement och myndigheter

Flera utredningar pekar på att den ökade omfattningen av engagemanget i internationella organisationer har inverkat på förhållandet mellan departement och myndigheter. Avgränsningen av departements- respektive myndighetsuppgifter har blivit alltmer oklar och regeringens ledande roll är inte lika tydlig när det gäller förvaltningens internationella agerande som i nationellt beslutsfattande och styrning av förvaltningen. Enligt utredningarna har utrymmet för myndigheterna att självständigt agera i internationella fora vuxit starkt under senare år. Inom förvaltningen råder också osäkerhet om var viktiga delar av ansvaret för den internationella verksamheten hör hemma. I många av fackdepartementen har man t.ex. vaga begrepp om i vilka sammanhang samarbete med UD borde äga rum.

Fackdepartement och myndigheter har blivit självständigare i förhållande till UD

En utvärdering⁷ som Utrikesutskottet låtit genomföra visar på tendensen att den accelererande internationaliseringen av beredningsprocessen efter EU-medlemskapet 1995 förefaller ha stärkt såväl fackdepartementens som enskilda myndigheters ställning

⁷ Utvärderingen rör Sveriges förberedelser inför och agerandet i de stora FN-konferenserna under 1990-talet.

gentemot UD. På ett liknande sätt har vissa frivilligorganisationer kunnat dra fördel av internationaliseringens verkningar. Internationaliseringen i allmänhet och EU-medlemskapet i synnerhet har stärkt fackdepartementen som kommit att öka sin internationella kompetens, informationsinhämtning och förhandlingsvana. Tendensen förefaller vara att myndigheter och departement blivit alltmer självständigt aktiva i internationella förhandlingar utan direkt kontroll av UD. UD:s ensamrätt i dessa avseenden har delvis kringkurits.

Sverige måste samordna sitt agerande med övriga EU-länder

EU-medlemskapet har också förändrat förutsättningarna för Sveriges deltagande i mellanstatliga organisationer. Exempelvis har EU-medlemskapet medfört att Sverige i flera organisationer måste samordna sitt agerande med övriga EU-länder och att Europeiska kommissionen i vissa fall företräder EU:s medlemsländer. Medlemskapet har också inneburit att Sverige blivit medlem i nya organisationer, att engagemanget i vissa organisationer minskat, att arbetsformerna förändrats och att finansieringsformerna har förändrats. EU-medlemskapet har också medfört en ökad arbetsbelastning för departement och myndigheter.

2.4 Ekonomisk och verksamhetsmässig styrning

Utrikespolitiken intar en särskild ställning som något av ett regeringens eget politikområde. I 10 kap. regeringsformen finns regler om Sveriges förhållande till andra stater. Av dem framgår att överenskommelse med annan stat eller med mellanfolklig organisation ingås av regeringen. Regeringen får inte ingå en bindande internationell överenskommelse utan att riksdagen har godkänt denna, om överenskommelsen förutsätter att lag ändras eller upphävs eller att ny lag stiftas eller om den i övrigt gäller ämnen som riksdagen fattar beslut i. Regeringen får inte heller ingå en bin-

dande internationell överenskommelse utan att riksdagen godkände denna, om överenskommelsen är av större vikt.

Regeringen har således ett starkt grepp om de utrikespolitiska frågorna. Riksdagens möjligheter till delaktighet i styrningen av utrikesförvaltningen är begränsade. Visserligen har riksdagens aktivitet på området ökat och internationella frågor kommit att spela en allt större roll i riksdagens arbete. Detta behöver dock inte betyda att riksdagens reella inflytande har ökat. De internationella frågorna har blivit allt större och mer komplexa vilket har gjort det svårt att följa och påverka utrikespolitiken. De informella beslutsvägarnas betydelse har ökat och gjort riksdagens traditionella kontrollmetoder alltmer otidsenliga. Makten tenderar därmed att förskjutas till regeringen samt till nationella och internationella tjänstemän⁸.

Viktigaste styrprocesser

Under senare år har stora förändringar genomförts i budgetprocessen, Regeringskansliets interna styrprocesser och regeringens styrning av myndigheterna. Den mest genomgripande förändringen är införandet av den s.k. *resultatstyrningen* som fokuserar på att styra myndigheterna med verksamhetsmål och resultatuppföljning. I praktiken innebär den att riksdag och regering har minskat detaljstyrningen av förvaltningen för att i stället lägga betoningen på att definiera klara mål för myndigheternas arbete, medan myndigheterna själva fått större frihet att besluta om hur målen skall uppnås. Samtidigt har kontrollen och utvärderingen av myndigheternas arbete givits ökad betydelse.

Budgetprocessen utgör kärnan i resultatstyrningen. År 1996 introducerades en ny budgetprocess i Sverige. Den nya budgetprocessen bygger på en flerårig rambudgetmodell som i korthet innebär att riksdagen först beslutar om den totala utgiftsnivån och därefter om fördelningen på olika ändamål. Från och med år 1997 sammanfaller budgetåret med kalenderår.

⁸ Olof Petersson, 1996

Inom Regeringskansliet pågår en omfattande arbetsprocess i syfte att utveckla en egen variant av resultatstyrning. Processen går under namnet *verksamhetsplanering*.

Budgetprocessen

Regeringskansliets budgetarbete inleds i december – mer än ett år innan budgetåret börjar – med att ta fram beslutsunderlag för regeringsöverläggningar i mars. Under överläggningarna bestämmer sig regeringen för ett förslag till utgiftstak och en preliminär fördelning på de 27 utgiftsområdena. Utgiftstaket är treårigt. Detta blir huvudinnehållet i den s.k. *vårpropositionen*, som presenteras i april. Samtidigt som riksdagen under våren behandlar regeringens förslag i vårpropositionen fortsätter arbetet med budgetförslaget i Regeringskansliet. *Budgetpropositionen* överlämnas till riksdagen i september.

I riksdagen behandlas budgetförslaget i två steg. Först tar riksdagen ställning till de totala statliga utgifterna och ramar för de 27 utgiftsområdena. Beslut i riksdagen fattas före sommaren. Därefter fortsätter behandlingen av förslaget i fackutskotten. Alla eventuella ändringar av regeringens budgetförslag i detta skede måste finansieras inom ramarna. Det slutliga beslutet i riksdagen tas i december.

Till Regeringskansliet, exklusive utrikesförvaltningen, anslås ett ramanslag för förvaltningskostnaderna. Ramanslaget delas upp i anslagsposter, en anslagspost för varje departement. Utrikesförvaltningen tilldelas därvid ett eget ramanslag för sina förvaltningskostnader.

Budgetpropositionen är inte det huvudsakliga verktyget för att förmedla information om förväntat resultat till myndigheterna. Detta sker istället genom det *regleringsbrev* som departementen tilldelar varje myndighet direkt efter det att riksdagen har antagit budgeten. I regleringsbrevet anges långsiktiga mål och konkreta resultatkrav. Myndigheterna rapporterar sedan, i mars, uppnådda

resultat – bl.a. avseende prestationer, effekter och kostnader – i en *årsredovisning*, som även blir föremål för revision.

Budgetprocessen uppges inte spela någon större roll i styrningen av det svenska deltagandet i mellanstatliga organisationer. Det mellanstatliga samarbetet betraktas – i processer och dokument – oftast som en integrerad del av den löpande verksamheten eller övrigt internationellt samarbete. I *budgetpropositionen* (Utgiftsområde 5, Utrikesförvaltning och internationell samverkan) ges dock en allmän beskrivning av inriktningen på regeringens arbete inom ramen för olika mellanstatliga organisationer.

I *regleringsbrev* till myndigheterna finns oftast inte några specifika instruktioner eller resultatkrav beträffande deltagandet i mellanstatliga organisationer. Frågorna betraktas oftast som en del av myndigheternas övriga internationella samarbete.

Resultatstyrningen

Flera utredningar har pekat på brister i formerna för styrning och resultatuppföljning (se t.ex. Finansdepartementet Ds 1993:44, Riksdagens revisorer 1995/96:RR12). Exempelvis är det utifrån den information som ges i myndigheternas anslagsframställningar, särskilda rapporter och årsredovisningar mycket svårt att få någon samlad bild av omfattningen och inriktningen av myndigheternas internationella engagemang. Den bild som tecknas i utredningarna bekräftas av våra intervjuer och i de budgetunderlag, regleringsbrev och årsredovisningar som vi har gått igenom. Någon mål- och resultatstyrning avseende svenskt engagemang i internationella mellanstatliga organisationer särredovisas i regel inte i dessa dokument.

Verksamhetsplaneringen

Sedan något år pågår inom Regeringskansliet ett arbete med att bygga upp en gemensam struktur för planering och uppföljning. En viktig del av styrningsprocessen är departementens arbete med att ta fram verksamhetsplaner. Syftet med den s.k. vp-processen är att få regeringens övergripande mål att genomsyra hela organisationen, ge underlag för departementens styrning och ledning, och för fördelningen av pengar inom organisationen. Ut-

rikesdepartementet och övriga Regeringskansliet driver skilda men parallella processer för verksamhetsplaneringen.

Genom verksamhetsplaneringsprocessen formuleras allmänna och specifika mål av departementens politiska ledning till enheterna. Enheterna upprättar en verksamhetsplan i vilken man prioriterar mål, strategier och åtgärder samt fördelar resurser. Enheternas förslag till verksamhetsplaner fastställs därefter av departementsledningen.

För Utrikesdepartementets del läggs verksamhetsplanerna till grund för uppdraget till de utlandsmyndigheter som respektive enhet har ansvar för. Uppdraget är anvisningar för verksamheten vid utlandsmyndigheterna i form av myndighetsspecifika skrivelser. Dessa preciserar prioriteringar, instruktioner och beställningar samt innehåller en budgetram för utlandsmyndigheternas delegerade anslagsmedel. Med utgångspunkt i departementsskrivelsen skall sedan utlandsmyndigheterna tolka uppdraget från departementet och upprätta den egna verksamhetsplanen för kommande budgetår. Efter avslutat budgetår sänder utlandsmyndigheterna in sina verksamhetsberättelser till Utrikesdepartementet.

Uppföljning och utvärdering

Riksdagen får årligen resultatinformation om det svenska deltagandet i mellanstatliga organisationer genom *budgetpropositionen* (i huvudsak utgiftsområdena 5 och 7, Utrikesförvaltning och internationell samverkan respektive internationellt bistånd). I propositionen ges en allmänt hållen uppföljning och resultatbedömning av arbetet inom flertalet större mellanstatliga organisationer.

Riksdagen får även resultatinformation genom *Regeringens årliga skrivelser* om arbetet i vissa mellanstatliga organisationer, t.ex. skrivelsen om nordiskt samarbete. I dessa redogör regeringen för det gångna årets verksamhet inom ramen för organisationerna.

Som nämnts ovan anger regeringen normalt inte några specifika resultatkrav beträffande det mellanstatliga samarbetet i *regleringsbrev* till myndigheterna. Härav följer att myndigheterna inte heller särskilt följer upp och redovisar resultatet av deltagandet i mellanstatliga organisationer i *årsredovisningen*. Normalt följs frågorna upp som en del av ordinarie arbete eller övrigt internationellt samarbete.

Den sammantagna bilden av uppföljningsprinciper vad gäller deltagandet i mellanstatliga organisationer är att frågorna endast berörs i allmänna övergripande ordalag. Varken det officiella eller inofficiella samarbetet följs upp i särskild ordning.

Det har genomförts få utvärderingar av formerna för och omfattningen av svenskt deltagande i mellanstatliga organisationer. De utvärderingar som finns har främst varit inriktade på interna förhållanden i specifika organisationer. Det finns vidare få internationella studier inom området att jämföra med.

3 OECD

3.1 OECD:s funktion, uppgifter och organisation

Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) är ett mellanstatligt samarbetsorgan för regeringarna i världens ledande industriländer. OECD bildades 1960 ur den regionala organisationen OEEC (Organisation for European Economic Co-operation) som tillkommit för att administrera Marshallstödet i Västeuropa. Den ursprungliga medlemskretsen bestod av 18 europeiska länder, däribland Sverige, Canada och USA. I början av 1990-talet inledde OECD en process som innebar vidgade relationer med omvärlden och en gradvis utvidgning av medlemskretsen. Tjeckien, Polen, Ungern och Sydkorea har nyligen upptagits som medlemmar och Slovakien är det land som står näst på tur. OECD har i dag 29 medlemmar. Organisationen har sitt säte i Paris.

Ekonomisk politik och handel – kärnan i OECD:s verksamhet

OECD:s syfte är enligt OECD-konventionen att:

- nå högsta möjliga hållbara ekonomiska tillväxt, sysselsättning och levnadsstandard i medlemsländerna, samtidigt som man bibehåller finansiell stabilitet. Genom detta skall man bidra till en utveckling av världsekonomin.
- bidra till en sund ekonomisk utveckling i såväl medlems- som icke-medlemsländer.
- bidra till ökning av världshandeln på multilateral, icke-diskriminerande basis i enlighet med internationella åligganden.

Ekonomisk politik och internationell handel utgör således kärnan i OECD:s verksamhet. Under årens lopp har OECD successivt tillförts nya uppgifter så att organisationen i dag täcker nästan alla samhällsområden, bl.a. industri-, miljö-, jordbruks-, arbetsmarknads-, social-, utbildnings- och biståndspolitik samt offentlig förvaltning och forskningssamarbete.

OECD:s uppgifter omfattar:

- utbyte av information och erfarenheter mellan medlemsländerna,
- insamling av data, produktion av statistik och analys på olika områden som vägledning för medlemsländernas handlande,
- utveckling av gemensamma synsätt på frågor inom organisationens verksamhetsområde och utarbetande av uttalanden om lämplig politik,
- utarbetande av normer, överenskommelser och riktlinjer för god politik på olika områden och övervakning av hur dessa följs upp av medlemsländerna genom kollegial påtryckning ("peer pressure").

Internationella överenskommelser. Konsensusbeslut

Flertalet överenskommelser, som träffas mellan medlemsländerna, är informella. Andra har bindande karaktär. *Beslut* är inte internationella överenskommelser i egentlig mening men de medför samma juridiska skyldigheter som sådana för medlemsländerna. *Rekommendationer* innebär ett moraliskt åtagande från medlemsländerna. Om ett land vet med sig att det inte kan följa en rekommendation är det praxis att reservera sig helt eller delvis. Därutöver förekommer *deklarationer*, som antas på minister-nivå. Syftet är att skänka åtagandet en högtidlig prägel. I samtliga OECD:s organ och undergrupper fattas beslut med konsensus, dvs. med samtliga medlemmars godkännande. OECD antar även

traktater som är internationella överenskommelser, t.ex. konventionen mot bestickning i internationella affärsförbindelser.

Under årens lopp har OECD i praktiken kommit att även bli ett verktyg för en länderkonstellation som G7. Denna grupp ger ofta analysuppdrag till organisationen i politiskt högprioriterade frågor. Under senare år har organisationen även kommit att nyttjas av EU som en plattform att driva högt politiskt prioriterade frågor av gemenskapskompetens. Det kan vidare noteras en ökad tendens till EU-koordinering i OECD vilket är ett nytt inslag.

Råd, kommittéer och arbetsgrupper

OECD:s högsta beslutande organ är *rådet*. Det består av medlemsländernas OECD-ambassadörer och en representant för EU-kommissionen. Mötena leds av generalsekreteraren. Rådet ansvarar för den övergripande OECD-politiken, fattar beslut om organisationens budget, antar nya medlemmar, observatörer, etc. En gång om året, på våren, sammanträder rådet på ministernivå, det s.k. *ministerrådsmötet*. Då deltar ländernas finans- och utrikes- eller handelsministrar. Kommunikén från detta möte innehåller uttalanden om ekonomisk politik, handels- och biståndspolitik m.m. och fastställer prioriteringar för OECD:s arbete under det kommande arbetsåret.

Under rådet lyder diverse *kommittéer* och *arbetsgrupper*⁹. OECD har i stort sett en kommitté för varje sakområde och varje kommitté har arbetsgrupper för olika frågor. Länderna representeras i dessa ofta av personer från de permanenta delegationerna. Till de flesta kommittémöten skickar medlemsländerna också representanter för de sektorsansvariga ministerierna, och till arbetsgrupperna experter från huvudstädernas förvaltningar. Många kommittéer håller med några års mellanrum ett möte för ministrarna

⁹ Några av de mest framträdande kommittéerna är Ekonomisk-politiska kommittén (EPC), kommittén för granskning av den ekonomiska utvecklingen (EDRC), Handelskommittén (TC), Jordbrukskommittén, Kommittén för utbildning, arbetsmarknad och sociala frågor (ELSA), Miljökommittén (EPOC), Industrikommittén, och Biståndskommittén (DAC).

inom sitt sakområde. Antalet kommittéer och arbetsgrupper har växt till att omfatta ca 200.

Sekretariat och direktorat

OECD:s *sekretariat* leds av en *generalsekreterare*, utsedd av medlemsländerna på fem år, och fyra vice generalsekreterare. Sekretariatet är indelat i ett femtontal *direktorat* som vardera täcker ett antal kommittéers ansvarsområden. Direktoratens arbete består framför allt i att utreda och analysera frågor på uppdrag av kommittéerna eller rådet. Sekretariatet hade år 1998 ca 1900 anställda, varav ca 700 var experter på chefs- och handläggarnivå. Experterna rekryteras från medlemsländerna. Kvot-system tillämpas inte men ledningen strävar efter en jämn fördelning mellan nationaliteter bland de anställda. De anställda representerar inte det medlemsland de härstammar från utan arbetar för organisationen.

Varje medlemsland har en permanent delegation i Paris

På plats i Paris har varje medlemsland en permanent delegation, som för landets talan och bevakar OECD:s arbete. Varje delegation leds av en ambassadör. Under honom arbetar handläggare som är utsända från ministerier i hemlandet. Dessa är eller har ställning som diplomater och representerar sin regering i hemlandet.

OECD:s totalbudget består av två huvuddelar. De arbetsprogram vari samtliga medlemsländer obligatoriskt deltar finansieras via del 1. De aktiviteter som faller under del 2 har däremot olika medlemskretsar, även med enstaka icke-OECD-länder, varför budgeten för respektive aktivitet inom del 2 fördelas olika. Totalbudgeten (del 1, del 2 samt tilläggsbudgetar) för OECD uppgick år 1997 till 1,72 miljarder franska franc (ca 2,27 miljarder kr), varav del 1 stod för knappt 1,05 miljarder franc. OECD tar även emot frivilliga bidrag från myndigheter i medlemsländerna.

Dessa ges oftast för att stödja ett speciellt arbetsområde, som är av stor vikt för givarlandet. De frivilliga bidragen finansierar en icke oväsentlig del av OECD:s arbete. OECD har haft som mål att minska budgeten med 10 procent åren 1997-1999, vilket resulterat i nedskärningar främst inom administrationen.

Medlemsavgiften avgörs av betalningsförmågan

Medlemsländerna betalar in sina avgifter enligt en bidragsskala, som räknas ut på grundval av den betalningsförmåga landet anses ha med hänsyn tagen till BNP, folkmängd, m.m. Sveriges bidrag motsvarar drygt 1 procent av OECD:s budget. Utöver den egna budgeten administrerar OECD bidragen till vissa närstående internationella organ och aktiviteter. I anslaget inkluderas därför även Sveriges bidrag exempelvis till det internationella energiorganet (International Energy Agency, IEA), atomenergiorganet (Nuclear Energy Agency, NEA), europeiska transportministerkonferensen (European Conference of Ministers of Transport, ECMT), centret för utbildningsforskning (Centre for Educational Research and Innovation, CERI) samt olika specialprogram.

3.2 Målet för det svenska medlemskapet

Sveriges motiv för inträde i OECD var att regeringen ansåg att organisationens betydelse låg i att bevaka och vidareutveckla de samarbetsformer som skapats av dess föregångare OEEC. Sverige hade all anledning, hävdade regeringen, att stödja åtgärder ägnade att fördjupa de europeiska samarbetssträvandena.

Målet för det svenska deltagandet i OECD är enligt budgetpropositionen för år 2 000 att:

genom medlemskapet i OECD bidra till långsiktig ekonomisk tillväxt och finansiell stabilitet i medlemsländerna och till expansion av världshandeln på multilateral och icke diskriminerande basis.

Av propositionen framgår vidare att Sverige ger arbetet inom OECD hög prioritet. Vidare framgår att departement och myndigheter bedömer att de får en god utdelning av OECD-samarbetet, bl.a. genom tillgång till OECD:s analyser, diskussioner samt medverka i formuleringen av gemensamma målsättningar. Detta främjar den långsiktiga tillväxten och den finansiella stabiliteten i medlemsländerna. Medlemskapet i OECD och arbetet i organisationen är enligt regeringen av direkt relevans för den svenska ekonomiska politiken.

OECD befinner sig sedan några år tillbaka i en reformprocess till följd av budgetnedskärningar samtidigt som medlemskretsen utvidgats och nya uppgifter tillkommit. Regeringens målsättning i denna process har varit och är att slå vakt om OECD:s kärnverksamhet och dess beprövade arbetsmetoder och samtidigt verka för att effektivisera och rationalisera arbetet.

3.3 Omfattningen av det svenska engagemanget

Anslaget år 1999 för Sveriges andel av OECD:s budet var 26,3 mkr (anslag B3, utgiftsområde 5). Sveriges bidrag till OECD utgör drygt 1 procent av organisationens budget.

Förutom direkta kostnader tillkommer indirekta kostnader för resor och deltagande i olika kommittéer och arbetsgrupper, inklusive indirekta kostnader för OECD-delegationen. Dessa kostnader finansieras av respektive departement och myndighet.

Ca 25 svenskar arbetar i OECD:s sekretariat. Därutöver engagerar sekretariatet svenska experter på konsultbasis för olika utredningsuppdrag.

3.4 Organiseringen av det svenska engagemanget

Regeringskansliet

Enheten för internationell handelspolitik (UD-IH) inom Utrikesdepartementet har ansvaret för att samordna Sveriges insatser i OECD. Enheten svarar även för verksamhetsplanering för OECD-delegationen i Paris. Huvudman för de två specialråden inom delegationen är dock Finans- respektive Näringsdepartementet.

Fackdepartementens tjänstemän är engagerade i arbetet i flertalet av OECD:s kommittéer och arbetsgrupper. En icke obetydlig andel av fackdepartementens bevakning och deltagande i olika kommittéer och, framför allt arbetsgrupper, delegeras av departementen till tjänstemän på myndighetsnivå.

Sveriges OECD-delegation i Paris

Den svenska permanenta OECD-delegationen i Paris är en myndighet som sorterar under UD. Till delegationen är även specialråd från Finans- respektive Näringsdepartementet knutna.

Delegationens övergripande mål är att säkra optimalt utbyte av det svenska medlemskapet. Tjänstemännen deltar aktivt i möten och rapporterar därifrån i frågor som bereds inom UD, samt på de ekonomisk- och näringspolitiska områdena. Mötesfrekvensen var år 1997 ca 2200 mötesdagar i ca 200 kommittéer/arbetsgrupper. Delegationen underhåller även en nära bilateral dialog med OECD:s sekretariat och andra medlemsländer.

Delegationen leds av en ambassadör. Som chef för delegationen har ambassadören ett övergripande ansvar för hela verksamheten även om huvudmannaskapet för specialråden ligger i andra departement än UD. Delegationen och dess ambassadör driver Sveriges intressen på instruktion av UD respektive Finans- och

Näringsdepartementet, som i varje fråga rådfrågar andra berörda fackdepartement. Delegationens uppgifter framgår av förordning (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen och specialrådets av specialattachéförordningen. UD-personalen har ansvaret för uppgifter avseende OECD som organisation och för de frågor som bereds inom UD, dvs. sakområdena handel, utveckling och bistånd, Sveriges bilaterala relationer med OECD-länder och icke medlemsländer. Delegationen skall också utgöra en allmän stödfunktion åt såväl UD som andra departement och myndigheter.

Det ekonomiska rådet har som särskild uppgift att för Finansdepartementet bevaka och delta i det arbete som bedrivs i olika OECD-kommittéer på det ekonomisk-politiska området, däribland WP3, EPC och EDRC. I det ekonomiska rådets uppgifter ingår också att bistå Finansdepartementet i dialogen med OECD-sekretariatet på detta område.

Industrirådets uppgift är att bevaka samtliga ansvarsområden under Näringsdepartementet inom ramen för OECD:s arbete och prioritera ett tvärsektoriellt angreppssätt med tillväxt och kompetensfrågor. Det innebär att industrikommittén, arbetsmarknads- och sociala kommittén, teknikkommittén och kommittén för informationsteknologin och dess samordning blir centrala arbetsuppgifter för industrirådet. Dessutom skall industrirådet företräda Sverige i IEA.

3.5 Styrning av det svenska engagemanget

Förutsättningarna för styrning av det svenska deltagandet i OECD har påverkats av ett ökat sektorsövergripande arbete inom organisationen. Den horisontella ansatsen, dvs. strävan att belysa frågor ur många olika synvinklar och ta med alla de områden som berörs, ställer krav på horisontell samordning. Det gäller såväl vid delegationen i Paris som i Stockholm. Även den interna samordningen mellan departementen blir allt viktigare.

Samordning och styrning inom Regeringskansliet

Enheten för internationell handelspolitik inom Utrikesdepartementet (UD-IH) har, som tidigare nämnts, ett övergripande ansvar för samordning av de svenska insatserna och för delegationens verksamhetsplanering. En löpande dialog förs mellan UD och delegationen. Den egentliga styrningen sker dock främst i form av formella instruktioner inför alla möten. Detta gäller den övervägande delen av mötena som sker med dagordning. Informella instruktioner, eller kommentarer till delegationen, ges i UD-IH:s fall endast för det fåtal tillfällen då ett möte uppenbarligen har en informell karaktär.

Interdepartementala möten med samtliga departement för samråd i övergripande OECD-frågor sker på initiativ av UD ca en gång i halvåret. Därutöver kallar UD-IH vid behov berörda departement till möten i aktuella frågor där UD-IH har ett ansvar, t.ex. inför handelskommitténs möten. Under hösten har vidare ett samordningsmöte ägt rum vid vilket även OECD-delegationen var representerade. Den beredning i övergripande OECD-frågor som UD-IH som samordningsansvarig genomför med övriga departement mynnar ut i formella instruktioner till delegationen. Dessa ligger till grund för departementets styrning av delegationen.

En bedömning från UD-IH är att andelen formella samråd har minskat den senaste tiden. Enligt UD-IH finns ett behov av ett ökat interdepartementalt samråd både i form av formaliserade möten och på mer informell basis.

Budgetstyrning sker dels inom ramen för budgetbehandlingen inom OECD, dels genom verksamhetsplaneringen för OECD-delegationen.

Budgetbehandlingen inom OECD utgår från ett förslag från OECD-sekretariatet beträffande budget och arbetsprogram som delges alla medlemsländer. Förslaget skall baseras på den angivna inriktningen av OECD:s arbete som huvudsakligen kommer till uttryck i kommunikén från det årliga ministerrådsmötet i

OECD och vid andra rådsdiskussioner i OECD. UD-IH skickar som samordningsansvarig ut detta sekretariatsförslag till alla berörda departement med begäran om kommentarer varvid varje departement anger sina prioriteringar på respektive område. De svenska prioriteringarna vägs därefter samman av UD-IH och får sedan under OECD:s budgetdiskussioner vägas mot de andra medlemsländernas prioriteringar.

Möjligheterna till styrning av den mer övergripande inriktningen finns huvudsakligen i förberedelserna av den tidigare nämnda ministerrådskommunikén. Som samordningsansvarig väger UD-IH samman de svenska kommentarerna på kommunikétexten.

Målsättningen om budgetstabilitet inom OECD har lett till ett beslut om att på försök under år 2000 använda en ny prioriterings- och resursallokeringsmekanism.

En bidragande orsak till de resultat som anses ha uppnåtts vad gäller samordning och prioriteringar av verksamheten under senare år uppges vara de besparingskrav som kommit utifrån, framför allt de krav på budgetnedskärningar och reformering som funnits inom OECD under åren 1997-1999.

Samordning inom departementen

Ett problem med styrningen som påtalats är bristande samordning och styrning inom departementen.

För departement med ett vitt engagemang i OECD kan samordningen mellan olika sakenheter vara en omfattande uppgift. Det gäller exempelvis det nya Näringsdepartementet. Departementet deltar i ett femtiotal kommittéer och arbetsgrupper inom OECD. Arbetet samordnas inom Sekretariatet för europeisk och internationell samordning. En stor del av styrningen inom departementet sker på informell basis i form av instruktioner från sakenheter till berörda delegater. Ett arbete pågår dock för närvarande inom departementet med att bygga upp nya strukturer för samordningen. Bland annat byggs en databas upp för att bevaka deltagande

och rapportering från möten och arbetsgrupper. En bedömning utifrån våra intervjuer är att samordningen inom departementen skulle kunna förbättras. Ett problem vi iakttagit att det är svårt för samordningsansvariga inom departementet att erhålla stöd och respons från andra enheter vid beredning av frågor som spänner över flera sakområden. En orsak till att det är svårt att samordna insatserna inom OECD är sannolikt också att frågorna nedprioriterats i förhållande till beredning av EU-frågor.

En bedömning utifrån våra intervjuer är vidare att UD har begränsade möjligheter att samordna verksamheten för hela Regeringskansliet. En förutsättning för en effektiv samordning inom kansliet är därför att samordningen fungerar på departementsnivå. I departementens ansvar bör därvid också ligga att se till nationella intressen snarare än det egna departementets.

Sammanfattningsvis är vår bedömning att den allmänna utvecklingen inom OECD mot en allt större andel horisontella frågor och projekt möjliggör ett större potentiellt utbyte men ställer samtidigt ökade krav på det svenska deltagandet. Det gäller krav på enhetligt svenskt uppträdande och ökade krav på samordning och gemensam beredning på hemmaplan.

Den svenska delegationen i Paris

Utgångspunkten för den övergripande styrningen av delegationen i Paris är det verksamhetsuppdrag som årligen utarbetas inom UD-IH. Utgångspunkten för verksamhetsuppdraget är den PM som utarbetas av UD:s statssekreterare vilken i sin tur baserar sig på övergripande prioriteringarna i Regeringens verksamhetsplan. Finans- respektive Näringsdepartementet utgår på samma sätt ifrån sin verksamhetsplan vid fastställandet av specialrådets uppgifter i verksamhetsuppdraget till OECD-delegationen. UD ger därutöver instruktioner inför alla formella möten och informella instruktioner endast för informella möten. Den övervägande delen möten är dock formella. På basis av verksamhetsuppdraget skall delegationen utarbeta en verksamhetsplan för det kommande årets arbete.

Verksamhetsuppdraget är tämligen allmänt hållet och anger endast i stora drag utgångspunkterna för delegationens mandat. Delegationen skall t.ex. se till att resurser alltid finns för att verksamhet inom organisationens kärnområden kan bedrivas. Den skall verka för att stödja den interna reformprocessen inom organisationen och verka för att OECD fokuserar sina komparativa fördelar. På området Ekonomi och ekonomisk politik anges t.ex. att delegationen skall:

- aktivt delta i OECD:s analysarbete och diskussion om ekonomi och ekonomisk politik
- företräda Sverige och regeringens ekonomisk politik vid möten i kretsen av OECD-länder samt visavi sekretariatet
- verka för att den dominerande uppgiften är att representera Sverige i kommittén för länderexaminationer
- delta i förberedelser av möten i EPC och undergrupper

Den internationella handelspolitiken utgör ett viktigt verksamhetsområde för OECD-delegationen. EU-medlemskapet har medfört stora förändringar i det sätt på vilket Sverige verkar och är representerat i internationella handelspolitiska sammanhang. Handelskommittén utgör ett forum för policy dialog och en s.k. think-tank i handelspolitiska frågor och utgör ett viktigt komplementärt arbete till stöd för en friare världshandel. Ett öppet världshandelssystem ger positiva tillväxt- och sysselsättnings effekter – inte minst i länder som är starkt utrikeshandelsberoende. Därtill främjas konsumentintressen liksom u-ländernas marknadstillträde. Sverige skall inom ramen för den gemensamma handelspolitiken, verka för ytterligare liberalisering av världshandeln och förbättringar av de handelspolitiska spelreglerna inom WTO. OECD:s handelskommitté har en betydelsefull roll genom sitt analysarbete till stöd för förhandlingar i WTO.

I verksamhetsuppdraget anges att allt fler projekt behandlar aspekter som berör många olika samhällsområden vilket leder till ett ökat behov av samråd och samordning av arbetet mellan UD-personalen och specialråden.

Vår bedömning utifrån intervjuer vid delegationen är att samordningen mellan UD-anställda och specialråd inte innebär något betydande problem. Fungerande rutiner för samordning och delegering har upparbetats och uppgiften att verka för viktiga gemensamma mål fungerar tillfredställande. På så sätt klarar man av att täcka upp horisontella frågor inom de utpekade kärnområdena.

Ett problem som påtalats är dock behovet av tydligare formuleringar i verksamhetsuppdraget och behovet av tydligare instruktioner. Det gäller framför allt avseende de horisontella projekten. Tydligare formuleringar av hur Sverige skall föra fram olika aspekter inom de horisontella projekten efterlyses då dessa inrymmer strategiska överväganden på en rad olika politikområden och därmed ökar kraven på ett samlat agerande. Målen bör också i högre grad vara uppföljningsbara. Enligt företrädare för delegationen kan Sverige vidare generellt sett bli bättre på att aktivt lyfta fram strategiska frågor av nationellt intresse.

Tyngdpunkten i delegationens arbete är, och bör vara, att bevaka av regeringen uttalade kärnområden. Delegationen skall dock även utgöra en stödfunktion till andra departement och myndigheter på områden som ej faller under UD eller bevakas av specialråden. Resurserna för detta är dock begränsade. Delegationens begränsade möjligheter att bevaka frågor för fackdepartementens räkning innebär en risk för att viktiga aspekter inte får tillräckligt genomslag i arbetet. Detta gäller framför allt i det sektorsövergripande arbetet.

Delegationen har i dag ingen överblick över alla tillresta delegater som företräder fackdepartement och myndigheter. En risk med detta är att svenska representanter i vissa fall kan upplevas agera ”på egen hand” utan tydligt angivna mandat. Detta kan ifrågasättas dels då det kan äventyra ett samlat svenskt agerande, dels principiellt då agerande på det ”utrikespolitiska planet” kräver ett tydligt regeringsmandat.

En synpunkt som framförts inom delegationen är att den bör ses som en resurs för hela Regeringskansliet. Det skulle möjliggöra ett mer flexibelt utnyttjande av utsänd personal. Det skulle också

kunna innebära bättre möjligheter att bevaka sakfrågor för de departement som inte bedömt sig behöva en hel tjänst vid delegationen.

Enligt chefen för delegationen skulle vidare synergieffekter kunna uppnås genom att koppla det övergripande ansvaret för prioriteringar av OECD-arbetet till den organisation för samordning av EU-frågorna inom Regeringskansliet som finns inom Statsrådsberedningen.

3.6 Uppföljning och utbyte av det svenska deltagandet

Utvärdering av Sveriges deltagande i OECD är en komplex uppgift och insatserna är svåra att kvantifiera. Regeringen gör dock i budgetproposition för år 2 000 bedömningen att deltagandet i OECD har ett stort värde och att det är ett prioriterat område i Sveriges samarbete med internationella organisationer. Av regeringens resultatbedömning i budgetpropositionen för 1999 framgår att ”svenska departement och myndigheter gör bedömningen att de får en mycket god utdelning av OECD-samarbetet. På flertalet områden är detta samarbete unikt och röner stor uppskattning. Ett tydligt mått på den uppskattning OECD-verksamheten röner är det mycket stora mötesdeltagandet från departementet och myndigheter, ett deltagande som i strikta budgettider inför varje möte måste vägas mot sina kostnader”.

En enkät från Riksdagens revisorer till samtliga berörda departement i juni 1995 visade vidare att huvuddelen av det svenska deltagandet i OECD värderades mycket högt.

Rapportering

En iakttagelse utifrån våra intervjuer är att rapporteringen av deltagandet i olika kommittéer och arbetsgrupper, från tillresande delegater, till vissa delar är bristfällig. Vare sig departement eller delegationen har, enligt egna uppgifter, fullständig överblick över

deltagandet. Det finns t.ex. ingen anmänningsplikt inför delegationen för tillresta delegater. Vår bedömning är att det även inom departementen finns brister i detta avseende. Beslut om deltagande tas i stor utsträckning på sakenheter inom departementen och avser inte sällan bevakning som utförs av tjänstemän på myndigheter för departementets räkning. Det finns inte heller någon systematik i formerna för avrapportering eller hur omfattande denna skall vara. Vanligtvis sker avrapportering endast till det egna departementet.

Vid intervjuer med andra delegationer i Paris har vi kunnat konstatera att länder skiljer sig åt beträffande formerna för rapportering av deltagandet i kommittéer och arbetsgrupper. Den norska delegationen ställer t.ex. krav på obligatorisk rapportering, i första hand till ambassadören, men även Regeringskansliet erhåller rapportering från samtliga delegater. För detta ändamål har särskilda rutiner upparbetats. En ambition är vidare att utveckla rapporteringen från att huvudsakligen bestå av referat från möten till att innefatta mer fylliga sammandrag av viktigare ställningstaganden, analyser och policydiskussioner. Detta för att kunna användas som ett instrument för återkoppling till nationell nivå.

Resultatstyrning

Vi har tidigare konstaterat att mål- och resultatstyrning av det internationella engagemanget inte sker i någon större omfattning.

I budgetpropositionerna finns dock en allmän beskrivning av det svenska deltagandet i OECD. Vi har dock inte funnit några explicita krav på återslag av OECD-arbetet i regleringsbrev till myndigheter eller i årsredovisningar. Någon specifik redovisning görs inte heller i myndigheternas årsredovisningar. Inte heller Regeringskansliets verksamhetsplanering innehåller någon samlad redovisning av det svenska deltagandet inom OECD.

3.7 Överväganden och förslag

OECD – ett viktigt komplement till EU

Vårt övergripande intryck av det svenska engagemanget i OECD är att det värderas högt och innebär stora möjligheter för Sverige som ett litet land att föra fram politiskt prioriterade frågor och bedriva policyskapande verksamhet. En bedömning är dock att det svenska intresset för OECD har minskat efter det svenska inträdet i EU. Enligt Statskontoret har dock OECD en viktig kompletterande funktion att fylla i förhållande till EU. Detta bl.a. genom att OECD inte är en förhandlingsorganisation vilket ger andra möjligheter att delta i diskussioner och analysarbete på ett internationellt plan och samt att föra fram för Sverige strategiskt viktiga policyfrågor. OECD kan också till viss del sägas utgöra ett informellt beredningsorgan inför förhandlingsarbetet inom EU. OECD:s analyser har vidare ett stort internationellt genomslag och utgör en utgångspunkt för formandet av politik på nationell nivå.

Samordningen inom Regeringskansliet bör stärkas

Utvecklingen inom OECD innebär en ökad horisontell ansats. Genom att allt fler frågor spänner över flera politikområden och projekt därmed får en horisontell karaktär blir den interna samordningen inom Regeringskansliet och mellan Regeringskansliet och OECD-delegationen allt viktigare. Vår bedömning är att samordningen i detta avseende kan förbättras. På initiativ av UD har också en diskussion inletts inom Regeringskansliet om hur samarbetet och samordningen fungerar såväl mellan delegationen och Regeringskansliet som internt inom Regeringskansliet.

För att förbättra dialogen och samverkan på det horisontella planet föreslår Statskontoret att samordningen stärks genom formaliserade regelbundna interdepartementala samråd med samtliga berörda departement. För genomgång av för OECD-arbetet vik-

tiga kärnfrågor bör samtliga berörda departement delta, förslagsvis två gånger om året. Statskontoret anser vidare att OECD-delegationens kunskaper och erfarenheter bättre bör utnyttjas i koordineringen på hemmaplan. Statskontoret föreslår därför att delegationen deltar i samråden.

UD-IH har begränsade möjligheter att samordna verksamheten för hela Regeringskansliet. Samordningsansvaret omfattar övergripande OECD-frågor inklusive budgetbehandling. I de horisontella projekten, som spänner mellan flera departement, finns inte alltid någon naturlig arbetsfördelning. UD-IH:s roll blir här att säkerställa att ett departement utses som huvudansvarig för ett visst projekt och därmed ansvarigt för beredning och samordning.

En förutsättning för en fungerande samordning inom Regeringskansliet är att berörda departement prioriterar den interna samordningen och beredningen mellan olika sakenheter. Statskontorets bedömning är att berörda departement bör verka för att förbättra beredningen och samordningen av sina OECD-insatser.

Styrning av den svenska delegationen

Vår bedömning är att den horisontella samordningen inom den svenska OECD-delegationen fungerar väl. Inom delegationen har rutiner upparbetats för delegering och koordinering av uppgifter mellan UD-personal och specialråd. På så sätt klarar man av att täcka upp horisontella frågor inom viktiga kärnområden.

Delegationen har, förutom att bevaka de av regeringen uttalade kärnområdena inom OECD, även till uppgift att vara en stödfunktion för andra departement och myndigheter som ej faller under UD eller som bevakas av specialråden. Delegationens resurser för detta är dock begränsade. Enligt Statskontoret innebär detta en risk för att viktiga aspekter inte får genomslag i de s.k. horisontella projekten. Ett sätt att lösa detta problem är att ge en tjänsteman på delegationen ett särskilt ansvar för samordning och bevakning av frågor tillhörande fackdepartementen.

Den ökade decentraliseringen inom statsförvaltningen innebär bl.a. att allt fler uppgifter förs över från departement till förvaltningsmyndigheter. En bristande kontroll över delegater från myndigheter som företräder Sverige i kommittéer och arbetsgrupper, i vissa fall med bristfälliga eller oklara instruktioner, är enligt Statskontoret ej tillfredsställande. Det är enligt Statskontoret angeläget att kontakten mellan fackdepartement och myndigheter utvecklas och möjliggör för departementet att alltid ha full insikt om vilka möten myndigheten deltar i.

Behov av tydligare instruktioner

Den ökade andelen horisontella projekt ställer, enligt de intervjuade på delegationen, ökade krav på instruktionsgivning i tvärspektoriella frågor. Möjligheterna att öka kvaliteten och tydligheten i givna instruktioner är i stor utsträckning beroende av en fungerande samordning och beredning inom Regeringskansliet. Enligt Statskontoret ställer den ökade andelen horisontella projekt ökade krav på enhetlig instruktionsgivning, bl.a. i syfte att förtydliga mandaten i horisontella frågor samt att åstadkomma större uppföljningsbarhet av arbetet.

Utarbeta rutiner för rapportering

Statskontoret har funnit att deltagandet i kommittéer och arbetsgrupper från tillresande delegater inte rapporteras enhetligt. Någon anmälningsplikt till delegationen föreligger t.ex. inte. Vår bedömning är att inte heller alla berörda departement har en samlad bild av deltagande på sitt område.

Enligt Statskontoret bör rutiner för en sådan rapportering tas fram. Varje delegat bör, exempelvis utifrån ett utarbetat schema, rapportera sitt deltagande. Rapportering bör ske till det egna departementet, till UD-IH samt till den svenska delegationen. Omfattningen av och innehållet i en sådan rapportering kan diskuteras. En mer utvecklad rapportering, som förutom mötesformalia även inkluderar sammandrag av analysarbete och

policydiskussioner, kan dock ha ett värde som instrument för återkoppling av deltagandet. I förlängningen bör den även kunna fungera som input i Regeringskansliets koordineringsarbete.

Det finns ett behov av en samlad uppföljning av deltagandet i OECD

Någon samlad uppföljning eller redovisning av departementens och myndigheternas insatser inom OECD görs inte i dag. Någon samlad överblick över resultat, totala kostnader eller resursförbrukning finns således ej. Reformeringen av Regeringskansliet till en myndighet innebär enligt Statskontoret ökade möjligheter att samlat följa upp det svenska deltagandet i OECD och andra internationella mellanstatliga organisationer. Regeringen bör enligt Statskontoret se över möjligheterna att genomföra en sådan uppföljning inom ramen för Regeringskansliets verksamhetsplanering.

4 Nordiska ministerrådet

4.1 NMR:s funktion, uppgifter och organisation

Det officiella nordiska samarbetet kanaliseras genom de båda organisationerna Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet.

Nordiska rådet, bildat 1952, är ett forum för samarbetet mellan nordiska parlamentariker samt mellan parlamentariker och regeringar i Norden. Rådet har 87 medlemmar, representerande de fem länderna och de tre självstyrande områdena. Rådsmedlemmarna sitter i ländernas parlament och utses av respektive parti. Direkta val till Nordiska rådet förekommer således inte. Nordiska rådets uppgift är att ta initiativ, driva på och följa upp det nordiska samarbetet. Detta sker genom att rådet antar rekommendationer och yttranden, som sedan går till Nordiska ministerrådet eller till de nordiska regeringarna direkt.

Nordiska ministerrådet, bildat 1971, är de nordiska regeringarnas samarbetsorgan. Flertalet nordiska fackministrar möts i ministerråd ett par gånger om året. Undantag är bl.a. utrikes- och försvarsministrarna, som dock regelbundet möts på informell basis. Samarbetet i Nordiska ministerrådet koordineras av de nordiska samarbetsministrarna.

Tre pelare i samarbetet

Det nordiska samarbetet finansierar ett drygt trettiotal institutioner, lokaliserade på olika orter i Norden.

Det nordiska samarbetet inriktas på tre pelare: (1) samarbete inom Norden, (2) Norden och Europa/EU/EES, (3) Norden och dess närområden.

All verksamhet inom det officiella nordiska samarbetet prövas enligt principerna om ”nordisk nytta”. Alla aktiviteter i nordisk regi skall i princip uppfylla följande kriterier:

- Avse verksamhet som annars skulle ske i nationell regi, men där påtagliga positiva effekter uppnås genom gemensamma nordiska lösningar.
- Manifestera och utveckla nordisk samhörighet.
- Öka nordisk kompetens och konkurrenskraft.

Nordiska ministerrådet bedriver en omfattande verksamhet. Till kärnuppgifterna hör kultur, utbildning och forskning, men organisationen täcker i stort sett alla samhällssektorer, bl.a. miljö, ekonomi och näring, samt medborgarpolitik.

Enhälliga och bindande beslut

Ministerrådets beslut kan resultera i avtal, konventioner eller andra gemensamma nordiska bestämmelser. Ministerrådets beslut måste vara enhälliga. De är bindande för medlemsländerna, ibland med förbehållet att beslutet först måste godkännas av ländernas parlament.

Ett 20-tal ämbetsmannakommittéer

Under ministerrådet finns ett 20-tal ämbetsmannakommittéer, och under dessa ett stort antal arbetsgrupper. Nordiska samarbetskommittén, NSK, svarar för den löpande koordineringen av samarbetet. NSK fungerar också som styrelse för ministerrådets sekretariat i Köpenhamn. NSK består av högre tjänstemän från respektive lands regeringskansli. Svensk representant är en statssekreterare.

Sekretariatet i Köpenhamn svarar för drift och tillsyn

Nordiska ministerrådets sekretariat i Köpenhamn¹⁰ har det dagliga operativa ansvaret för driften av det nordiska samarbetet. Sekretariatet förbereder de frågor som tas upp i de olika ministerråden och ämbetsmannakommittéerna. Det är också sekretariatet, som efter beslut i någon av instanserna, ansvarar för att beslut verkställs. Sekretariatet svarar också för den löpande tillsynen över de nordiska institutionerna. Det dagliga arbetet på sekretariatet leds av en generalsekreterare, som till sin hjälp har ett 80-tal medarbetare från samtliga nordiska länder. Merparten av personalen består av experter inom olika fackområden.

Kultur, utbildning och forskning – största delen av budgeten

Det nordiska samarbetet finansieras gemensamt av de nordiska länderna. Länderna bidrar varje år med en andel som grundas på respektive lands andel av den gemensamma bruttonationalinköten. Storleken på varje lands bidrag varierar därmed från år till år. 1999 omfattar Ministerrådets budget totalt 732,3 miljoner danska kronor. (1998 var budgeten 710,7 miljoner danska kronor), varav 714,0 miljoner är direkta bidrag från länderna (resterande summa är övriga inkomster). Sveriges bidrag år 1999 motsvarade 34,1 procent av den totala budgeten. Den budgetmässiga tyngdpunkten ligger på kultur, utbildning och forskning.

Förnyelsen av det nordiska samarbetet

I ljuset av Sveriges och Finlands anslutning till EU beslutade Nordiska rådet och NMR år 1994 att tillsätta en gemensam arbetsgrupp med uppgift att analysera det nordiska samarbetet

¹⁰ Nordiska rådet och nordiska ministerrådet betjänas av varsitt sekretariat. Nordiska rådet har dessutom nationella sekretariat knutna till respektive lands parlament. De båda sekretariaten har sammanlagt drygt 110 anställda.

givet de nya förutsättningarna. I februari 1995 presenterades rapporten "Nordiskt samarbete i en ny tid". Ett av förslagen i rapporten var att det dryga 40-talet samnordiska institutioner borde utvärderas. För detta ändamål tillsattes en arbetsgrupp under NMR. I rapporten "Nordisk nytta" (1995) presenterade arbetsgruppen förslag om neddragningar av de nordiska institutionerna. I april 1996 beslutade de nordiska samarbetsministrarna om en ny struktur för de nordiska institutionerna. Resultatet blev att 13 institutioner lades ned, medan tre institutioner fick en helt ny verksamhetsprofil och tre helt nya institutioner inrättades.

Arbetet med att förnya det nordiska samarbetet har sedan gått vidare. På svenskt initiativ har besparingarna på Nordiska ministerrådets budget genomförts. Syftet har varit att åstadkomma en prioritering och koncentration till områden där det nordiska samarbetet erbjuder komparativa fördelar. Regelverken för styrning och kontroll har också setts över i syfte att säkra kvalitet och effektivitet.

Intensifierat nordiskt samarbete – förslag från Hagströmgruppen

År 1998 beslutade de nordiska ländernas samarbetsministrar att utreda möjligheter att intensifiera det nordiska samarbetet. En samnordisk arbetsgrupp (Arbetsgruppen för intensifierat nordiskt samarbete) med representation från samtliga medlemsländer inrättades för ändamålet, den s.k. Hagströmgruppen. Inom ramen för detta arbete gavs de förvaltningspolitiska myndigheterna i de nordiska länderna i uppdrag att analysera respektive lands styrsystem ur det nordiska samarbetets synvinkel och ge rekommendationer till intensifierat samarbete på nationell nivå. Det svenska bidraget utarbetades av Statskontoret och presenterades i rapporten "Intensifierat nordiskt samarbete – analys av det svenska styrsystemet" (1999:13). Statskontoret pekade bl.a. på att det fanns utrymme för effektiviseringar såväl i samarbetet inom ramen för Nordiska ministerrådet som i det svenska styrsystemet.

Liknande slutsatser drogs sedan i Hagström-gruppens rapport ("intensiveret nordiskt Samarbejde – Forslag", juni 1999). Arbetsgruppens förslag faller inom två kategorier, dels konkreta förslag till nya eller intensifierade samnordiska samarbetsfält, primärt inom forskningsområdet, dels principiella förslag rörande förbättring av de nationella styrsystemen avseende nordiskt samarbete samt rörande det samnordiska styrsystemet inom ramen för NMR.

De principiella förslagen avseende ländernas interna styrprocesser rör:

- övergripande politisk prövning av förutsättningarna för nordiskt samarbete
- bättre markering av gemensamma politiska mål och önskvärda resultat av samarbetet
- stärkande av det roterande ordförandeskapet som instrument för politisk styrning
- vinster vid tätare samarbete nationellt mellan regering och parlament
- bättre sammanhang och synergi mellan officiellt och inofficiellt samarbete
- starkare nationell förankring och nationell koordination av nordiskt samarbete
- mer aktiv nordisk dimension i nationella fackministeriers interna styrning

Rekommendationerna om det samnordiska styrsystemet i form av Nordiska ministerrådet rör sig om:

- ökad flexibilitet inom de nordiska budgeterings- och styrningsprocesserna
- förnyelse av finansieringsformerna för nordiskt samarbetet

På grundval av Hagströmgruppens rapport föreslog NMR:s generalsekreterare i augusti 1999 bl.a. att rapportens principiella förslag om förbättring av de nationella styrsystemen hänvisas till länderna och att rapportens principiella förslag om förbättring av det sammordiska styrsystemet behandlas inom ramen för ministerrådets pågående strategi- och reformarbete bl.a. på budgetområdet.

4.2 Målet för det svenska medlemskapet

Effekt målet för verksamheten i Nordiska ministerrådet är:

- att fullfölja reformeringen av det nordiska samarbetet i syfte att koncentrera det och utveckla den språkliga och kulturella gemenskapen
- att utveckla det nordiska samarbetet som en del av Sveriges Europapolitik och utnyttja de nordiska samarbetsstrukturerna för avstämning och agerande i EU/EES-frågor
- att verka för att nordiskt samarbete med närområdet blir ett strategiskt komplement till bilaterala insatser och annat regionalt samarbete
- att följa upp Sveriges ordförandeskap i det nordiska samarbetet år 1999, särskilt de svenska initiativen om närmare nordisk samverkan för ökad sysselsättning liksom för omställning till ett ekologiskt hållbart Norden och för undanröjande av gränshinder inom Norden.

4.3 Omfattningen av det svenska engagemanget

Budgetmedel till det nordiska samarbetet kanaliseras på olika sätt, bl.a. över departementens och myndigheternas förvaltningsanslag samt över särskilda sakområdesanslag.

Från anslaget B2 (utgiftsområde 5) betalas kostnader för Sveriges andel av Nordiska ministerrådets budget. Anslaget för år 2 000 var cirka 292 mkr.

Från reseanslaget A2 Nordiskt samarbete (utgiftsområde 5) betalas kostnader för Sveriges deltagande inom ramen för Nordiska ministerrådet (samarbetsministrarna) och Nordiska samarbetskommittén m.fl. samarbetsorgan samt för deltagande i vissa andra former av nordiskt samarbete, däribland det svensk-norska samarbetet. Anslaget för år 1998 var cirka 1,5 mkr.

4.4 Organiseringen av det svenska engagemanget

Det övergripande ansvaret för det nordiska samarbetet vilar på statsministern. Samtliga ministrar har ansvar för det nordiska samarbetet inom sitt respektive sakområde. Samordningsansvaret inom regeringen vilar på samarbetsministern. I Sverige finns, till skillnad från de övriga nordiska länderna, också en statssekreterare med särskilt ansvar för de nordiska frågorna.

Samordningsansvaret för de nordiska frågorna inom Regeringskansliet innehas av Utrikesdepartementet. Vid departementets enhet för Europeiska unionen (UD EU) arbetar en grupp om cirka fem fasta handläggartjänster varav ca 1 ½ tjänst avser samnordiska frågor. Den s.k. Norden-gruppen har ett brett uppdrag som omfattar bilaterala och multilaterala kontakter med de nordiska länderna både på det utrikespolitiska och handelspolitiska området. En viktig uppgift för gruppen är att sköta samordningen mellan departementen, koordinera kontakterna med Nordiska ministerrådet och med övriga nordiska länder.

De ekonomiska konsekvenserna av det samnordiska arbetet ingår som en del i Finansdepartementets (budgetavdelningen) ordinarie ansvar för statsbudgeten. Fördelning av medel för det samnordiska arbetet fördelas dock av samordningsministern.

Inget departement har en särskild enhet för nordiskt samarbete. I vissa fall har en (ibland flera) person – oftast placerad i en enhet för internationell samordning eller motsvarande – ansvar för den departementsinterna samordningen av arbetet inom Nordiska ministerrådet. Denna tjänsteman fungerar också som kontaktperson gentemot UD och andra fackdepartement. I övrigt ligger ansvaret hos respektive sakenhet inom departementen.

Det viktigaste forumet för samordning mellan departementen uppges vara den nordiska kontaktmannagrupp som UD sammankallar ungefär en gång i månaden. I denna ingår samtliga departements kontaktpersoner. Syftet med mötena är framför allt att diskutera och informera om aktuella frågor och att försöka uppnå en enhetlig svensk linje.

Arbetet inom Nordiska ministerrådets ämbetsmannakommittéer sköts relativt självständigt av respektive sakansvarigt departement. I flertalet ämbetsmannakommittéer representeras Sverige av en eller två departementstjänstemän. I vissa kommittéer representeras Sverige av ansvarig statssekreterare och i vissa fall har myndighetstjänstemän förordnats som svenska representanter. I ämbetsmannakommittéernas arbetsgrupper och projekt deltar oftast tjänstemän från myndigheterna.

4.5 Styrning av det svenska engagemanget

Begränsad styrning genom budgetprocessen och verksamhetsplaneringen

Det svenska deltagandet i NMR tas i regel inte upp som en särskild fråga i politisk styrning på regeringsnivå. De nordiska frågorna betraktas, i styrningsprocesser och dokument, oftast som en integrerad del av den löpande verksamheten eller av övrigt internationellt samarbete. *Budgetprocessen* uppges inte spela någon större roll i styrningen av det nordiska samarbetet. I budgetpropositionen (Utgiftsområde 5, Utrikesförvaltning och internationell samverkan) ges dock en allmän beskrivning av inriktningen på regeringens arbete inom ramen för Nordiska

ministerrådet. I regleringsbrev till myndigheterna torde inte finnas några specifika instruktioner eller resultatkrav beträffande nordiskt samarbete. Frågorna betraktas oftast som en del av myndigheternas övriga internationella samarbete. Inte heller Regeringskansliets *verksamhetsplanering* förefaller utnyttjas som ett instrument för strategisk styrning av det svenska deltagandet i NMR.

Ordförandeskapsprogrammet – ett viktigt styrinstrument

Ett viktigt styrdokument på övergripande politisk nivå uppges dock vara de särskilda ordförandeskapsprogram som årligen utarbetas av det land som är ordförande i det nordiska regeringssamarbetet. Under år 1998, då Sverige var ordförande, utnyttjades ordförandeskapsprogrammet som ett viktigt styrdokument även på den nationella nivån. Vidare har handlingsplaner utarbetats inom varje enskilt fackområde. Vid sidan av dessa dokument finns inga särskilda styrinstrument för det nordiska samarbetet. Departementen utnyttjar de gängse instrumenten inom Regeringskansliet, dvs. gemensam beredning, möten, information, kontakter m.m., för att styra det svenska deltagandet.

Otydligt mandat försvårar strategisk planering

UD och dess Norden-grupp har som nämnts ovan ett samordningsansvar för det svenska deltagandet i NMR. UD:s mandat är dock relativt otydligt och är endast formulerat i det nordiska regelverket. Departementet kan således knappast sägas utöva någon starkare central strategisk styrning av det svenska deltagandet. Ansvar för det nordiska samarbetet är istället decentraliserat, såväl horisontellt mellan olika fackdepartement som vertikalt mellan departement och myndigheter. De samordningsansvariga funktionerna inom respektive fackdepartement utövar inte heller någon direkt styrning över de nordiska samarbetet. Styrningen sker i huvudsak inom varje departementsenhets verksamhetsområde. Enligt företrädare för det den samnordiska gruppen

pen innebär det otydliga mandatet begränsade möjligheter till central, strategisk planering.

Styrningen av det svenska deltagandet i NMR inom olika departementsområden uppvisar i stort sett samma mönster. Det styrs i stor utsträckning inom ramen för respektive ämbetsmannakommitté, som i sin tur verkar på grundval av de riktlinjer som ministerrådet fastställer. Det finns dock vissa skillnader beträffande ansvarsfördelningen mellan departement och myndigheter när man jämför olika departementsområden. Det gäller t.ex. i vilken utsträckning Sverige företräds av tjänstemän från departementen respektive från myndigheter i olika ämbetsmannakommittéer.

Starka och svaga sidor i styrningen av det svenska deltagandet

Bland de starka sidorna i styrningen av det svenska deltagandet i NMR uppges att deltagandet betraktas som en del av den löpande verksamheten och att den styrs genom samma organ, instrument och processer som övrig verksamhet inom förvaltningen. En annan styrka anser de intervjuade vara den gemensamma beredningen inom Regeringskansliet. Denna uppges göra det lättare att sprida information, samarbeta och åstadkomma en enhetlig hållning i olika frågor. I det här sammanhanget fyller den nordiska kontaktgruppen en viktig roll. Det faktum att Sverige har en statssekreterare med särskilt ansvar för de nordiska frågorna uppges också underlätta samordningen. Denne kan även gå in och jämkna och överbrygga motsättningar mellan olika fackdepartement.

Svaga sidor i styrningen är att det ibland har saknats politisk vilja och att de nordiska frågorna givits relativt låg prioritet i departementens arbete. I många fall förklaras detta av att det inte har varit naturligt att tänka exklusivt nordiskt utan mer önskvärt att söka andra lösningar. Vissa intervjuade vill dock se en tydligare profilering av det nordiska samarbetet. Det gäller såväl politiskt som i form av stärkt ansvar för och samordning av det svenska deltagandet. Detta skulle kunna åstadkommas genom att UD:s

Norden-grupp gavs bättre förutsättningar att styra och koordinera arbetet, såväl i form av ett större mandat som ökade personella och ekonomiska resurser. Enligt företrädare för UD:s Norden-grupp behövs vidare möjligheter till en tydligare budgetstyrning av arbetet.

Flertalet av de personer vi intervjuat inom Regeringskansliets pekar på att verksamhetsplaneringen skulle kunna vara ett instrument för att styra deltagandet. Vidare skulle ett par rader i myndigheternas regleringsbrev, med krav på återrapportering, kunna bidra till att myndigheternas deltagande i NMR blev mer synligt.

Stel och byråkratisk organisation

Dessutom påtalas att Nordiska ministerrådets struktur är ett hinder, inte bara för den samnordiska verksamheten utan även för en effektiv styrning av det svenska deltagandet. NMR:s verksamhet uppfattas av många som stel, byråkratisk och inte så konkret. Det uppges bl.a. bero på att ministerrådets budget är sektorsindeldad och ger litet utrymme för att allokera om resurser mellan sektorer eller till nya verksamhetsområden. Beslutsprocesserna är tröga och budgeten ligger fastlåst under flera år för olika projekt och program, där alla sektorer får sin del. De intervjuade pekar på behovet av att förändra finansierings- och budgetsystemet. Syftet skulle vara att erhålla en ökad flexibilitet att omfördela resurser mellan olika verksamhetsområden. Det skulle därmed möjliggöra satsningar på de viktigaste områdena, som ju kan variera över tiden. Flertalet intervjuade efterlyser också klarare styrsignaler till olika kommittéer, arbetsgrupper och institutioner, vilka i dag ofta lever sitt eget liv utanför nationella politiska beslutscentra. Det krävs även en mer medveten prioritering av nordiska samarbetsfrågor. Samarbetsprojekt bör alltid utgå från reella behov, vilket enligt de intervjuade inte alltid är fallet i dag.

Uppföljning och utvärdering

Riksdagen får resultatinformation genom *Regeringens årliga skrivelse om Nordiskt samarbete* (senast Skr. 1997/98:73). I denna redogör regeringen för det nordiska samarbetet under det gångna året mellan de nordiska ländernas regeringar, med huvudsaklig inriktning på verksamheten inom ramen för Nordiska ministerrådet.

Även i *budgetpropositionen* (Utgiftsområde 5, Utrikesförvaltning och internationell samverkan) ges årligen en allmänt hållen uppföljning och resultatbedömning av arbetet inom Nordiska ministerrådets ram.

Som nämnts ovan anger regeringen normalt inte några specifika resultatkrav beträffande det nordiska samarbetet i *regleringsbrev* till myndigheterna. Härav följer att myndigheterna inte heller särskilt följer upp och redovisar resultatet av nordiskt samarbete i *årsredovisningen*. Detta visar en undersökning av ett antal årsredovisningar och regleringsbrev som Statskontoret har gått igenom. Normalt följs frågorna upp som en del av ordinarie arbete eller övrigt internationellt samarbete.

4.6 Utbyte av det svenska deltagandet

Det svenska deltagandet i NMR bedöms av samtliga intervjuade som viktigt, inte minst för att det fyller en nätverksskapande roll. Man möts och kan skapa personliga kontakter som kan användas i andra sammanhang.

Det nordiska samarbetet spelar också en stor roll i nästan allt internationellt samarbete. De nordiska länderna har av tradition ansett det vara viktigt att ha ett nära samråd i verksamhet inom t.ex. internationella organisationer. Så har också varit fallet, även i andra sammanhang, när de nordiska länderna har haft antingen väsentliga nationella intressen att bevaka eller då ländernas synsätt sammanfallit eller stått nära varandra. Ett viktigt motiv för nordisk samverkan har ofta varit att flera länder som gör gemen-

sam sak är starkare än om vart och ett av länderna skulle agera på egen hand.

4.7 Överväganden och förslag

Modernisera organisation och arbetsformer

NMR:s struktur, arbetsformer, budgetsysteem m.m. är föråldrade stela och byråkratiska. Vi bedömer att detta försvårar en effektiv styrning av såväl den samnordiska som den svenska verksamheten. Det krävs ökad flexibilitet, klarare styrsignaler till olika kommittéer, arbetsgrupper och institutioner, samt en klarare prioritering och koncentration av nordiska samarbetsfrågor.

Decentralisera en del av ministerrådets projektbudget till medlemsländerna

För att skapa ett ökat nationellt engagemang och därmed stärka kraften i det nordiska samarbetet har Statskontoret tidigare föreslagit att man bör överväga om NMR:s projektbudget kan dras ned och att dessa medel istället förvaltades av respektive nordiska länder i form av fonder, eller liknande. Från dessa fonder skulle departement och myndigheter från två eller flera nordiska länder kunna rekvirera projektmedel. Syftet med en sådan reform skulle vara att öka flexibiliteten och därmed underlätta för departement, myndigheter m.fl. att ta egna initiativ till samarbetsprojekt, utan att behöva gå via Nordiska ministerrådets struktur.

Se över hur projektmedlen används

Statskontoret föreslog också att en översyn bör göras av Nordiska ministerrådets projektverksamhet samt av vissa gemensamma institutioner. Vad gäller projektverksamheten finns tydliga indikationer på att många projekt under lång tid drivits relativt slentrianmässigt utan substantiellt innehåll. Dessutom speglar

inte den budgetmässiga fördelningen på olika verksamheter vare sig uttalade politiska prioriteringar eller de förändrade förutsättningar som EU-medlemskap och Östersjösamarbete inneburit. En kritisk genomgång av projektverksamheten är därför nödvändig. Utgångspunkten bör vara att projektmedlen används till de uppgifter som är prioriterade och som är av stor betydelse för det nordiska samarbetet.

Ompröva de nordiska institutionernas verksamhet

Beträffande de nordiska institutionerna brister flera av dessa i effektivitet och någras syfte har gått ur tiden. Mot denna bakgrund bör nuvarande institutioners verksamhet ånyo omprövas. Omprövningen bör, i likhet med den genomgång som gjordes år 1995, ta sin utgångspunkt i principen om ”nordisk nytta”.

Bredda mandatet för UD:s Norden-grupp

Statskontoret har tidigare konstaterat att det svenska systemet med UD:s Norden-grupp och en statssekreterare med särskilt ansvar för de nordiska frågorna har bidragit till att synliggöra den nordiska dimensionen i styrningen på regeringsnivå. Vill regeringen föra en mer målinriktad politik för det nordiska samarbetet bör, enligt vår mening, övervägas om ansvar för och samordning av det svenska engagemanget i nordiskt samarbete kan vidgas ytterligare. Detta skulle kunna åstadkommas genom att UD:s Norden-grupp gavs ökade förutsättningar att styra och koordinera arbetet i form av ett något vidare och tydligare mandat. Mandatet omfattar i dag framför allt samordning av kontakterna med Nordiska ministerrådet, men skulle kunna breddas till att omfatta en ökad styrning av det svenska engagemanget.

I detta sammanhang kan Regeringskansliets verksamhetsplanering utnyttjas som ett instrument för att föra in den nordiska dimensionen i fackdepartementens arbete.

Den nordiska samordningsfunktionen kan också ges en egen budget, bl.a. för utrednings- och analysverksamhet. Detta exempelvis genom att det ovan skisserade förslaget om att decentralisera en del av ministerrådets projektbudget till medlemsländerna.

5 Asiatiska utvecklingsbanken (AsDB)

Asiatiska utvecklingsbanken arbetar liksom de andra utvecklingsbankerna för att bekämpa fattigdom och stimulera ekonomisk och social utveckling i fattiga länder. Den äldsta och största utvecklingsbanken är Världsbanken, som har verksamhet i u-länder över hela världen. Asiatiska utvecklingsbanken och Världsbanken är tillsammans med Afrikanska (AfDB) och Interamerikanska utvecklingsbanken (IDB) de ur ett svenskt biståndsperspektiv mest betydelsefulla. Världsbanken har en ledande position och ligger längst fram vad gäller policy- och metodutveckling. Det finns många likheter mellan bankerna vad gäller verksamhet och organisation. De arbetar genom att med förmånliga lån finansiera projekt för ekonomisk och social utveckling, med det övergripande målet är att bekämpa fattigdom. Jämfört med de flesta andra biståndsgivare arbetar utvecklingsbankerna ofta med projekt av stora volymer; enskilda satsningar på flera miljarder dollar förekommer.

5.1 Funktion, uppgifter och organisation

Asiatiska utvecklingsbanken är en fristående regional utvecklingsbank som bedriver projekt i Asien och Stillahavsområdet. Den grundades 1966 av 32 stater, däribland Sverige. Banken har 57 medlemsländer. Av dem tillhör 41 regionen, däribland Australien och Nya Zeeland.

Fattigdomsbekämpning är det övergripande målet

AsDB arbetar efter det övergripande målet att minska fattigdomen i regionen. Under detta mål finns de fyra strategiska utvecklingsmålen att främja ekonomisk tillväxt, främja human

development, förbättra kvinnors villkor och skydda miljön. Sedan slutet av 80-talet har verksamheten inriktats mer mot fattigdomsbekämpning, jämställdhet, utbildning och hållbar utveckling. Utvecklingen avspeglas bland annat i att bankens övergripande mål nyligen ändrats, från att tidigare ha varit att öka ekonomisk tillväxt.

Huvuddelen av bankens tillgångar är placerade i Ordinary Capital Resources (OCR) och Asiatiska utvecklingsfonden (AsDF). Det mesta av dessa medel är uppbundna i projekt. De medel som finns i OCR används både för finansiering av utvecklingsprojekt och för finansiering av bankens administration. Medel från OCR lånas ut till marknadsräntor medan tillgångarna i AsDF lånas ut till de fattigaste länderna till mycket förmånliga villkor. AsDF etablerades 1974, åtta år efter bankens grundande. Banken har också tre mindre fonder, Technical Assistance Special Fund (TASF), Japan Special Fund (JSF) och ADB Institute Special Fund. Dessa svarar för en liten del av bankens verksamhet. TASF och till största delen också JSF finansierar tekniskt samarbete. ADB Institute Special Fund finansierar ADB Institute, som bedriver forskning och arbetar med kunskapsspridning.

Genomsnittligt beviljas lån för ungefär 5 miljarder dollar årligen från OCR och 1 miljard från AsDF. Vid utgången av 1998 innehöll de 49 respektive 21 miljarder dollar, om disponibelt och utlånat kapital räknas samman. Technical Assistance Special Fund och Japan Special Fund innehöll vid 1998 års utgång 722 respektive 734 miljoner USD. Asiatiska utvecklingsbanken finansierar endast projekt i medlemsländerna. Lån ges till stater eller till myndigheter, företag organisationer m.m. som är aktiva i medlemsländerna.

Banken stod 1998 för ungefär två tredjedelar av den totala finansieringen av de projekt till vilka banken beviljade lån. Inkluderas övriga finansiärer uppgick de sammanlagda utgifterna för projektet till ungefär 9 miljarder USD.

De projekt banken var inblandad i 1998 har klassificerats i grupper efter vilket av utvecklingsmålen som var det primära. Efter-

som målen överlappar varandra är uppdelningen problematisk, men den ger ändå en bild av bankens verksamhet. Projekt med målet att främja *ekonomisk tillväxt* har syftat till att exempelvis bygga ut infrastruktur, utveckla bättre fungerande kapitalmarknader, förbättra regler och tillsyn inom näringslivet, förbättra jordbruksmetoder och bättre utnyttja naturresurser. Projekt med *fattigdomsbekämpning* som främsta mål inriktas på svaga grupper och regioner med dåliga förutsättningar. Inom *human development* har bedrivits projekt för att förbättra grundläggande utbildning, vattenförsörjning, hygien, bostäder, hälsovård etc. Målet att *förbättra kvinnors situation* är integrerat med bankens andra mål, framför allt inom human development. Få projekt klassificeras med detta mål som det primära.

Riktlinjer finns i policydokument och givarrapporter

Det finns mer konkreta riktlinjer för bankens verksamhet än de strategiska utvecklingsmålen. Direktörsstyrelsen har antagit flera *policydokument* som skall vägleda hela verksamheten. Flera nya policydokument har antagits de senaste åren, exempelvis om jämställdhet, korruptionsbekämpning, hälsa, fattigdom, hållbar utveckling och ursprungsbefolkningar. Andra viktiga styrdokument är de *givarrapporter*, som utarbetas av medlemsländerna under de förhandlingar som görs inför varje påfyllnad av kapital till Asiatiska utvecklingsfonden. Påfyllnadsförhandlingarna avslutas med att ett sådant dokument undertecknas. Det innehåller en överenskommelse mellan banken och givarna om hur givarnas pengar skall användas. Dokumentet har mycket stor betydelse och ligger till grund för bankens policyutveckling och implementering.

Organisation

AsDB:s högsta beslutande organ är Guvernörsstyrelsen (Board of Governors) som består av en representant från varje medlemsland. Styrelsen sammanträder vanligtvis en gång per år. Den

löpande verksamheten leds av Direktörsstyrelsen (Board of Directors), vars befogenheter delegerats från Guvernörsstyrelsen. Den består av 12 exekutivdirektörer som utses av Guvernörsstyrelsen med en mandatperiod på två år. Normalt hålls ett eller två sammanträden varje vecka. På dem behandlas beslut om nya projekt och program, policyfrågor och andra viktigare frågor. Guvernörsstyrelsen utser en president som fungerar som Direktörsstyrelsens ordförande och bankens verkställande direktör. Presidenten assisteras av tre vicepresidenter.

AsDB:s huvudkvarter ligger i Manila. Banken har lokalavdelningar i tio av de länder där verksamhet bedrivs och ett regional-kontor för södra Stilla havet. Banken har representationskontor i Frankfurt, Tokyo och Washington. Dessa skall informera om bankens aktiviteter, etablera kontakter med företag, organisationer, myndigheter m.m. samt underlätta kontakter med medlemsstaterna. En omorganisering av representationskontoren pågår dock och deras uppgifter skall reduceras. Vid slutet av 1998 hade banken 1 966 anställda varav en tredjedel var handläggare eller chefer.

Alla medlemsländer är representerade både i Guvernörsstyrelsen och i Direktörsstyrelsen. Endast de största bidragsgivarna har helt egna representanter i direktörsstyrelsen. De övriga är indelade i *valgrupper*. Varje valgrupp representeras av en gemensam exekutivdirektör. Varje valgrupp har ett kontor. Där arbetar också en biträdande exekutivdirektör, en assisterande exekutivdirektör, eventuellt en rådgivare samt ett antal assistenter. Formellt skall de anställda på valgruppskontoren i första hand vara lojala mot arbetsgivaren, dvs. banken, men i praktiken är lojaliteten främst riktad mot länderna i valgrupperna.

Små delägare gynnas vid fördelning av röster

Medlemsländernas röstandel i Guvernörsstyrelsen beror på deras andel av tillgångarna i OCR. Fördelningen gynnar små delägare; en femtedel av alla röster delas lika mellan medlemsländerna och övriga fyra femtedelar fördelas proportionellt efter respektive

lands aktieinnehav. De 41 medlemsländer som hör till regionen står för ungefär två tredjedelar av aktier och röster. De flesta av dessa länder är fattiga och tar emot lån från banken. Medlemsländernas andelar av kapitalet i OCR varierar mellan 0,001 och 16 procent.

**Andelar (%) av kapitalet i OCR och "burden share" i AsDF
De fem största bidragsgivarna och Sveriges valgrupp**

Land	Kapital	Röster	AsDF
Japan	16,05	13,19	35,13
USA	16,05	13,19	14,81
Kina	6,63	5,65	-
Indien	6,51	5,56	-
Australien	5,95	5,11	6,49
Kanada	5,38	4,65	4,66
Sverige	0,35	0,63	1,37
Danmark	0,35	0,63	0,89
Finland	0,35	0,63	0,50
Norge	0,35	0,63	0,90
Nederländerna	1,06	1,20	2,43

Källor: Asian Development Bank Annual report 1998 (ang. OCR) samt material från UD-IC (ang. AsDF). Uppgifterna avser år 1997.

Japan har ett mycket starkt inflytande i banken. Förutom att landet vid sidan av USA är den största ägaren innehas många av bankens högsta poster av japaner. Presidenten är alltid Japan. Bidragande skäl till den japanska dominansen är att Japan är den i särklass största donatorn till AsDF. Japan är också den största bidragsgivaren till de mindre specialfonderna. Vicepresidenterna väljs så att en kommer från Asien, en från Europa och en från Nordamerika.

Finansiella kriser i Asien har försämrat bankens ekonomi

Sedan 1997 har verksamheten präglats av de finansiella kriserna i Asien. Många insatser har gjorts för att lindra krisens effekter, samtidigt som flera låntagare fått problem med sina återbetalningar. Kriserna har allvarligt försämrat bankens ekonomi, fram-

för allt genom stora lån till ett litet antal relativt välutvecklade länder. Förhandlingar om den åttonde påfyllnaden av AsDF (AsDF VIII) har därför påbörjats och förhandlingar om en femte kapitalökning av OCR planeras inom en snar framtid.

Skärpa krav på låntagarna drabbar fattiga länder

Bland annat på grund av Asienkrisen har efterfrågan på lån ökat, vilket ställt krav på hårdare prioriteringar. För att möta dessa krav har banken skärpt kraven för lån ur AsDF på ett sätt som är till nackdel för de fattigaste länderna. Vissa medlemsländer, bland annat Sverige, är negativa till detta eftersom de menar att fondens primära syfte är att kunna erbjuda lån på mycket fördelaktiga villkor till de fattigaste länderna.

Banken decentraliserar sin organisation

En annan utmaning för banken är att definiera sin roll gentemot andra biståndsgivare i regionen. Världsbanken har under senare tid decentraliserat sin verksamhet och ökat etableringen i bland annat Asien och Oceanien. Denna starka decentralisering av Världsbankens verksamhet leder till ökat behov av starkare profil och tydligare roll för AsDB. AsDB har antagit en ny policy om decentralisera verksamheten som innebär överföring av beslutskompetens till lokalavdelningarna och förstärkning av lokalavdelningarnas resurser. Med anledning av detta planerar banken att under tre år rekrytera 100 nya handläggare. Detta kan ses som ett svar på Världsbankens decentralisering.

5.2 Mål för det svenska medlemskapet

Det övergripande målet för statens engagemang i utvecklingsbankerna är att de av riksdagen antagna biståndspolitiska målen i största möjliga utsträckning skall präglade bankernas verksamhet. Biståndsmålen finns angivna i budgetpropositionen under utgiftsområde 7:

Det övergripande målet för det svenska utvecklingssamarbetet är att höja de fattiga folkens levnadsnivå. Målet har uttytts i sex delmål för utvecklingssamarbetet som fastställts av riksdagen, nämligen att bidra till:

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

Enligt regleringsbrevet för 2000 (utgiftsområde 7) skall det multilaterala utvecklingssamarbetet bidra till att målen uppnås genom att understödja och effektivisera multilaterala organisationer samt att verka för att verksamhetsinriktning, styr- och finansieringsformer överensstämmer med svensk policy. Internationella finansieringsinstitutioner, till vilka AsDB hör, är en av fyra grenar av Sveriges multilaterala utvecklingssamarbete. Målen för denna verksamhetsgren är angivet per institution. De specifika målen för engagemanget i AsDB anges på följande sätt:

Inom ramen för det svenska stödet till de multilaterala utvecklingsbankerna skall Sverige – i *Asiatiska utvecklingsbanken* (AsDB/AsDF) bidra till att stärka bankens roll i det internationella systemet och i regionen. Sverige skall arbeta för effektiv tillämpning av de policier som tagits fram inom ramen för överenskommelserna om bankens fjärde kapitalökning och sjunde påfyllnad av fonden för utlåning på mjuka villkor, bl.a. avseende god samhällsstyrning, jämställdhet, miljö och hälsa. Inom ramen för de pågående förhandlingarna om den åttonde fondpåfyllnaden av fonden skall Sverige verka för att fattigdomsorienteringen stärks ytterligare och förankras i bankens tvärsektoriella policyfrågor, att internationella prioriteringar och visioner för koordinering och partnerskap beaktas och att resultatbaserad utlåning tillämpas.

I regleringsbrevet anges vidare att Sverige skall ägna uppmärksamhet åt frågan om rollfördelningen mellan Världsbanken, IMF, FN och andra organisationer inom utvecklingssamarbetet.

De specifika målen för engagemanget i AsDB har ändrats sedan regleringsbrevet för 1999, framför allt för att anpassas till de förändringar som skett av banken och dess omgivning.

Målen för det svenska engagemanget manifesteras också i Sveriges anföranden i Guvernörsstyrelsen. Vid det senaste årsmötet,

som hölls våren 1999, betonades fem frågor, vilka överensstämmer väl med innehållet i regeringsbrevet för 1999:¹¹

- Nödvändigheten att bekämpa fattigdom och att stöd för fattigdomsreduktion ses som en integrerad del i varje enskilt projekt
- Nödvändigheten att banken utvecklas mot en modern utvecklingsbank, dvs. att banken intensifierar sitt policyarbete i utvecklingsfrågor och har en tydlig inriktning mot utvecklingsarbete i verksamheten
- Behovet av att AsDB stärker sin position som intellektuell ledare och forum för olika diskussioner i regionen
- Bankens svåra ekonomiska situation både vad gäller OCR och AsDF lyftes fram och det deklarerades att Sverige är berett att delta i påfyllnadsförhandlingar inför AsDF 8
- Behovet av att stärka och tydliggöra AsDB:s roll i det multilaterala systemet samt koordinera denna gentemot övriga multilaterala aktörer.

5.3 Omfattningen av det svenska deltagandet

Sverige prioriterar insatser i fattiga länder

Omfattningen av det svenska deltagandet i AsDB kan inte mätas som årliga bidrag, eftersom utbetalningarna görs oregelbundet. Storleken på bidragen bestäms genom påfyllnadsförhandlingar som initieras när det tillgängliga kapitalet börjar ta slut. Ett bättre mått är Sveriges andelar av bankens kapital. Vid slutet av 1998 var Sveriges andel av OCR 0,35 procent, vilket motsvarar ungefär 170 miljoner dollar. Bidragen till OCR har överförts i fem omgångar. Bidragen till AsDF bestäms också de genom återkommande förhandlingar. Sverige står för 1,37 procent av utbetal-

¹¹ Uppgifterna det svenska anförandet har hämtats ur en rapport från mötet som tagits fram av UD IC BANK. Årsmötet hölls 30 april till 2 maj 1999.

ningarna till AsDF, vilket är en betydligt högre andel än för OCR. Att de svenska bidragen koncentreras till AsDF beror på att Sverige prioriterar insatser i de fattigaste länderna. Bidragen går över anslagsposten A1.1 för multilateralt utvecklingsarbete inom utgiftsområde 7.

Visst samarbete mellan Sida och banken

Förutom de direkta ekonomiska bidragen till banken pågår samarbete mellan AsDB och Sida, vilket innefattar tekniskt samarbete samt en del samfinansierade projekt. Ett visst tekniskt samarbete pågår inom områden där Sverige har stor kompetens. Resurserna koncentreras på exempelvis sociala frågor, jämställdhet, miljö och god samhällsstyrning. Sverige har till exempel organiserat utbildning av bankens personal i jämställdhetsfrågor. Det tekniska samarbetet finansieras från svensk sida genom fonder, som administreras från Sida. Det finns efter förfrågan från AsDB planer för att bilda en fond för tekniskt samarbete för god samhällsstyrning. Utöver de samfinansierade projekten förekommer en del kontakter mellan Sida och AsDB på landnivå, exempelvis för att undvika dubbelarbete.

De samfinansierade projekten är få, vilket till stor del beror på skillnader i arbetssätt mellan AsDB och Sida. Båda organisationerna har ungefär lika många handläggare, men AsDB fördelar omkring sju gånger så mycket pengar. Sida har en mer decentraliserad organisation med en större andel fältpersonal, medan AsDB har en centraliserad organisation och arbetar med projekt av stora volymer. Samarbetet med AsDB får dessutom stå tillbaka eftersom Sida prioriterar andra partners högre, exempelvis Världsbanken.

5.4 Organiseringen av det svenska deltagandet

Enheten för internationellt utvecklingsarbete på Utrikesdepartementet (UD IC) ansvarar för det svenska deltagandet.

Inom enheten finns en grupp (IC/BANK) för utvecklingsbanker med fyra handläggare och en gruppsamordnare. En handläggare arbetar med AsDB och använder större delen av sin tid till detta.

Sverige är som nämnts representerat både i Guvernörsstyrelsen och i Direktörsstyrelsen. Representanten i Guvernörsstyrelsen utses av regeringen. Sverige har under olika perioder representerats av antingen ett statsråd eller en statssekreterare. För närvarande är Sveriges ordinarie representant en statssekreterare i Utrikesdepartementet. På årsmötet medföljer personal från UD och ibland även från Sida.

Nordiskt samarbete är viktigt

I Direktörsstyrelsen representeras Sverige av en gemensam ledamot med Norge, Finland, Danmark, Nederländerna och Kanada. Denne har titeln exekutivdirektör och har hittills alltid varit från Kanada, som är den i särklass största bidragsgivaren i gruppen. Till sin hjälp har denne en biträdande och en assisterande exekutivdirektör. Dessa poster roterar mellan de övriga länderna i valgruppen. Mellan den 1 september 1999 och den 31 augusti 2001 har Sverige en direktörspost. Under den perioden ansvarar Sverige för den nordiska samordningen, som är av mycket stor vikt. Samordningen innefattar det nordiska agerandet i samtliga frågor utom upphandling och rekrytering. Samordningen är också en mycket viktig uppgift för AsDB-handläggaren på UD, som regelbundet håller telefonkonferenser med sina kollegor i de andra nordiska länderna.

Sidas samarbete med AsDB bedrivs inom olika avdelningar inom myndigheten beroende på vilka typer av projekt det är frågan om. Vid sidan av myndighetens huvudsakliga tematiska indelning finns regionala avdelningar, och på Asienavdelningen finns en handläggare med en koordinerande roll i frågor om gäller AsDB. Handläggaren uppskattar att ungefär fem procent av en heltidstjänst går åt till detta.

Svenska företag har små andelar av marknaden

Förutom UD och Sida är det inga delar av statsförvaltningen som är direkt engagerade i AsDB:s verksamhet. Däremot finns det vissa specifika frågor som är gemensamma för flera internationella organisationer och som involverar andra myndigheter eller departement. En sådan är näringslivsfrämjande. De projekt AsDB finansierar skapar affärsmöjligheter för svenska företag, men svenskt näringsliv har ganska små andelar av denna marknad, enligt nedanstående tabell:

Svenska företags och konsulters verksamhet i AsDB-finansierade projekt

	1997		1998		Totalt alla år fram till dec. 1998	
	Summa (M USD)	% av totala	Summa (M USD)	% av totala	Summa (M USD)	% av totala
Varor och relaterade tjänster	10,1	0,18	7,0	0,13	288,9	0,61
Konsult-tjänster	1,2	0,61	2,0	1,29	19,1	0,81

Källa: "A Fact Sheet, Sweden and ADB", Asian Development Bank, 31 December 1998 (Broschyr)

Från statsförvaltningens sida görs en del näringslivsfrämjande insatser på den multilaterala biståndsmarknaden, vilket behandlas i ett särskilt avsnitt.

5.5 Styrning av det svenska deltagandet

Det svenska deltagandet i AsDB behandlas normalt inte som en särskild fråga på regeringsnivå. Det övergripande ansvaret för styrningen av det svenska deltagandet i AsDB ligger på bankgruppen på UD-IC. Den svenska policyn i olika frågor utarbetas i samråd med andra enheter på UD och Policygruppen på UD-IC. Asien- och Oceanienheten (UD-ASO) deltar i beredningen av utrikespolitiskt viktiga frågor, exempelvis projekt som planeras i

konfliktområden. På UD-GC finns policysakkunniga som konsulteras i frågor om exempelvis miljö och jämställdhet. Utöver UD är det normalt endast Sida som involveras i beredningsarbetet. Sida skall enligt regleringsbrevet vara berett att delta i styrningen av organisationer till vilka myndigheten ger multilaterala stöd som utgör en betydande del av organisationens budget. Detta kan inte anses gälla Sidas samarbete med AsDB. Sida avgör från fråga till fråga hur mycket resurser som avsätts på deltagandet i beredningen. Sida har givit AsDB låg prioritet vilket bidragit till att myndighetens deltagande legat på en låg nivå. Enligt UD-IC efterfrågas Sidas sakkunskap i flera frågor, framför allt när det gäller landrelaterade frågor och tekniska frågor.

Handläggaren för AsDB tar de kontakter som behövs på eget initiativ. Samarbetet löper på informell basis. För att ytterligare dra nytta av den kompetens som finns inom statsförvaltningen pågår ett arbete med att bygga upp en nätverksgrupp, som för närvarande engagerar omkring sju personer från UD och Sida.

Gemensamma ståndpunkter från de nordiska länderna

Svenska ståndpunkter utarbetas inför guvernörsstyrelsens årsmöten, inför och under förhandlingar om påfyllnad av OCR eller AsDF samt inför viktigare ärenden i direktörsstyrelsen. I direktörsstyrelsen är det främst i policyfrågor som Sverige har synpunkter. Det är ovanligt att Sverige framför synpunkter på enskilda projekt. Det förekommer i speciella fall som när projekt har utrikespolitisk betydelse, exempelvis i konflikter mellan länder i regionen. I direktörsstyrelsen framförs nästan alltid synpunkter gemensamt från valgruppen, vilket ställer krav på koordinering mellan länderna även på hemmaplan. Den nordiska koordineringen är central för Sverige. Inför direktörsstyrelsens möten utarbetar valgruppskontoret ett förslag till gemensamma ståndpunkter varefter länderna i valgruppen reagerar på detta.

Rapportering och utvärdering

Eftersom både styrningen av deltagandet och själva arbetet med deltagandet till stor del sköts av UD-IC finns inte samma behov av återrapportering som i många andra organisationer. Efter Guvernörsstyrelsens möten görs rapporter i form av en intern promemoria. Årligen görs i budgetpropositionen en kortfattad rapportering av bankens verksamhet och de svenska insatserna.

Den senaste utvärderingen av det svenska deltagandet i AsDB gjordes 1991 av Kommittén för översyn av svenskt multilateralt utvecklingssamarbete. Kommittén föreslog en ökning av Sveriges insats i banken. Skälen var att banken fått ökad betydelse som utvecklingsorgan i regionen, att den var mycket välskött samt att dess mål utvecklats till att ligga nära de svenska biståndspolitiska målen. Förslaget motiverades även med svenska intressen ökat i regionen, både utvecklings- och handelspolitiskt.¹²

Sidas eget samarbete med AsDB bedrivs inom myndighetens ordinarie biståndsverksamhet enligt myndighetens egna prioriteringar. Det finns inga särskilda direktiv till Sida i regleringsbrevet om att samarbeta med AsDB. Någon samlad uppföljning eller utvärdering av Sidas samarbete med AsDB görs inte. De enskilda projekten utvärderas var för sig. Ansvar för detta ligger på den ämnesavdelning där respektive projekt handläggs.

5.6 Svenskt inflytande i AsDB

Sverige utövar inflytande i AsDB genom flera kanaler. De formella kanalerna är Guvernörsstyrelsen och Direktörsstyrelsen samt genom påfyllnadsförhandlingar. Därtill kommer bilaterala kontakter med sekretariatet i Manila. En annan viktig kanal är kontakter med andra medlemsstater, framför allt de nordiska länderna.

¹² SOU 1991:48, s 118 f

Inflytande genom samarbete med andra länder

Sverige är en av de mindre bidragsgivarna till banken och röststyrkan i Guvernörsstyrelsen är därför svag. Det beror också på att Sveriges ekonomiska insatser har koncentrerats till AsDF och att bidrag till AsDF inte ger några röster. Möjligheterna att på egen hand använda ekonomiska påtryckningar är små. För Sverige är det därför viktigt att samarbeta med andra länder och försöka påverka med andra medel än röstning. Samarbetet inom valgruppen, i synnerhet i den nordiska kretsen, framhålls på UD IC som mycket viktigt. Den starka nordiska sammanhållningen är en bra grund för samarbetet. Av de övriga två länderna i valgruppen ligger Nederländerna nära den nordiska hållningen. Åsiktskillnaderna är större gentemot Kanada. Samtidigt är det enligt UD-IC en stor fördel att ha med ett G7-land i valgruppen. Koordineringen på hemmaplan inom de nordiska länderna sköts av handläggarna på respektive departement. Telefonkonferens hålls en gång varje vecka.

Rotationsordning på direktörspost

Av de tre direktörsposterna på valgruppskontoret roterar de två lägre mellan Nederländerna och de nordiska länderna medan Kanada har exekutivdirektören. Kanada, Nederländerna och ett nordiskt land är alltid representerade på valgruppskontoret. De nordiska länderna turas i sin tur om på sin direktörspost. Rotationsordningen inom valgruppen bestäms genom förhandlingar länderna emellan. De nordiska länderna arbetar för att få till stånd rotation även av posten som exekutivdirektör.

Årliga besök i Manila planeras

Genom valgruppskontoret arbetar Sverige mycket mot Direktörsstyrelsen. Däremot förekommer få direkta kontakter mellan UD och AsDB:s sekretariat. Enligt UD-IC är sådana kontakter viktiga, och det finns en ambition att i fortsättningen göra ett besök per år i Manila. Syftet med dessa besök skall vara att i direkt dia-

log med bankens ledning deklarerar svenska ståndpunkter i viktiga frågor.

Rekrytering av personal från de nordiska länderna – en viktig fråga

Kontakter med sekretariat i mellanstatliga organisationer underlättas ofta av att svenskar arbetar i organisationen. Enligt enheten för internationell rekrytering på UD är AsDB en prioriterad organisation när det gäller att hjälpa svenskar till anställning. Enligt bankens egen statistik var sex svenskar anställda i AsDB 30 juni 1998, samtliga på handläggarnivå. Sett i relation till Sveriges bidrag till banken är det en rimlig nivå, omkring 0,8 procent av alla anställda på handläggare- och chefsnivå. Enligt UD-IC har dock de flesta av dessa endast avlägsna kopplingar till Sverige. Ingen har heller någon hög chefsposition. Vid AsDB:s årsmöte våren 1999 träffades den svenska delegationen och direktörerna vid valgruppskontoret. I diskussionerna framkom att det var angeläget att förbättra rekryteringen från de nordiska länderna, även om de nordiska länderna är väl representerade i förhållande till deras bidrag. För att åstadkomma detta diskuterades upprättandet av långsiktiga kontakter mellan banken och nordiska institutioner.

5.7 Överväganden och förslag

Statskontoret bedömer att Sveriges agerande i Asiatiska utvecklingsbanken har varit framgångsrikt och att Sverige har haft ett stort inflytande i förhållande till den relativt begränsade ekonomiska insatsen.

Nätverksgrupp för AsDB-frågor – ett bra initiativ

Det svenska deltagandet är beroende av ett litet antal personers insatser. I centrum finns en handläggare på UD som för sitt arbete är beroende av ett nätverk av personer på UD och Sida

som kan bistå med olika typer av kompetens. Arbetet är mycket personberoende och möjligheterna att få bistånd kan påverkas kraftigt av personal- och organisationsförändringar på UD och Sida. Engagemanget från olika personer sker till stor del på frivillig basis, något som i synnerhet gäller Sida. Det är därför viktigt med ett samarbete som upplevs meningsfullt från alla parter. Statskontoret ser positivt på det arbete som pågår med att etablera en nätverksgrupp för AsDB-frågor.

En utförligare beredning kan öka det svenska inflytandet

Statskontoret bedömer att det finns möjligheter att bereda AsDB-relaterade frågor utförligare. Den uppfattningen delas av UD-IC och Sida. En utförligare beredning skulle enligt Statskontoret kunna innebära en ökning av det svenska inflytandet och indirekt också en förbättring av AsDB:s beslutsunderlag. En utförligare beredning kräver dock antingen att mer resurser läggs på beredningsarbetet eller att omprioriteringar sker.

Sida kan engageras mer

Statskontoret bedömer att det finns möjligheter att engagera Sida ytterligare i beredningsarbetet. Ett arbete med att intensifiera samarbetet mellan UD och Sida pågår också. Sannolikt kan förutsättningarna för samarbete mellan banken och Sida gynnas av den utveckling som för närvarande pågår inom banken mot en ökad fältrepresentation, vilket skulle kunna öka Sidans intresse för banken.

Statskontoret bedömer vidare att möjligheterna att engagera Enheten för Asien och Oceanien inom UD ytterligare i beredningen bör beaktas. Detsamma gäller berörda ambassader.

Rationaliseringar mellan de nordiska länderna – ett alternativ till svenska resursökningar

Ett sätt att effektivisera beredningen, som enligt Statskontoret bör ses över, är ”poolning” av resurser mellan de nordiska länderna. En viss fördelning av beredningsarbetet sker redan i dag genom att det land som har samordningsansvaret också ofta sköter en relativt stor del av beredningsarbetet. Ett förslag är att varje land tar ett särskilt ansvar för beredningen av sina prioriterade frågor. Eftersom det nordiska samarbetet i Asiatiska utvecklingsbanken är mycket väl utvecklat har eventuella försök med arbetsfördelning enligt Statskontoret goda möjligheter att lyckas

De administrativa rutinerna kan utvecklas

Enligt Statskontoret bör administrativa rutiner och dokumenthantering ses över. Det gäller bl.a. möjligheterna att utveckla IT-stödet i syfte att ge handläggarna ökad tillgång till Internet och krypterad e-post.

6 FN:s kontor för de mänskliga rättigheterna

Främjandet av de mänskliga rättigheterna är en av FN:s främsta uppgifter. Det stipuleras redan i FN-stadgans första artikel och är därmed ett gemensamt ansvar för alla medlemsstater¹³.

Att främja de mänskliga rättigheterna är även en prioritet inom svensk utrikespolitik. Mänskliga rättigheter skall beaktas inom alla delar av utrikespolitiken och alla svenskar som arbetar i eller mot en internationell organisation för Sveriges räkning skall ta hänsyn till detta.

6.1 MR-kontorets funktion, uppgifter och organisation

Bakgrund

FN:s högkommissarie för de mänskliga rättigheterna (United Nations High Commissioner for Human Rights, UNHCHR) och hennes kontor, (Office of the High Commissioner for Human Rights, OHCHR) har under senare tid blivit allt viktigare komponenter i FN-systemet.

I samband med reformeringen av FN:s organisation, struktur och arbetsätt år 1997 beslutades att mänskliga rättigheter skulle vara en integrerad del av alla FN:s verksamheter. De mänskliga rättigheterna skall med andra ord genomsyra hela FN-systemet. Högkommissarien för de mänskliga rättigheterna uppdrogs att samordna och inneha ansvaret för de mänskliga rättigheterna. Det s.k.

¹³ Artiklarna i FN:s Allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna från år 1948 kan delas in tre kategorier: de grundläggande friheterna såsom åsiktsfrihet eller religionsfrihet, rätten till skydd mot övergrepp samt rättigheter för att tillgodose de grundläggande behoven t.ex. rätten till hälsovård eller utbildning. Sammantaget talar vi om medborgerliga och politiska rättigheter samt ekonomiska, kulturella och sociala rättigheter.

kontoret för de mänskliga rättigheterna fungerar som högkommissariens stab.

Beslutet om att tillsätta en högkommissarie fattades redan 1993, under världskonferensen i Wien. Fram till 1997 fanns både en högkommissarie och ett FN-center för de mänskliga rättigheterna. Detta medförde otydlighet i ansvarsförhållandena och i rollfördelningen vilket ledde till ineffektivitet. År 1994 initierade den dåvarande högkommissarien en reform av MR-centrets arbetssätt. År 1997 initierades en studie av centrets verksamhet som påvisade stora brister i ledning och styrning av centret.

I september år 1997 utsågs en ny högkommissarie. Det beslutades att högkommissarien skulle ansvara för MR-centrets verksamhet. I samband med detta bytte centret namn till Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) eller det s.k. MR-kontoret. Omstruktureringsprocessen har tagit nästan två år och verksamheten har ännu inte riktigt funnit sina former.

MR-kontoret – en del av FN-systemet

MR-kontoret är en del av generalsekreterarens sekretariat. Det är således inte något självständigt fackorgan där medlemsstaterna finns representerade. Medlemsstaterna utövar istället sitt inflytande över verksamheten genom generalförsamlingen, ECOSOC (den ekonomiska och sociala kommittén) och i FN:s kommission för de mänskliga rättigheterna. Till skillnad från MR-kontoret är dessa tre instanser politiska församlingar, dvs. de består av representanter för de olika medlemsländerna.

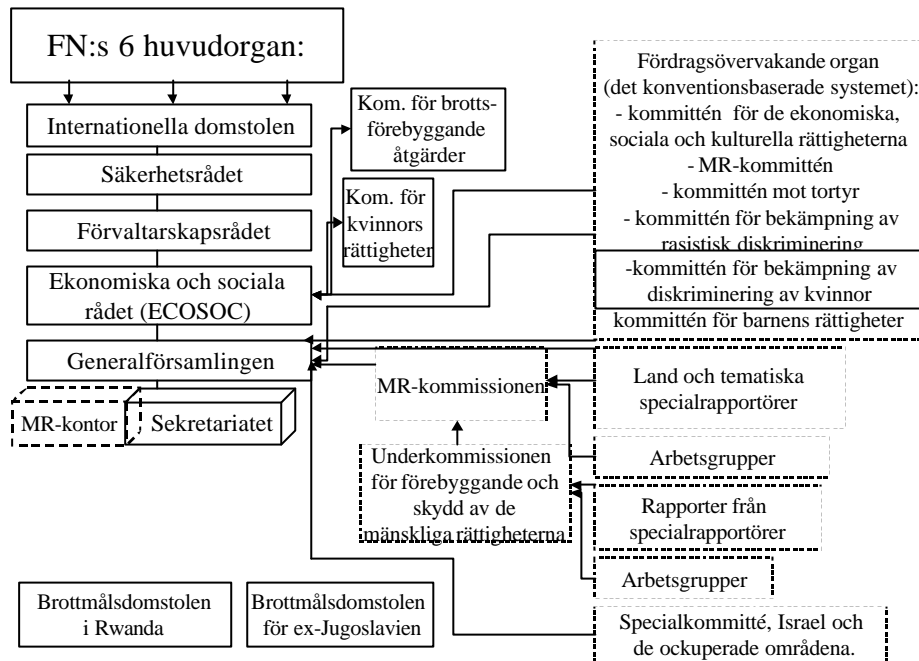
I generalförsamlingen är 185 medlemsstater representerade. Det är den instans som har det övergripande ansvaret för mänskliga rättigheter i FN-systemet. ECOSOC, i sin tur, består av 54 medlemsstater. ECOSOC rådgör generalförsamlingen och granskar rapporter och förslag till konventioner och rekommendationer från FN:s kommission för de mänskliga rättigheterna (Commission on Human Rights). MR-kommissionen bildades 1946 och består numera av 53 medlemsstater. Den möts under

sex veckor varje vår. MR-kommissionen har huvudansvar för att ta fram beslutsunderlag för att dra upp riktlinjer för FN:s arbete med de mänskliga rättigheterna. Olika arbetsgrupper och s.k. särskilda rapportörer rapporterar till MR-kommissionen om det förekommer kränkningar av de mänskliga rättigheterna i enskilda länder.

Artiklarna i FN-stadgan om de mänskliga rättigheterna har följts av flera deklARATIONER och konventioner som antagits av enskilda medlemsstater. Sex av dessa konventioner har en särskild ställning i FN-systemet¹⁴. Det finns nämligen sex s.k. konventionskommittéer (se figur) som övervakar att medlemsstaterna efterlever de åtaganden som finns enligt konventionerna. I och med att medlemsstaterna har ratificerat en konvention förbinder de sig att rapportera till övervakningskommittén om hur konventionen efterlevs. Övervakningskommittéerna rapporterar till ECOSOC. En del av MR-kontorets arbete består i att bistå övervakningskommittéerna.

¹⁴ Internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (1965), Internationella konventionen om de medborgerliga och politiska rättigheterna (1966), Internationella konventionen om de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna (1966), Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering mot kvinnor (1979), Konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (1984), Konventionen om barnets rättigheter (1989).

FN och de mänskliga rättigheterna*



*Streckade fält visar organ eller instanser som får stöd av MR-kontoret.

Funktion, uppgift och organisation

Högkommissarien har tilldelats det övergripande ansvaret för frågor som rör mänskliga rättigheter. Till sin hjälp har kommissariens kontoret för de mänskliga rättigheterna. Högkommissarien utses av generalsekreteraren för fyra år.

Innan tillträde skall högkommissarien godkännas av generalförsamlingen.

Högkommissarien för de mänskliga rättigheterna och MR-kontoret skall enligt sitt mandat bl.a. spela en aktiv roll för att förhindra och eliminera kränkningar av de mänskliga rättigheterna, uppmuntra internationellt samarbete, samordna och integrera systemet för de mänskliga rättigheterna, rationalisera samt utveckla

och stärka FN-maskineriet på området mänskliga rättigheter i syfte att förbättra dess effektivitet.

MR-kontoret är förlagt till Genève, nära FN-högkvarteret. År 1997 hade kontoret 140 anställda. Under år 1998 utökades personalstyrkan med ca 100 personer. På de 22 fältkontoren arbetar ytterligare ca 250 personer.

Kontoret är uppdelat i tre avdelningar:

1. Research and Right to Development Branch. Avdelningens uppgift är att bevaka forskning som berör mänskliga rättigheter. De ska också analysera rapporter som staterna frivilligt skickat in till kontoret. Avdelningen ska också ge stöd åt vissa rapportörer, t.ex. de som arbetar med ekonomiska och sociala rättigheter.
2. Support Services Branch. Avdelningen ska bistå och underhålla det konventionsbaserade systemet. De ska således stödja övervakningskommittéerna i deras granskning av staters konventionsrapporter samt hantera klagomålsförfaranden. Avdelningen förbereder och stödjer också MR-kommissionen och dess arbetsgrupper.
3. Activities and Programmes Branch. Avdelningen har ansvar för den tekniska och rådgivande biståndsverksamheten, stödjande av de mekanismer som finns för faktainsamling och undersökningar av specifika situationer som rör de mänskliga rättigheterna (land- och temarapportörer) samt för fältverksamheten.

Som nämnts ovan leder högkommissarien kontorets verksamhet. Kontoret har även en biträdande högkommissarie. Det finns också en administrativ avdelning vars uppgift är att rådge högkommissarien i frågor som rör MR-programmets finansiering, budget och personella resurser. Högkommissarien har även en särskild rådgivare för verksamhet som rör uppbyggande av nationella institutioner. MR-kontoret har dessutom en avdelning i

New York med sex anställda. Det leds av en direktör som är ansvarig inför högkommissarien.

Högkommissarien har det yttersta ansvaret för kontorets verksamhet men det dagliga arbetet leds av en styrelse (management board). Styrelsens ordförandeskap innehas av den biträdande högkommissarien. Styrelsen är sammansatt av cheferna för de tre funktionella avdelningarna samt chefen för den administrativa avdelningen.

Många nya arbetsuppgifter, små resurser och oklarheter kring verksamhetens inriktning

När generalförsamlingen beslutade att de mänskliga rättigheterna skulle prioriteras steg förväntningarna på MR-kontoret. Kontorets uppgifter har utökats drastiskt men resurserna har förblivit förhållandevis små. Det finns samordningsproblem och avvägningssvårigheter mellan den operativa verksamheten som bedrivs på fältkontoren och den normativa verksamhet som kontoret också skall stödja. Den normativa delen utgörs främst av det stöd som kontoret ger till de olika övervakningskommittéerna, dvs. de instanser som utvecklar och prövar de normer som fastslås i de politiska församlingarna, t.ex. generalförsamlingen. Både den operativa och den normativa verksamheten är beroende av kontorets stöd, men resurserna är knappa och samordningen bristfällig.

Högkommissariens kontor bedriver dessutom ett biståndsprogram som dock är av begränsad omfattning jämfört med de program som drivs av andra FN-organ, t.ex. UNDP. MR-kontorets biståndsprogram är delvis finansierat av en frivillig fond. Vissa medlemsländer (till stor del rör det sig om utvecklingsländerna) menar att biståndsprogrammet bör utökas och förstärkas. Andra länder, däribland Sverige, anser att MR-kontoret istället bör utvecklas mot att bli ett "centre of excellence" för mänskliga rättigheter vilket innebär att kontoret skall kunna arbeta med de mänskliga rättigheterna genom andra FN-organ, t.ex. biståndsorganisationerna. Oenigheten mellan medlemsländerna vad gäller kontorets verksamhetsinriktning försvårar arbetet med att ta fram klara och tydliga mål och prioriteringar för verksamheten.

6.2 Tillgångar och finansiering

MR-kontorets verksamhet finansieras dels genom FN:s reguljära budget och dels genom frivilliga bidrag. Bland de stora givarländerna finns bl.a. USA, Sverige, Danmark, Nederländerna och Japan.

År 1998 gick knappt 2 procent av FN:s reguljära budget till kontoret vilket motsvarar 21 miljoner US-dollar¹⁵. Bidragen till frivilligfonderna var mer än dubbelt så höga, cirka 54 miljoner US-dollar¹⁶. Frivilligfonderna har inrättats för att förstärka kontorets verksamhet. De frivilliga bidragen kan bestå av antingen obundet stöd eller riktade bidrag till särskilda projekt. En frivilligfond kan upprättas för ett specifikt ändamål som anses vara särskilt angeläget. Det finns t ex en fond mot rasism och en annan för befolkningar. Det har riktats kritik mot den bristande insynen i fonderna och bl.a. Sverige har framfört att redovisningen är bristfällig.

Sverige anser att man på lång sikt bör sträva bort från den nuvarande modellen med frivilliga bidrag. Ett sådant system kan undergräva det faktum att hela FN står bakom kontorets verksamhet, menar Sverige. Frivilliga men öronmärkta pengar till specifika projekt kan dessutom styra kontorets verksamhet i en sådan riktning som vissa medlemsstater önskar, men som de inte fått gehör för i den politiska församlingen. Sverige verkar därför för att anslagen till kontoret ska höjas från 2 till 4 procent av den reguljära budgeten. En annan risk med öronmärkta pengar är att kontoret inte kan planera och satsa fullt ut på kontorets verksamhet som helhet. Vissa givarländer, däribland Sverige, menar att man skulle kunna underlätta kontorets möjligheter att överblicka och samordna verksamheten, genom att ge reguljärt istället för bundet stöd. Kontoret har nyligen inrättat tjänsten "fund raiser", som innehas av en svensk (ej sekonderad av Sverige). Syftet är bl.a. att inordna samtliga frivilliga bidrag till en och samma enhet

¹⁵ Den totala reguljära budgeten omfattade omkring 2,5 miljarder US-dollar för åren 1998-1999.

¹⁶ Enligt Regeringens riktlinjer för fortsatt stöd till kontoret för FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter (OHCHR)

(front office) för att underlätta överblicken av de samlade resurserna.

Sverige och Holland är de två FN-medlemsländer som betalar in pengar till en s.k. högkommissariens fond för icke-öronmärkt stöd som syftar till att stärka kontorets självständighet och oberoende gentemot medlemsstaternas olika nationella intressen. Holland ställer dock vissa krav på konsultationer före användning av medlen. Under år 1999 uppgår det svenska stödet till fonden till 4 miljoner kronor. En annan finansieringskälla som ökat under senare tid är privata finansiärer som t.ex. Ford Foundation UNFIP (Turner).

Frivilliga bidrag från medlemsstater, år 1999*

Land	Bidrag (milj. US Dollar)	%
USA	4.559	22.7 %
Sverige	2.258	11.2 %
Danmark	2.147	10.7 %
Norge	1.808	9.0 %
Holland	1.603	7.9 %
Tyskland	1.183	5.8 %
Japan	1.112	5.5 %
Belgien	1.009	5.0 %
Finland	980	4.9 %
Frankrike	653	3.3 %
Italien	538	2.7 %
Canada	351	1.7 %
Storbritannien	342	1.7 %
Irland	217	1.1 %
Australien	164	0.8 %

*Tabellen visar de 15 främsta bidragsgivarna av 48.

6.3 Målsättning med det svenska engagemanget i MR-kontoret

Det övergripande målet för det svenska utvecklingssamarbetet är att höja de fattiga folkens levnadsnivå¹⁷. De sex biståndspolitiska målen skall samverka för att bidra till att det s.k. fattigdomsmålet realiseras. De mänskliga rättigheterna ingår i samtliga biståndsmål (resurstillväxt, ekonomisk och social utjämning, ekonomisk och politisk självständighet, demokratisk samhällsutveckling, framsynt hushållning med naturresurser och omsorg om miljön samt jämställdhet mellan kvinnor och män). Att främja de mänskliga rättigheterna är således ett svenskt utrikespolitiskt mål. Detta tas ytterligare upp i olika regeringsskrivelser såsom ”Demokrati och mänskliga rättigheter i Sveriges utvecklingssamarbete” (skr 1997/98:76) eller ”Mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik” (skr 1997/98:89).

Som tidigare nämnts skall de mänskliga rättigheterna vara en integrerad del av svensk utrikespolitik och alla svenskar som arbetar i eller mot en internationell organisation för Sveriges räkning skall ta detta i beaktande. Sverige använder olika kanaler för att verka för de mänskliga rättigheterna. En kanal är högkommissarien och kontoret för de mänskliga rättigheterna. Andra påverkansmöjligheter finns i olika FN-organ och program men även genom Världsbanken och andra regionala utvecklingsbanker. Europarådet och EU-systemet erbjuder också möjligheter att påverka utvecklingen i önskad riktning.

Den svenska regeringen har antagit särskilda riktlinjer för det fortsatta stödet till MR-kontoret. Ett övergripande mål är att verka för en högre svensk profil i syfte att öka den svenska trovärdigheten samtidigt som det gagnar såväl MR-kontoret som MR-frågorna. I dokumentet anges bl.a. vilka framtida frågor som gemensamt bör diskuteras med högkommissarien och dennes kontor. Exempelvis skall frågan om att kontoret bör utvecklas mot att bli ett ”centre of excellence” drivas. Sverige skall också

¹⁷ Budgetpropositionen för år 2000. 1999/2000:1

sträva mot att en ökad andel obundet stöd ges till kontoret genom den reguljära budgeten. Likaså kommer Sverige att stödja en förbättring av kontorets interna styrning.

Motiven för svenskt stöd till MR-kontoret är uppdelade i tre olika men sammanlänkade delar: omvärldsförändringar, förändringar i svensk politik samt pågående processer inom MR-kontoret. I korthet innebär detta att förändringar på den internationella arenan har gjort det möjligt för FN:s generalsekreterare att lyfta upp frågorna om de mänskliga rättigheterna på dagordningen och få gehör för att dessa ska genomsyra hela FN:s verksamhet. På det nationella planet har en liknande utveckling skett. Det pågående förändringsarbetet inom kontoret, som bl.a. syftar till att komma till rätta med brister i organisation, administration och ledarskap, anses även motivera stöd från svensk sida.

6.4 Omfattningen av det svenska engagemanget i MR-kontoret

År 1999 var Sverige den fjärde största givaren av frivilliga bidrag till MR-kontorets verksamhet och under perioden 1993-1998 har Sverige bidragit med totalt 69 miljoner kronor.

Det finns inget specifikt anslag för MR-kontoret i budgetpropositionen. Stödet till kontoret finansieras i huvudsak genom anslaget Bilateralt utvecklingssamarbete inom utgiftsområde 7. Stödet till fältverksamheten tas i huvudsak från regionanslagen.

Sveriges frivilliga stöd till MR-kontoret (miljoner kronor)

	1993/94	1994/95	1995/96	1997	1998	1999
Genève*	8.36	6.984	8.185	8.01	9.5	11.0
Fältkontor	0.0	5.83	7.3	6.65	9.0	4.0
Totalt:	8.36	12.814	15.485	14.66	18.5	15.0

*Uppdelat på bl.a. olika fonder, konferenser och uppbyggandet av nationella institutioner.

6.5 Organiseringen av det svenska agerandet

Två enheter har det samordnande ansvaret inom Regeringskansliet (UD) för det svenska arbetet gentemot MR-kontoret. Det är enheten för internationellt utvecklingssamarbete (UD/IC) och enheten för folkrätt, mänskliga rättigheter och traktaträtt (UD/FMR). Det är dock UD/FMR som har ansvar för att ta fram politiska riktlinjer och är även den enhet som ger instruktioner till representationerna i Genève och New York.

Sida svarar för det operativa arbetet, d.v.s. det samarbete med kontoret som Sverige finansierar. Inom Sidas enhet för demokratisk samhällsstyrning (DESA) finns två handläggare som arbetar med MR-kontoret. Ett nära samarbete mellan departementet och Sida har inletts. Gemensamma riktlinjer för Sveriges fortsatta stöd till kontoret har utarbetats och fastställts av regeringen. Sedan två år finns även en för UD och Sida gemensam samrådsgrupp för mänskliga rättigheter och demokrati. På det svenska representationskontoret i Genève arbetar en person mot MR-kontoret. Återrapportering till UD och även Sida sker löpande. Den årliga verksamhetsberättelsen ställs direkt till departementet.

6.6 Styrning av det svenska agerandet

Sveriges engagemang för de mänskliga rättigheterna har, som tidigare nämnts, behandlats i flera regeringsskrivelser. Dessa skall vara vägledande för det svenska utvecklingssamarbetet och skall således styra departement och myndigheter i deras kontakter med samtliga internationella organisationer. Därutöver har regeringen ansett det angeläget att arbeta fram särskilda riktlinjer för Sveriges engagemang i MR-kontoret.

I regleringsbrev för åren 1997 och 1998 uppdrogs Sida av regeringen att utarbeta riktlinjer för det fortsatta stödet till MR-kontoret. En promemoria överlämnades till regeringen i mars år 1999. Enligt regeringsbeslut i september år 1999 skall riktlinjerna

vägleda de svenskar som arbetar med kontoret. Dokumentet betonar vikten av fortsatt samarbete mellan UD och Sida. En nära samverkan mellan departementets och myndighetens respektive ansvarsområden skall bl.a. främja en samstämmig hållning till kontoret.

Området mänskliga rättigheter är nära förknippat med de svenska biståndsmålen. Vanligast är att departementet ansvarar för att arbeta fram de politiska riktlinjerna medan myndigheten ansvarar för det operativa arbetet. När det gäller Sveriges engagemang i MR-kontoret har dock Sidans roll varit nära departementets. Anledningen till detta har varit ett särskilt stort behov av samspel mellan flera olika sorters kompetenser.

De gemensamma riktlinjerna betonar ett nära samarbete där både myndigheten och departementet agerar och förhandlar med kontoret.

6.7 Sveriges inflytande över MR-kontorets verksamhet

Sverige har som målsättning att stärka MR-kontorets integritet och motverka att nationella intressen styr verksamheten. Sverige menar att detta bäst åstadkoms genom att ge kontoret en ökad andel av FN:s reguljära budget. MR-kontoret dras dock fortfarande med administrativa och organisatoriska problem vilket bidrar till att Sverige anser det svårt att helt och hållet ge obundet stöd till kontoret. De administrativa rutinerna är fortfarande så pass bristfälliga att detta får ses som en långsiktig målsättning. För svenskt vidkommande innebär situationen ett dilemma. Å ena sidan är det önskvärt att kontoret är självständigt vilket ytterst kan åstadkommas genom att ge kontoret obundet basstöd. Å andra sidan vill Sverige att de pengar som överförs till kontoret skall användas effektivt och sammanfalla med svenska intressen.

Sverige har sökt att lösa denna målkonflikt genom att inleda en mer formaliserad dialog med högkommissarien. Dialogen har bl.a. inneburit att Sverige kunnat föra fram önskemål och syn-

punkter på kontorets verksamhet och administration. Sverige har också kunnat konstatera att många av de svenska idéerna kring verksamheten återfinns hos högkommissarien. Det gäller t.ex. relationen mellan öronmärkta bidrag respektive icke-öronmärkt stöd samt vikten av att finna en jämvikt mellan den normativa och den operativa verksamheten. Sverige stöder också högkommissariens mål om att kontorets skall utvecklas mot att bli ett "centre of excellence" dvs. att kontoret arbetar för de mänskliga rättigheterna genom andra FN-organ.

Det finns också andra vägar för att påverka kontoret i en för Sverige önskvärd riktning. Ett sätt är att bilda allianser med likasinnade länder för att föra fram ståndpunkter i de politiska församlingarna, där beslut som rör kontorets verksamhetsinriktning fattas. Det kan också vara av vikt att ha svenska tjänstemän på plats inom organisationen. För närvarande finns endast en svensk tjänsteman inom organisationen samt två s.k. junior professional officers¹⁸. Från svensk sida har detta uppmärksamats och även framförts som ett led i den tidigare nämnda dialogen med kontoret.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att budgetstyrning i form av frivilliga bidrag, dialogen om verksamheten samt allianser i de politiska församlingarna är viktiga inflytandekanaler för Sverige.

6.8 Övergripande bedömning av Sveriges insatser

MR-kontoret utgör en viktig kanal för Sverige när det gäller arbetet med att främja de mänskliga rättigheterna. Från svensk sida är det av intresse att kontoret fungerar självständigt och att detaljstyrning från medlemsstater minimeras. En svensk ståndpunkt är att detta kan åstadkommas framför allt genom att ge kontoret obundet basstöd i stället för riktade bidrag till specifika projekt. De bristande administrativa rutinerna vid kontoret innebär dock att detta får ses som ett långsiktigt mål.

¹⁸ Tjänstemannen är ej sekonderad av Sverige.

Dilemmat för svenskt vidkommande är att Sverige vill främja kontorets oberoende samtidigt som den rådande situationen gör det nödvändigt att fortsätta betala bundet stöd till kontoret.

Att påverka kontorets verksamhet i en för Sverige önskvärd riktning utan att kontorets oberoende påverkas är en svår balansgång. Det finns heller inga enkla svar eller lösningar i detta avseende. Statskontoret bedömer dock att den dialog som inletts med kontoret, i kombination med de långsiktiga målen att främja kontorets oberoende, kan mildra den ovan beskrivna målkonflikten. Att Sverige dessutom betalar in pengar till en särskild fond för obundet stöd torde stärka Sveriges trovärdighet.

En viktig aspekt av det svenska agerandet i internationella organ att berörda aktörer förmår att agera enhetligt. Statskontoret konstaterar att UD och Sida har utvecklat ett nära samarbete inom ramen för beredningen av frågor rörande MR-kontoret. Detta bl.a. genom att betona att departementet och myndigheten gemensamt skall agera mot kontoret. Statskontoret ser positivt på detta initiativ då vi menar att det främjar ett enhetligt agerande samt att det på ett effektivt sätt tar till vara på de tillgängliga resurserna och de olika kompetenserna som finns inom UD och Sida.

7 FN:s befolkningsfond (UNFPA)

7.1 UNFPA:s funktion, uppgifter och organisation

UNFPA är FN:s ledande och samordnande organ för befolkningsfrågor. Med en fjärdedel av världens samlade bistånd inom familjeplanering och befolkningsplanering är organisationen den största enskilda bidragsgivaren på området. UNFPA:s föregångare, Trust Fund for Population Activities, bildades 1967. Namnet har ändrats två gånger, 1969 till United Nations Fund for Population Activities (UNFPA) och 1987 till United Nations Population Fund.

Enligt det mandat som utformades av ECOSOC 1973 skall UNFPA arbeta för att:¹⁹

- bygga upp kompetens inom befolkningsfrågor och resurser för att möta befolkningsproblemen
- skapa medvetenhet om befolkningsproblem och tänkbara åtgärder
- hjälpa utvecklingsländer som efterfrågar stöd med åtgärder mot befolkningsproblemen
- ha en ledande roll i FN-systemet för att främja befolkningsprogram och samordna projekt som fonden stödjer

UNFPA:s nuvarande verksamhet präglas i stor utsträckning av det dokument som undertecknades vid FN:s tredje befolkningskonferens, som hölls i Kairo 1994²⁰. Före konferensen arbetade UNFPA efter en något förenklad syn på befolkningsproblemet och lade mycket resurser på att distribuera preventivmedel. Efter konferensen strävar UNFPA efter en helhetssyn på befolknings-

¹⁹ Resolution 1763 (LIV)

²⁰ ICPD, The International Conference on Population and Development

problemet, med fokus på enskilda individers situation. UNFPA betonar särskilt individens rätt att själv styra över sin reproduktion, jämställdhet mellan könen, männens ansvar samt kvinnornas självständighet. Kairokonferensen har följts upp i ett program som går under namnet ICPD+5. En uppföljningskonferens hölls under sommaren 1999.

UNFPA samarbetar med stater, utvecklingsbanker, andra internationella organisationer och det civila samhället i mottagarländerna. En del av verksamheten utgörs av så kallat *multi-bilateralt* samarbete, dvs. att organisationen på uppdrag av enskilda länder fördelar bistånd som öronmärkts till särskild verksamhet.

UNFPA ger stöd endast på mottagarländernas begäran. 1997 bedrevs verksamhet i 168 länder. Sedan starten har fonden verkat i nästan alla utvecklingsländer och sammanlagt fördelat mer än 4,3 miljarder dollar. UNFPA är primärt en finansiär. Sett till kostnaderna för projekten görs större delen av implementeringen av mottagarländerna själva, andra FN-organ eller andra internationella organisationer. En stor del sköts dock av UNFPA:s egen organisation. UNFPA sköter också ofta upphandling av varor och tjänster till projekt som implementeras av andra.

Tre verksamhetsområden

UNFPA har tre verksamhetsområden. Det största är reproduktiv hälsovård, såsom familjeplanering och sexuell hälsovård. Det innefattar mödravård, ungdomsrådgivning, distribution av preventivmedel, katastrofhjälp och åtgärder mot HIV och AIDS. Området svarade 1997 för 63 procent av de totala fördelade projektmedlen. Målet är att alla människor skall ha tillgång till reproduktiv hälsovård senast år 2015.

Det näst största området är arbetet med befolknings- och utvecklingsstrategier, vilket svarade för 31 procent av projektmedlen 1997. UNFPA hjälper utvecklingsländer med insamling och analys av demografiska data som fertilitet, mortalitet och migration samt dessa faktorerers betydelse för respektive lands utveck-

ling. UNFPA hjälper länderna med att utforma en befolkningspolitik och att efter hand utvärdera den. Ett övergripande mål är att länderna skall få kapacitet att själva ta fram lösningar på sina befolkningsproblem.

Det tredje och minsta verksamhetsområdet syftar till att mobilisera ekonomiskt och politiskt stöd för befolkningsfrågor och UNFPA:s verksamhet. Området svarade för 6 procent av projektmedlen 1997.

Gemensam styrelse med UNDP

UNFPA:s styrelse (Executive board) är gemensam med UNDP. I den sitter representanter för 36 länder varav två tredjedelar är utländer och en tredjedel i-länder. Ländernas representanter sitter tre år i taget efter ett rotationssystem. Styrelsen rapporterar till generalförsamlingen via FN:s ekonomiska och sociala råd, ECOSOC. ECOSOC har en beredande och rådgivande funktion och lämnar rekommendationer till Generalförsamlingen. Styrelsen för UNFPA och UNDP sammanträder fyra gånger årligen. Det första mötet varje år koncentreras kring frågor om UNDP och det andra om UNFPA. På årsmötet, som hålls på sommaren, ägnas organisationerna ungefär en vecka vardera. UNFPA:s högsta chef kallas exekutivdirektör.

Cirka 800 anställda

Totalt har UNFPA närmare 800 anställda.²¹ Drygt 200 arbetar på högkvarteret, som ligger i New York. I Genève finns ett representationskontor med fyra anställda. Övrig personal arbetar på fältet.

UNFPA är representerat i 66 länder. På åtta platser finns större kontor vars personal kan bistå fältarbetarna i näraliggande länder. Sedan en tid tillbaka pågår ett reformarbete inom hela FN-sys-

²¹ Yearbook of international organizations

temet för ökad samordning på mellan olika FN-organ på landnivå. Bland annat finns en strävan att samla olika FN-organisationers lokala kontor i gemensamma byggnader.

Frivilliga bidrag försvårar långsiktig planering

Verksamheten finansieras helt med frivilliga bidrag och inkräkter ej på FN:s ordinarie budget. 1997 bidrog 83 donatorer, de flesta utvecklingsländer, med totalt 290,1 miljoner dollar i generella bidrag samt 29,8 miljoner till multibiprojekt. Intäkterna hade då ökat på fem år med 32 procent för generella bidragen och 75 procent för multibisamarbetet. De största bidragsgivarna var 1998 Japan, Nederländerna, Danmark, Norge, Tyskland, Storbritannien, USA, Sverige, Finland, Schweiz och Kanada. Från starten till och med 1997 har 171 länder bidragit med totalt 4 miljarder dollar. UNFPA var tidigare väldigt beroende av USA:s bidrag, men USA:s bidragsandel har minskat från 30 procent 1985 till 7 procent 1998. Att UNFPA finansieras helt av frivilliga bidrag minskar möjligheterna att bedöma framtida intäkter, vilket försvårar långsiktig planering.

Inom UNFPA pågår ett antal reformer, som framför allt initierats för att öka styrbarheten. Sedan 1998 pågår ett arbete med att reformera verksamhetsplanering och budgetallokering. Dessa processer har tidigare varit fränkopplade från varandra. Det har försvårat styrningen av organisationen, bl.a. för att beslutade åtgärder ibland inte kunnat genomföras eftersom budgeten inte räckt till. I framtiden skall bättre hänsyn tas till budgeten vid planering av verksamheten. Ett arbete pågår också med att införa en mål- och resultatstyrd budgetprocess. Det finns också en ambition att öka långsiktigheten och förutsägbarheten i organisationens verksamhet genom att medlemsländerna ger indikationer om storleken på framtida bidrag.

7.2 Mål för det svenska medlemskapet

De övergripande målen för multilateralt utvecklingsamarbete anges i budgetpropositionen under utgiftsområde 7. Som för allt internationellt biståndsarbete är de biståndspolitiska målen överordnade. Dessa presenterades i kapitlet om AsDB. Ett annat övergripande mål, som särskilt gäller för deltagandet i FN-organisationer, är att stärka och effektivisera det multilaterala systemet inom biståndsområdet. När det gäller UNFPA finns ytterligare en källa för övergripande mål, nämligen aktionsprogrammet från FN:s konferens om befolkning och utveckling i Kairo 1994 som Sverige undertecknat.

I regleringsbrevet för år 2000 anges att Sverige inom FN:s ekonomiska och sociala verksamhet skall verka för en ökad integration av FN:s samlade verksamheter på landnivå. De specifika målen för det svenska medlemskapet i UNFPA anges på följande sätt:

Sverige skall verka för att FN:s befolkningsfond (UNFPA) fullföljer och genomför beslutade reformer, bl.a. nytt finansieringssystem, att UNFPA på ett effektivt sätt följer upp FN:s konferens för befolkning och utveckling (ICPD) och uppföljningskonferensen (ICPD+5).

Dessa mål är i stort sett desamma som för 1999, förutom att de anpassats till att vissa processer gått in i nya faser. I regleringsbrevet anges vidare att Sverige skall verka för att upphandling inom FN-systemet effektiviseras och att återrapporing sker om insatser för ett ökat utnyttjande av givare med underutnyttjad resursbas samt att svenskar i högre grad rekryteras till FN-systemet.

7.3 Omfattningen av det svenska deltagandet

Sverige och de skandinaviska länderna är några av UNFPA:s största finansiärer. 1997 kom sammanlagt 34 procent av alla inbetalade bidrag från Sverige, Norge, Finland och Danmark. Det

svenska bidraget motsvarade då 5,6 procent, men bidraget har höjts sedan dess.

Sveriges del av finansieringen belastar utgiftsområde 7, anslagspost A1.1, multilateralt utvecklingssamarbete.

Basbudgetstöd till UNFPA 1995 – 1999 samt beräknat 2000, miljoner kronor

Årsbidrag 1995	Årsbidrag 1996	Årsbidrag 1997	Årsbidrag 1998	Årsbidrag 1999	Årsbidrag 2000
116	116	116	125	140	145

Källa: Budgetpropositionerna för 1999 och 2000, utgiftsområde 7

Det beräknade bidraget för 2000 uppgår till 145 miljoner kronor, vilket kan jämföras med 3 377 miljoner för hela det multilaterala utvecklingssamarbetet. De svenska anslagen har ökat med 12 procent sedan 1998, vilket i budgetpropositionen för 2000 motiveras med att anslaget då var förhållandevis lågt jämfört med vissa andra givare och att fonden behövde resurser för att följa upp Kairokonferensen.

Förutom de direkta bidragen till UNFPA pågår sedan länge ett samarbete mellan Sida och fonden. Förutom de kontakter som följer genom organisationernas fältarbete har Sida ansvaret för multibisamarbetet med UNFPA. Omfattningen av samarbetet beror på vilka samarbetsprojekt som bedrivs och varierar mycket från år till år. Jämfört med de direkta bidragen till UNFPA via statsbudgeten handlar det om små summor. Enligt redovisningen i budgetpropositioner uppgick multibistödet 1995/96 till (18 mån) 0,5 miljoner, 1997 var det 9 miljoner och 1998 inget alls.

7.4 Organiseringen av det svenska deltagandet

Det svenska huvudmannskapet för engagemanget i UNFPA ligger på Utrikesdepartementet och Enheten för globalt samarbete (UD-GC). En handläggare arbetar med bland annat UNFPA och UNDP. I uppgifterna ingår förberedelser inför och

deltagande i organisationernas styrelsemöten. Sida deltar ofta i beredningen av UNFPA-relaterade ärenden.

På FN-delegationen i New York arbetar en handläggare med UNFPA. En person arbetar som samordnare för ECOSOC-frågor, och kommer därigenom in på UNFPA. Delegationen har i uppgift att bevaka organisationens arbete och rapportera till UD-GC. Delegationen har kontakter med UNFPA:s sekretariat, bland annat genom att delta i olika informella möten. Delegationen skall också främja det nordiska samarbetet och i den mån det skall göras också samordningen inom EU. Sverige strävar dock inte efter någon särskild EU-samordning av arbetet i UNFPA eller andra frivilligfinansierade fonder och program.²²

Sida ansvarar för Sveriges multibisamarbete via UNFPA. Inom Sida arbetar flera personer med frågor som anknyter till UNFPA och UNFPA:s verksamhet. Inom avdelningen för demokrati och social utveckling (DESO) finns också en person som samordnar Sidas arbete med UNFPA. Denne uppskattar att ungefär tio procent av arbetstiden ägnas åt detta.

På UNFPA:s styrelsemöten representeras Sverige normalt av tre eller fyra personer. Från FN-delegationen deltar den handläggare som ansvarar för bevakningen av UNFPA samt dennes närmast överordnade. Från Sverige kommer UNFPA-handläggaren på UD-GC och eventuellt den handläggare på Sida som samordnar myndighetens kontakter med UNFPA. Sida deltar vid årsmötet samt vid möten där frågor behandlas som särskilt engagerar myndigheten.

Genom UNFPA:s verksamhet skapas affärsmöjligheter för svenska företag. Läkemedel, preventivmedel, fältutrustning m.m. handlas upp för mellan 80 och 100 miljoner dollar varje år. Mycket av upphandlingen sköts via UNFPA:s huvudkontor. Främjande av svensk projektexport behandlas i ett separat avsnitt.

²² Regeringens skrivelse 1998/99:60 ”Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under 1998”

7.5 Styrning av det svenska deltagandet

I centrum för styrningen av det svenska deltagandet i UNFPA finns UD-GC. Enheten har huvudansvaret för att utforma Sveriges policy. Andra enheter på UD och Sida involveras av UD-GC när behov föreligger. Samarbetet med andra enheter på UD är dock mycket begränsat. I vissa frågor kontaktas UD-IC. Samarbetet med Sida är å andra sidan väl etablerat. Många ärenden delges rutinmässigt till Sida, där de bereds på framför allt avdelningen för Demokrati och social utveckling (DESO). I vissa frågor förekommer det att konsulter kopplas in i beredningsarbetet, särskilt i frågor av teknisk karaktär. I frågor som berör specifika länder engageras ibland berörda ambassader. Det finns också ett visst samarbete med frivilligorganisationer och forskare.

De frågor som bereds är nästan uteslutande styrelseärenden. Vilka frågor som behandlas beror på styrelsens dagordning. Enskilda projekt bereds inte, eftersom dessa inte behandlas i styrelsen.

Verksamhetsuppdraget till FN-delegationen i New York utarbetas på enheten för global säkerhet på UD i samråd med bland annat UD-GC. Enligt uppdraget skall delegationen i sin verksamhetsplanering utgå från prioriterade mål i verksamhetsplanerna för Enheten för global säkerhet, Enheten för globalt samarbete (UD-GC) och Enheten för folkrätt, mänskliga rättigheter och traktaträtt. Därmed finns en direkt koppling till UD:s prioriteringar. Enligt uppdraget är UNFPA tillsammans med bl.a. UNDP en för delegationen prioriterad organisation. Uppdraget innehåller vissa skrivningar som särskilt gäller UNFPA. De frågor som skall prioriteras är arbetet med en resultatbaserad budget, harmonisering av organisationens administration och budget samt integreringen av de samlade insatserna på landnivå. Uppdraget lägger också särskild vikt vid uppföljningen av Kairokonferensen.

Den formella styrningen av Sidans engagemang i UNFPA är svag. Regleringsbrevet anger att myndigheten skall vara beredd att del-

ta i styrningen av de organisationer till vilka myndigheten ger multilateral stöd som utgör en betydande del av organisationens budget. Detta är dock inte fallet för UNFPA. När det gäller återrapportering skall Sida enligt regleringsbrevet rapportera omfattningen av det bistånd som betalas till internationella organ.

Återrapportering görs efter varje styrelsemöte i form av en promemoria som normalt utarbetas av UNDP/UNFPA-handläggaren på UD-GC. Dessutom rapporterar delegationen löpande om viktigare händelser. Någon större samlad rapportering av det svenska deltagandet i UNFPA görs inte. I budgetpropositionen ges en kort beskrivning av viktiga frågor som är aktuella i organisationen, vilka frågor Sverige arbetat med och vilka prioriteringar som görs inför framtiden.

7.6 Svenskt inflytande i UNFPA

Sverige har arbetat aktivt i UNFPA och har enligt vad Statskontoret erfarit ett gott rykte i organisationen. Ett skäl till detta är att Sverige började arbeta tidigt med befolkningsfrågor och att Sverige varit pådrivande även när det gäller obekväma frågor om t.ex. abort, kvinnlig omskärelse m.m. Sverige var också ett av de mest drivande länderna vid konferensen i Kairo. Dessutom betalar Sverige i tid, vilket inte gäller för alla medlemsländer.

Styrelsen – en viktig kanal

Medlemsländerna kan påverka UNFPA på flera sätt. Styrelsen är den formellt sett viktigaste inflytandekanalen. Sverige sitter med i styrelsen för UNDP och UNFPA t.o.m. 2002. Sverige är med tre år i taget och står däremellan utanför ett år. Styrelsens ordförande under 1997 var svensk.

När det gäller styrelsen görs mycket av arbetet med att utforma besluten vid sidan av de formella mötena. Medlemsländerna kan själva utarbeta förslag till beslut och diskutera dessa med representanter för andra länder. I samband med de formella styrelse-

sammankomsterna hålls regelmässigt informella förhandlingar mellan olika grupperingar av medlemsländer. På årsmötet, som varar i två veckor varav en ägnas särskilt åt UNFPA, finns gott om tid för sådana överläggningar. Många frågor är avgjorda på förhand när de väl tas upp för formell behandling. För att lyckas i detta arbete är det viktigt att de delegater som företräder landet är kunniga och skickliga.

Samarbete med andra länder är viktigt

Samarbete med andra länder är mycket viktigt, särskilt de år Sverige inte sitter med i styrelsen. Då måste de svenska synpunkterna föras fram genom andra länders delegater. Sverige samarbetar särskilt mycket med de övriga nordiska länderna, men andra mönster förekommer. Samarbetet innebär i huvudsak att länderna före styrelsemöten samordnar sina ståndpunkter och planerar agerandet under mötet.

Vid sidan av styrelsearbetet sker mycket underhandskontakter med UNFPA:s sekretariat. I samband med styrelsemöten brukar svenska tjänstemän besöka sekretariatet. Minst ett par gånger varje år kommer också tjänstemän på hög nivå i UNFPA till Stockholm. På dessa möten diskuteras övergripande policyfrågor. Statskontoret har genom intervjuer fått bilden att organisationen är lyhörd för medlemsländernas åsikter och att det har en stor långsiktig betydelse att UNFPA informeras om bidragsgivarnas ståndpunkter.

Svenska tjänstemän inom organisationen underlättar kontakter

Vid kontakter med sekretariatet är det enligt UD-GC fördelaktigt om svenskar arbetar i organisationen, särskilt om de besitter höga poster. En sådan hög tjänstemän blir naturligt UNFPA:s kontaktperson mot Sverige. För närvarande är en av de två biträdande cheferna i UNFPA från Sverige.

När det gäller rekrytering av personal gör UD-GC bedömningen att Sverige generellt sett är bra på att få in personal på FN-tjänster, även om det är brist på svenska kandidater till höga poster. Enligt sekretariatet för internationell rekrytering ingår UNFPA inte bland de organisationer som är särskilt prioriterade för svensk rekryteringspolitik, till skillnad från bl.a. UNDP. Däremot skall Sverige generellt prioritera organisationer som arbetar med befolkningsfrågor, vilket innefattar UNFPA. Sekretariatet gjorde en förfrågan till UNFPA i början av 1999 om antalet svenskar anställda i organisationen. Enligt organisationen var tre svenskar anställda i UNFPA på chefs- och handläggarnivå och en person var under rekrytering. (Exklusive JPO:s, se nedan). Totalt fanns 177 personer på chefs- och handläggarnivå i UNFPA. Andel svensk personal var 1,7 procent, vilket kan jämföras med Sveriges andel av budgeten 1997 som var 5.6 procent.

Förutom den ordinarie personalen rekryterar UNFPA regelbundet JPO:s (Junior professional officers). Det är en särskild anställningsform som endast är öppen för personer under 32 år. Tjänsterna finansieras inte av organisationen, utan av de anställdas hemland. I Sverige står Sida för kostnaderna. För närvarande är fem svenskar JPO:s i UNFPA.

7.7 Överväganden och förslag

Statskontorets bedömning är att Sverige arbetat framgångsrikt i UNFPA och att det svenska inflytandet är stort i förhållande till de begränsade resurser som används i beredningsarbetet. Beredningsresurserna är sannolikt små också i förhållande till andra länder. Enligt en studie från 1998 använder de flesta andra bidragsgivarländer två eller tre gånger så mycket resurser för beredning av deltagandet i UNDP och UNDCP, ett förhållande som sannolikt är överförbart till UNFPA.²³

²³ An evaluation of the effectiveness of Swedish multilateral development cooperation, 1998

Sverige är en betydande bidragsgivare till UNFPA och har enligt Statskontorets bedömning ett gott rykte i organisationen. Detta bidrar till att det är förhållandevis lätt att föra fram svenska ståndpunkter, både i styrelsen och till sekretariatet. Statskontoret bedömer dock att det finns ett utrymme för att utveckla beredningen av ärenden rörande UNFPA, vilket skulle kunna leda till ökat genomslag för svenska ståndpunkter och att Sverige kan bidra på ett ännu mer kvalificerat sätt till att utveckla organisationen.

Samarbetet mellan UD och Sida är viktigt

En god beredning av ärenden i UNFPA kräver både kännedom om FN-systemet och sakkunskap om befolkningsfrågor. Inom statsförvaltningen har UD den bästa kännedomen om FN-systemet och Sida den bästa sakkunskapen om befolkningsfrågor. Ett väl fungerande samarbete mellan UD och Sida är därför viktigt.

Sida kan engageras mer

Statskontoret bedömer att Sida kan delta mer i beredningsprocessen och engageras på ett mer direkt sätt i arbetet i UNFPA. Exempelvis kan myndigheten följa styrelsearbetet närmare och delta vid samtliga styrelsemöten. Sida kan också ha en mer aktiv roll i utvecklingen av svenska visioner och idéer för UNFPA. Samarbetet mellan Sida och UD fungerar dock enligt båda parter väl även under nuvarande förhållanden.

Arbetsfördelningen mellan UD och Sida inom FN:s multilaterala biståndsarbete har utretts inom UD-GC och Sida under 1999. Sida skall enligt regleringsbrevet för 2000 under åren 2000-2001 genomföra ett pilotprojekt för att utveckla strategier för ett samlat svenskt agerande i fonder, program samt vissa fackorgan inom FN. De samlade strategierna skall sedan fastställas av regeringen för att gälla under tre till fyra år. För detta disponerar Sida 1,2 Mkr för år 2000. Det är också positivt att Sida på detta sätt får en

aktiv roll i planeringen av Sveriges multilaterala bistånd genom FN.

Eftersom beredningen är beroende av ett litet antal personer finns en stor sårbarhet för uppsägningar, sjukdom eller annat som leder till frånfalle av personal. Personberoendet förstärks av att koordineringen inom UD och mellan UD och Sida sker på informell basis och i hög grad bygger mycket på personkontakter. Det är därför viktigt att de tjänstemän inom statsförvaltningen som arbetar med UNFPA får inblick i varandras verksamhet. Ett nära samarbete mellan UD-GC, Sida och FN-delegationen är därför enligt Statskontoret värdefullt.

Samarbete med andra länder är viktigt

Ett alternativ till att öka resurserna för beredning i Sverige är ett utvidgat samarbete med andra länder i beredningsprocessen. För närvarande är samarbetet inriktat på samordning efter det att respektive land på egen hand har utarbetat sina ståndpunkter. Statskontoret bedömer att samordningsvinster kan erhållas genom att dela upp beredningsarbetet i vissa frågor mellan Sverige och andra likasinnade länder. Detta kan ske genom att ett förslag till ståndpunkter i olika frågor utarbetas av ett enskilt land för att därefter beredas av de andra länderna före mötet.

När det gäller samarbete med andra länder kan det också enligt Statskontoret finnas anledning att i vissa frågor utvidga samarbetet till att omfatta en vidare krets av länder, exempelvis vissa utvecklingsländer.

Viktigt med svenskar anställda i organisationen

Enligt Statskontorets bedömning är det av stor betydelse att svenskar arbetar i UNFPA, både på högre och lägre nivåer. Det underlättar kontakter med organisationen och ökar sannolikheten att svenska ståndpunkter uppfattas korrekt. Därför är arbetet med rekrytering av svensk personal viktigt. Personer som arbetar på

lägre nivåer har inte samma insikter som de som arbetar högt upp i hierarkin, men de kan å andra sidan vara lättare att hålla kontakt med. Enligt vad Sida och UD-GC erfarit rekryteras dessutom chefer i UNFPA ofta inifrån organisationen. Det gör det också eftersträvansvärt att svenskar arbetar på lägre nivåer, eftersom dessa så småningom kan klättra i organisationens hierarki. Som ett led i rekryteringsarbetet bör det enligt Statskontoret vara en strävan att det kontinuerligt skall finnas ett antal svenska JPO:s i organisationen.

8 Sammanfattande slutsatser och förslag

8.1 Den ökade internationaliseringen ställer nya krav på statsförvaltningen

Den ökade internationaliseringen ställer nya krav på statens agerande. Regeringen måste t.ex. i betydligt högre grad än tidigare agera i samspel med mellanstatliga organ. Statskontorets studie visar att det finns ett behov av att utveckla formerna för det svenska deltagandet i internationella mellanstatliga organ.

Den allmänna internationaliseringen och globaliseringen påverkar i allt större utsträckning det svenska samhället och då inte minst svensk statsförvaltning. I svenskt politiskt och ekonomiskt beslutsfattande vävs nationella och internationella perspektiv alltmer samman. Beslut om övergripande ekonomiska frågor tas i större utsträckning på europeisk, men även på internationell nivå. Inom många mellanstatliga organisationer fattas beslut som kan bli styrande för den nationella politiken. Svensk politik utformas således många gånger i dessa fora snarare än på nationell nivå. Med förändringarna följer också nya villkor för statens agerande och makt. Regeringarna söker bl.a. kompensera maktförluster genom att agera inom mellanstatliga organ och genom internationellt samarbete.

En följd av internationaliseringen är att gränserna mellan olika politikområden blir alltmer diffusa. Arbetet spänner över ett stort antal sak- och departementsområden. Från att tidigare ha dominerats av utrikespolitiska frågor har det internationella arbetet alltmer kommit att beröra inrikespolitiska frågor och beslutsfattande, som påverkar en rad departement och förvaltningsmyndigheter.

Den svenska inställningen till internationaliseringen och till deltagandet i internationellt mellanstatligt arbete har varit bejakande. Det visar sig bl.a. i att Sverige tillhör de länder som ingår i flest internationella mellanstatliga organisationer.

För en liten demokratisk stat som Sverige har deltagandet i internationella mellanstatliga organisationer ett stort värde. Möjligheterna för ett litet land att hävda sig i bilaterala sammanhang är ofta begränsade. Det internationella arbetet ger dels möjligheter att i koalition med andra mindre eller likasinnade stater hävda nationella intressen gentemot stormakter, dels möjligheter att påverka internationell politik i betydligt högre grad än vad som motiveras av det egna landets storlek. Internationella överenskommelser kan vidare skapa regelverk som binder upp stormakters handlingsutrymme i förhållande till mindre stater.

Det finns emellertid stora skillnader beträffande hur betydelsefulla olika organisationer är för svenskt vidkommande. Det gäller både medlemskapets angelägenhet utifrån de sakfrågor som berörs i respektive organisation och hur förpliktande medlemskapet är som sådant. En följd av det svenska EU-medlemskapet är att en stor del av det internationella samarbetet sker på europeisk nivå inom EU:s organ. Detta har påverkat det svenska engagemanget i flera mellanstatliga organisationer såtillvida att det i vissa fall har nedprioriterats eller ändrat karaktär. Det nordiska samarbetet bygger t.ex., som en följd av de täta nordiska kontakterna i samband med förhandlingsarbetet inom EU, alltmer på informella kontakter samtidigt som arbetet inom Nordiska ministerrådet har minskat i betydelse.

Kännetecknande för flera av de internationella organisationer som ingår i denna studie är att de har varit föremål för reformprocesser och besparingskrav. Förutom budgetnedskärningar har en ambition ofta varit att koncentrera arbetet till ett begränsat antal kärnområden. Samtidigt sker arbetet i allt högre utsträckning över sektorsgränser i s.k. horisontella projekt.

Statskontorets övergripande bedömning är att det svenska deltagandet i de studerade organisationerna fungerar väl. Den ökade internationaliseringen och den utveckling av det internationella arbetet som beskrivits ovan innebär dock nya krav och förutsättningar för det svenska deltagandet. För att det skall bli framgångsrikt och effektivt krävs utveckling på vissa centrala om-

råden. Våra bedömningar av vad som behöver göras kan sammanfattas enligt följande:

- Regeringen behöver ta ett samlat grepp om de internationella frågorna
- Det finns ett behov att samlat redovisa och följa upp det internationella arbetet
- Samordningen mellan departementen behöver förbättras
- Myndigheternas kompetens bör utnyttjas mer i beredningsprocessen
- Formerna för återrapportering bör ses över
- Det svenska agerandet i mellanstatliga organ kan förbättras, bl.a. genom att tydligare verka för att främja svenska intressen i det internationella arbetet, genom att utveckla en samlad rekryteringspolitik för internationellt arbete och genom att öka insatserna för att främja svensk projektexport.

8.2 Regeringen behöver ta ett samlat grepp om de internationella frågorna

Statskontorets bedömning är att den övergripande styrningen av det svenska deltagandet i internationella organisationer är svag och kan utvecklas. Ett enhetligt och samordnat svenskt agerande i mellanstatliga internationella organisationer kräver tydligare styrning på övergripande politisk nivå.

Enligt Statskontoret bör statssekreterarna ges ett gemensamt ansvar för att utarbeta övergripande mål och riktlinjer för det svenska deltagandet i internationella mellanstatliga organisationer.

En förutsättning för ett framgångsrikt agerande i det internationella arbetet är förekomsten av tydliga och operationaliserbara mål och riktlinjer. Statskontorets bedömning är att det på vissa områden finns ett behov av att utveckla övergripande mål för det svenska deltagandet.

Omorganiseringen av Regeringskansliet till en myndighet har skapat förutsättningar för att ta ett mer samlat grepp om det svenska engagemanget i internationella mellanstatliga organisationer.

Statskontoret har inom ramen för detta uppdrag inte till uppgift att utvärdera omfattningen av det svenska deltagandet i internationella mellanstatliga organisationer. Det finns dock enligt Statskontoret anledning att se över möjligheterna att renodla deltagandet inom vissa organisationer till att avse de mest relevanta sakområdena.

En bedömning är att antalet medlemskap i internationella mellanstatliga organisationer och de direkta kostnaderna för deltagandet inte har påverkats nämnvärt av den svenska anslutningen till EU. Däremot har sannolikt antalet nedlagda arbetstimmar m.m. minskat. En följd av detta kan vara att det svenska inflytandet och möjligheterna att föra fram svenska målsättningar och frågor har minskat i vissa organisationer. Hur detta skall värderas beror

dock på om det är ett utfall av medvetna prioriteringar och besparingar eller endast en följd av en allmän urvattning av det svenska deltagandet.

För ett litet land som Sverige är möjligheterna att driva samtliga frågor på den internationella arenan begränsade. Det blir därmed nödvändigt att släppa vissa frågor för att kunna koncentrera på frågor som bedöms som strategiskt viktiga att driva ur ett nationellt perspektiv. Detta kräver enligt Statskontoret tydliga politiska prioriteringar på övergripande nivå. En bedömning utifrån våra intervjuer är att sådana prioriteringar till viss del saknas i det internationella arbetet.

Vår bedömning är att styrningen av det svenska engagemanget i internationella mellanstatliga organisationer på övergripande nivå är svag. Formuleringar av mål för det internationella arbetet tenderar ofta att vara allmänt hållna och inte alltid uppföljningsbara. Det finns också en tendens till att samtliga frågor beskrivs som prioriterade. Många mål är vidare mer att betrakta som processer, uppgifter eller arbetsätt än som mål som skall uppnås.

Enligt Statskontorets bedömning finns det ett behov av att formulera och förtydliga övergripande mål och riktlinjer för det svenska deltagandet. Viktigt är vidare att dessa mål förankras för att omfattas av samtliga representanter för det internationella arbetet. Jämförelser med andra länder indikerar att framgång i det internationella arbetet bl.a. är relaterat till att övergripande mål, prioriteringar och ståndpunkter är väl förankrade på alla nivåer i förvaltningen.

Det internationella arbetet har i vissa organisationer vidgats och inriktas alltmer mot horisontella frågor. Det innebär att fler departement och sakområden berörs vilket leder till ökade krav på horisontell samordning och instruktionsgivning. Av våra fallstudier gäller detta främst deltagandet i OECD och Nordiska ministerrådet, där behovet av tydligare instruktioner för det svenska agerandet i de horisontella projekt har påtalats vid våra intervjuer.

Den svenska förvaltningsmodellen med små departement och stora myndigheter gör att myndigheterna ofta behöver engageras i det internationella arbetet. Sverige företräds också i stor utsträckning i de mellanstatliga organisationerna av representanter för svenska myndigheter. Svenska förvaltningsmyndigheter har vidare en, jämfört med många andra länder, fristående ställning gentemot Regeringskansliet. Det ställer särskilt stora krav på samordning och tydliga instruktioner från departement till myndigheter. Enligt Statskontoret har departementen i detta avseende ett viktigt ansvar för att tillse att tillfredsställande kontakter upp- arbetas med berörda myndigheter.

Förmågan att bilda allianser är en viktig förutsättning för att få genomslag för svenska ståndpunkter i det internationella arbetet. Svensk politik bygger av tradition på nationellt samförstånd och en etablerad uppfattning är att svenska intressen främjas av ett samlat uppträdande gentemot omvärlden. I det internationella arbetet ligger möjligheterna till framgång ofta i att agera professionellt och i att samverka i informella koalitioner och uppträda gemensamt i internationella beslutsfora. I detta ligger också förmågan att identifiera och tydliggöra prioriterade nationella linjer och handlingsutrymme.

Ett ökat utbyte och samarbete på det internationella planet ökar också kraven på en enhetlig nationell hållning. Behovet av att samordna och prioritera de positioner som Sverige intar i olika internationella fora blir starkare. Det blir än mer nödvändigt att tala med en röst oavsett vem som företräder förvaltningen. Svenska ståndpunkter måste således vara förankrade i hela förvaltningen. En förutsättning för att lyckas med detta är bl.a. en fungerande samordning och ansvarsfördelning inom Regeringskansliet. Fackdepartement och samordningsansvariga inom Regeringskansliet har här en viktig uppgift i att formulera underlag för övergripande prioriteringar. Det finns vidare en koppling mellan förmågan att tydliggöra övergripande prioriteringar och förmågan att samordna arbetet. Utan en fungerande samordning av de internationella frågorna inom Regeringskansliet är förutsättningarna för att prioritera och att implementera avsedda prioriteringar begränsade.

Enligt Statskontoret är det viktigt att det svenska agerandet i mellanstatliga organisationer bygger på en uttalad, övergripande strategi. Nödvändiga prioriteringar av engagemanget mellan olika organisationer och förutsättningarna för att driva olika sakfrågor bör utgå från en sådan samlad strategi för det internationella arbetet.

Statskontorets slutsats är att det finns behov av en starkare politisk styrning av det svenska deltagandet i mellanstatliga organ. Enligt Statskontoret bör därför statssekreterarna ges ett gemensamt ansvar för att utarbeta långsiktiga, övergripande mål och riktlinjer för det internationella arbetet. En uppgift bör vidare vara att se över behovet av prioriteringar av det svenska engagemanget mellan olika internationella mellanstatliga organ samt behovet av samordning och förändrad ansvarsfördelning för internationella frågor inom Regeringskansliet. Ansvaret för övergripande mål, riktlinjer och prioriteringar är ytterst ett ansvar för regeringen. Statssekreterarnas förslag bör därför föreläggas regeringen för beslut. För beredning och förberedelser av statssekreterarnas arbete bör ett beredningsorgan på tjänstemannanivå skapas inom Regeringskansliet. Det bör förslagsvis bestå av personer med ett samordningsansvar för tyngre internationella mellanstatliga organisationer inom Utrikesdepartementet.

Regeringskansliets nya organisation innebär att samtliga departement har sammanförts till en enda myndighet. Ett av huvudmotiven för omorganisationen var det svenska EU-medlemskapet. EU-frågornas ökade betydelse innebar bl.a. ett ökat behov av sektorsövergripande arbete och samt arbete mellan departementen. Dessa behov är enligt Statskontoret i stor utsträckning överförbara på det svenska engagemanget inom internationella mellanstatliga organisationer. Regeringskansliets nya organisation innebär enligt Statskontoret ökade möjligheter för regeringen att ta ett samlat grepp om det internationella engagemanget och accentuerar frågan om behovet av ett samlat "ägarskap" av de internationella frågorna. Det skulle, enligt Statskontoret, kunna medge ett mer flexibelt resursutnyttjande samt skapa bättre förutsättningar för samordning av den internationella verksamheten.

En synpunkt som framkommit vid våra intervjuer är vidare att det finns anledning att överväga en ökad samverkan mellan samordningsansvariga för EU-arbetet och för övrigt internationellt arbete.

8.3 Det behövs en samlad redovisning och uppföljning av det svenska deltagandet

Statskontorets bedömning är att budgetprocessen, verksamhetsplaneringen och resultatstyrningen endast i begränsad omfattning används för styrning av det svenska deltagandet i mellanstatliga organisationer.

Det finns enligt Statskontoret behov av en samlad redovisning och uppföljning av det svenska engagemanget i mellanstatliga internationella organ. Möjligheterna att åstadkomma detta inom ramen för Regeringskansliets interna verksamhetsplanering bör ses över.

Statskontorets bedömning är att de formella styrprocesserna i form av budgetprocess, verksamhetsplanering och resultatstyrning inte används i någon större utsträckning för att styra deltagandet i mellanstatliga organ.

Budgetprocessen uppges av de intervjuade inte spela någon större roll för styrningen av det svenska deltagandet i mellanstatliga organisationer utan detta betraktas ofta som en integrerad del av den löpande verksamheten. Resultatredovisningen medger inte någon samlad bild av omfattningen av kostnaderna för det internationella engagemanget. Regleringsbrevens innehåller vidare sällan några specifika krav på återrapportering av myndigheternas deltagande i mellanstatliga organisationer.

Det saknas också en heltäckande bild av de totala kostnaderna för arbetet inom mellanstatliga organisationer. Sverige tillhör de stater som är medlem i flest antal mellanstatliga organisationer.

Den ungefärliga omfattningen på de obligatoriska och de frivilliga bidragen till dessa organisationer uppgår till ca 5 miljarder kr årligen. Förutom dessa kostnader har departement och myndigheter indirekta kostnader för arbetet inom mellanstatliga organisationer. Dessa kostnader är inte obetydliga. Statskontoret konstaterar att det inte finns någon samlad redovisning av de indirekta kostnaderna. Enligt Statskontoret är en samlad redovisning av de kostnader och den tid som avsätts för internationellt mellanstatligt arbete en förutsättning för övergripande prioriteringar och för styrning av det svenska deltagandet på övergripande nivå.

Enligt Statskontoret bör redovisningen och uppföljningen av det svenska deltagandet i mellanstatliga internationella organisationer utvecklas. För att åstadkomma detta behövs utvecklingsinsatser på flera plan. Av myndigheternas årsredovisningar bör de resurser som avsätts för deltagande och engagemang inom respektive mellanstatligt organ framgå.

För deltagandet i viktigare, av regeringen prioriterade organisationer, kan det vidare enligt Statskontoret vara befogat med övergripande återrapporteringskrav i myndigheternas regleringsbrev. Myndigheternas redovisningar bör vara av en sådan karaktär att nödvändiga prioriteringar av det internationella arbetet kan göras inom respektive departement.

Enligt Statskontoret innebär Regeringskansliets omorganisering till en myndighet att ökade krav kan ställas på en samlad redovisning av det internationella samarbetet. Olika departements kompetens och engagemang bör därvid ses som gemensamma resurser för hela kansliet.

Syftet med den interna verksamhetsplanering som införts inom Regeringskansliet är bl.a. att den skall vara ett stöd för departementens styrning och uppföljning av den egna verksamheten. Den skall också bidra till att regeringens politiska mål präglar arbetet i Regeringskansliet. Statskontoret har tidigare konstaterat att de internationella frågornas omfattning har ökat och att inslaget av inrikespolitik har ökat i de internationella frågorna.

Detta innebär enligt Statskontoret ett ökat behov av en samlad redovisning och uppföljning.

Enligt Statskontoret bör möjligheterna att utnyttja Regeringskansliets interna verksamhetsplanering som ett instrument för att följa upp det svenska engagemanget i internationella mellanstatliga organisationer ses över. Departementen bör i verksamhetsplanerna övergripande redovisa prioriteringar mellan olika internationella mellanstatliga organisationer samt de beräknade kostnaderna för verksamheten. Redovisningarna bör utformas för att kunna användas som ett underlag i det arbete med att utforma övergripande mål och riktlinjer för det svenska deltagandet i mellanstatliga organ, som statssekreterarna enligt Statskontorets föreslås få ett ansvar för²⁴.

8.4 Samordningen mellan departementen behöver förbättras

Det finns ett behov av att utveckla den interdepartementala samordningen i horisontella frågor inom Regeringskansliet. Det visar våra studier av det svenska deltagandet i OECD och Nordiska ministerrådet.

Samordningen av det svenska engagemanget i OECD kan enligt Statskontoret stärkas genom ett ökat inslag av interdepartementala samråd där alla berörda departement bör delta. Den svenska delegationen bör vidare utnyttjas i större utsträckning i beredningen inom Regeringskansliet.

Samordningen av det nordiska samarbetet bör enligt Statskontoret stärkas genom att den s.k. Norden-gruppen inom UD ges ett vidgat mandat.

²⁴ Ett starkt motiv för införandet av en gemensam verksamhetsplanering inom Regeringskansliet var, enligt förre statssekreteraren vid Statsrådsberedningen med ansvar för dessa frågor, den ökade internationaliseringen.

Det internationella samarbetet berör allt fler samhällsområden och den sektorsövergripande karaktären blir allt tydligare. Utvärderingar visar att internationaliseringen i allmänhet och EU-medlemskapet i synnerhet har stärkt fackdepartementen som har ökat sin internationella kompetens, informationsinhämtning och förhandlingsvana. Både fackdepartementen och myndigheterna har stärkt sin ställning gentemot Utrikesdepartementet. Flera utredningar har vidare pekat på en osäkerhet inom förvaltningen om var viktiga delar av ansvaret för den internationella frågorna hör hemma. I många departement har man t.ex. vaga föreställningar om i vilka sammanhang samarbete med UD borde äga rum.

Samtliga departement har ett huvudansvar för det svenska deltagandet i någon mellanstatlig organisation. Flera av departementen har också samordningsuppgifter inom olika områden. Av de organisationer som ingår i denna utvärdering har olika enheter inom UD ett ansvar inom Regeringskansliet för att samordna det nordiska samarbetet respektive de svenska insatserna inom OECD.

Statskontorets övergripande bedömning är att samordningen av det internationella arbetet inom Regeringskansliet i huvudsak fungerar väl men att det kan utvecklas. Det gäller både den verksamhetsmässiga styrningen och budgetstyrningen. Beträffande den budgetmässiga styrningen är Statskontorets uppfattning att prioriteringsdiskussioner i samband med vårpropositionen respektive budgetpropositionen inte sker regelmässigt.

De prioriteringar och rationaliseringar som skett inom de studerade organisationerna har i stor utsträckning skett inom ramen för reformprocesser inom respektive organisation.

Utvecklingen inom OECD innebär bl.a. en strävan mot koncentration till ett antal kärnområden samt en ökad horisontell ansats. Allt fler frågor spänner över flera politikområden och projekten får därmed i ökad utsträckning en horisontell karaktär. Samordningen inom Regeringskansliet och mellan Regeringskansliet och den svenska delegationen blir därmed allt viktigare.

För samordning av det svenska OECD-engagemanget inom Regeringskansliet ansvarar enheten för internationell handelspolitik inom Utrikesdepartementet (UD-IH). Vår bedömning utifrån intervjuer inom Regeringskansliet och vid den svenska delegationen i Paris är att samordningen inom Regeringskansliet fungerar väl men att den kan och bör utvecklas, framför allt när det gäller horisontella projekt. På initiativ av UD-IH har också en diskussion inletts om hur samarbetet och samordningen fungerar.

Statskontoret anser att dialogen och samordningen på det horisontella planet bör stärkas. För att åstadkomma detta bör interdepartementala samråd ske i ökad utsträckning. Vid dessa bör en genomgång av viktiga kärnfrågor för OECD-arbetet ske. Samtliga berörda departement bör medverka och samråden bör ske regelbundet. Statskontoret anser vidare att den svenska delegationens kunskaper och erfarenheter bör utnyttjas bättre i beredningsarbetet inom Regeringskansliet. Företrädare för delegationen bör därför enligt Statskontoret delta i de interdepartementala samråden. Viktigt att påpeka är att samråden skall ses som ett komplement till den löpande samverkan och koordinering som på både formell och informell basis i övrigt sker på initiativ av bl. a. UD-IH.

För samordning av det nordiska samarbetet inom Regeringskansliet ansvarar den s.k. Nordengruppen inom Utrikesdepartementets EU-enhet. Det svenska systemet med UD:s Nordengrupp och en statssekreterare med särskilt ansvar för de nordiska frågorna har enligt Statskontoret bidragit till att synliggöra den nordiska dimensionen i styrningen på regeringsnivå. Enligt Statskontoret kan dock samordningen av det nordiska samarbetet inom Regeringskansliet stärkas.

För att kunna föra en mer målinriktad politik för det nordiska samarbetet bör regeringen enligt Statskontoret överväga om ansvar för och samordning av det svenska engagemanget i nordiskt samarbete kan vidgas ytterligare. Detta kan åstadkommas genom att ge UD:s Nordengrupp ett vidare och tydligare mandat. Detta genom att vidga mandatet till att, förutom samordning av kontakterna med Nordiska ministerrådet, även inne-

fatta ett ökat ansvar för styrning och prioriteringar av det svenska engagemanget.

Det internationella arbetets ökade betydelse och behovet av samordning visar sig bl.a. i att så gott som samtliga departement har återinfört internationella avdelningar eller motsvarande efter det att dessa avvecklades i och med det svenska EU-inträdet. Vissa departement, t.ex. Näringsdepartementet, har ett omfattande engagemang inom en rad internationella organisationer.

Av våra intervjuer framgår att samordningsansvariga för internationellt arbete inom Regeringskansliet upplever att det kan vara svårt att finna gehör för att driva gemensamma internationella frågor. En bedömning är vidare att engagemanget i mellanstatliga organisationer ofta nedprioriteras i förhållande till EU-arbetet. Ett arbete pågår dock i syfte att utveckla formerna för samordning av det internationella arbetet inom flera departement.

Statskontoret anser utifrån de intervjuer som gjorts att koordineringen inom berörda departement kan utvecklas ytterligare. En förutsättning för en fungerande samordning av det internationella arbetet inom Regeringskansliet är enligt Statskontoret att samordningen fungerar även inom berörda departement. Initiativ för att utveckla samordningen inom departementen bör därför tas.

8.5 Myndigheternas kompetens bör utnyttjas mer i beredningen

Statskontorets studie visar att myndigheternas kompetens i många fall kan utnyttjas mer i beredningsprocessen inom Regeringskansliet. Detta skulle möjliggöra en utförligare och mer effektiv beredning.

Statskontoret föreslår att en utvidgad översyn av Sidas roll i arbetet med mellanstatliga biståndsorganisationer genomförs.

Arbetet i de flesta mellanstatliga organisationer involverar direkt eller indirekt flera statliga myndigheter. Ofta är samarbete med

mellanstatliga organisationer en del av myndigheternas egen verksamhet. Många myndigheter bistår också i Regeringskansliets beredningsarbete med sin expertkunskap.

Av de organisationer som ingår i denna utvärdering engagerar UNFPA, AsDB och MR-kontoret en betydligt mindre del av statsförvaltningen än OECD och NMR. Regeringskansliets arbete med UNFPA, AsDB och MR-kontoret sköts helt av UD. Den enda myndighet som är engagerad är Sida. Sida har ett eget operativt samarbete med organisationerna och bistår också UD med expertkompetens. Sidas eget samarbete med organisationerna är en del av myndighetens ordinarie biståndsverksamhet och behandlas inte här.

Samverkan mellan UD och Sida har visat sig viktigt i var och en av de tre ovan nämnda fallstudierna. Samarbetet har dock tagit sig olika uttryck. Exempelvis deltar Sida i en informell nätverksgrupp när det gäller AsDB. Myndigheten deltar i vissa fall vidare i UNFPA:s styrelsemöten. I utformningen av Sveriges policy gentemot MR-kontoret har Sida haft en mycket aktiv roll. Statskontoret har fått intrycket att samarbetet mellan Sida och UD generellt sett fungerar bra, men att det ännu inte helt funnit sina former. Enligt Statskontoret kan det finnas anledning att följa upp och utvärdera olika former för samverkan mellan UD och Sida.

Statskontorets bedömning är att Sidas roll i beredningen kan utökas när det gäller flera mellanstatliga organisationer. Eftersom Sidas deltagande är mycket viktigt anser Statskontoret att myndighetens roll också bör framgå av regleringsbrevet. I regleringsbrevet till Sida för år 2000 berörs detta på följande sätt:

”I de fall Sidas multilaterala stöd utgör en betydande del av mottagande organisations budget, skall Sida informera berört departement samt medverka i styrningen av organisationen för att bidra till en sammanhållen svensk policy avseende densamma.”

Enligt Statskontoret bör regleringsbrevet också ange att Sida skall vara beredd att delta i beredningen av ärenden avseende samtliga organisationer som bedriver verksamhet inom områden

där myndigheten besitter expertkompetens, oavsett omfattningen av myndighetens eget stöd till respektive organisation. Syftet bör därvid vara att förbättra beredningen, och inte begränsas till samordning. Ett väl fungerande samarbete mellan Sida och UD förutsätter dock ett engagemang inom myndigheten och goda personliga relationer. Det senare eftersom samarbetet i hög grad är beroende av ett litet antal personer.

Under år 1999 genomfördes på initiativ av regeringen en översyn av roller och samarbetsformer mellan UD och Sida beträffande FN-organ på det ekonomiska och sociala området. Som ett resultat av denna översyn skall Sida enligt ett uppdrag i regleringsbrevet för 2000 genomföra ett pilotprojekt under åren 2000-2001. Myndigheten skall utveckla strategier för ett samlat svenskt agerande i fonder, program samt vissa fackorgan inom FN. Under projektperioden skall Sida successivt lämna förslag till samlade strategier för de olika organen. Strategierna skall sedan fastställas av regeringen för att gälla under tre till fyra år. Statskontoret ser positivt på att Sida på detta sätt får en aktiv roll i planeringen av Sveriges multilaterala biståndsarbete. Detta kan vara ett sätt att utveckla samarbetet mellan UD och Sida. Statskontoret föreslår också att Sidas roll i förhållande till Regeringskansliet ses över på motsvarande sätt även beträffande multilaterala biståndsorganisationer utanför FN-systemet.

Utanför Regeringskansliet har förutom fackmyndigheter även delegationer och ambassader viktiga funktioner i arbetet med mellanstatliga organisationer. Dessa representerar ofta Sverige i kontakter med organisationerna. Det finns i detta sammanhang behov av samordning, bl.a. för att säkerställa att ambassader i utvecklingsländer företräder samma linje som UD gentemot multilaterala biståndsorganisationer. Statskontorets bedömning är vidare att ambassaderna i vissa fall kan utnyttjas mer i beredningsarbetet.

Statskontoret bedömer vidare, som tidigare nämnts, att OECD-delegationen kan utnyttjas mer i beredningen av frågor som rör OECD.

8.6 Formerna för återrapportering bör ses över

Berörda departement och delegationer har i många fall en bristande överblick över det samlade deltagandet i arbetsgrupper, kommittéer eller motsvarande i det internationella samarbetet. Enligt Statskontoret är detta inte tillfredsställande.

Enligt Statskontoret bör formerna för återrapportering av det svenska deltagandet ses över och rutinerna utvecklas.

En generell bedömning utifrån våra intervjuer är att rapporteringen av det svenska deltagandet i mellanstatliga organisationer är bristfällig. Bristande återrapportering försvårar prioriteringar av verksamheten, både inom och mellan organisationer. Statskontorets bedömning är vidare att viss verksamhet löper på utan att följas upp eller omprövas. En risk med bristande återrapportering är vidare att erfarenheter inte sprids på ett tillfredsställande sätt.

Beträffande Sveriges deltagande i OECD är Statskontorets bedömning att rapporteringen från tillresande delegater i vissa delar är bristfällig. Vare sig departementen eller den svenska delegationen i Paris har en fullständig överblick över deltagandet. Någon anmälningsplikt till delegationen av närvaro vid möten föreligger inte. Återrapportering sker vanligtvis till det egna departementet och beslut om bevakning för departementets räkning av företrädare för myndigheter tas vanligen på en sakenhet och rapporteras till denna enhet.

Enligt Statskontoret bör återrapporteringen av det svenska deltagandet i OECD utvecklas och formaliseras. Rapportering bör ske till det egna departementet, till eventuellt samordningsansvariga inom Regeringskansliet samt till den svenska delegationen. Det finns vidare fördelar med en rapportering som förutom mötesformalia även innefattar kortfattade sammandrag av förda diskussioner om policy och analys. En sådan återrapportering bör kunna fylla en funktion som ingång i beredningsarbetet inom

Regeringskansliet och även kunna ligga till grund för utvecklandet av svenska ståndpunkter.

Generellt sett kan återrapportering tjäna flera syften. Den kan ge en inblick i aktuella frågor i organisationerna, hur Sverige agerar och vilka beslut som tas. Den kan också ge en bild av omfattningen av det svenska engagemanget genom uppgifter om nedlagt arbete och antal personer som är involverade. Den kan vidare ge en bild av vilka personer på myndigheter och departement som deltar i det internationella arbetet och därmed vilken kompetens som finns i statsförvaltningen. Återrapporteringen kan också utgöra ett underlag för värdering av medlemskapet i olika mellanstatliga organisationer.

Det är vidare viktigt att återrapporteringen bearbetas, analyseras och sammanställs inom respektive departement. Detta bl.a. för att kunna användas inom ramen för uppföljningen av det internationella arbetet och för statssekreterarnas övergripande bedömningar.

8.7 Det svenska agerandet i mellanstatliga organ kan förbättras

Statskontorets bedömning är att det svenska deltagandet i de studerade organisationerna har varit framgångsrikt i många avseenden.

Utbytet av deltagandet skulle dock kunna öka. Detta bl.a. genom att tydligare verka för att främja svenska intressen i det svenska engagemanget, genom att utveckla en samlad rekryteringspolitik för arbetet i internationella mellanstatliga organ och genom att öka insatserna för att främja svensk projektexport.

Det svenska deltagandet har varit framgångsrikt...

Utbyte av deltagande i mellanstatliga organisationer är svårt att värdera. Det handlar om ett område med komplexa mål och processer, ofta med få operativa mål, klara kriterier eller data mot vilka resultat kan mätas. Det saknas också etablerade metoder och verktyg för att mäta resultat. Utbytet av det svenska engagemanget avgörs bl.a. av i vilken mån vi lyckas få gehör för svenska mål och ståndpunkter.

Utbytet handlar dock inte enbart om att främja svenska intressen i olika sakfrågor. Även samarbete för en positiv utveckling i andra länder kan på sikt gynna Sverige. Det ligger vidare ett värde – särskilt för mindre länder – i att det finns starka och väl fungerande mellanstatliga organisationer.

Statskontorets övergripande bedömning är att Sveriges engagemang i de studerade mellanstatliga organisationerna har varit framgångsrikt. Av regeringens budgetproposition för år 2000 framgår, beträffande det svenska deltagandet i OECD, att departement och myndigheter bedömer att de får en god utdelning av OECD-samarbetet. Detta bl.a. genom tillgång till OECD:s analyser och diskussioner samt genom att medverka vid formuleringar av gemensamma målsättningar vilket främjar den långsiktiga tillväxten och den finansiella stabiliteten i medlemsländerna. Enligt regeringen är vidare medlemskapet i OECD av direkt relevans för den svenska ekonomiska politiken.

En bedömning utifrån våra intervjuer är att Sverige har tappat i inflytande i flera internationella mellanstatliga organisationer under senare år. En orsak till detta är sannolikt att EU-medlemskapet har tagit stora resurser i anspråk och inneburit att engagemanget i andra internationella organ på vissa håll har nedprioriterats. En orsak kan till ett minskat inflytande kan också vara att Sverige numera betraktas som ett litet EU-land från att tidigare av många, framför allt u-länder, ha uppfattats som ett föredöme och en respekterad aktör på den internationella arenan. En orsak kan också vara att den svenska välfärdsmodellen inte längre spelar samma roll som modell för andra länder. Ett

minskat inflytande kan emellertid också bero på avsaknaden av en långsiktig övergripande politik och strategi, eller på bristande samordning och beredning av internationella frågor på hemmaplan.

Vår bedömning är att Sverige i många fall lyckats få genomslag och gehör för de ståndpunkter som förts fram. Det gäller inte minst inom FN. Vår bedömning är att svenska ståndpunkter många gånger möts med respekt inom FN-organisationen och att det svenska agerandet har varit av betydelse för utvecklingen inom vissa FN-organ. En orsak till detta bedömer vi vara förekomsten av en tydlig svensk politik och en långsiktig strategi för det svenska agerandet. En bedömning är vidare att Sverige intagit en progressiv, drivande roll och lyckats föra fram viktiga frågor i många av FN:s organ.

...men det skulle kunna förbättras

Inom ramen för denna utvärdering och utifrån de intervjuer som gjorts har vi sökt identifierat ett antal aspekter som vi anser viktiga för genomslag för svenska ståndpunkter i det internationella arbetet. Avsnittet syftar i första hand till att lyfta fram och identifiera ett antal kriterier och förutsättningar som vi bedömer vara väsentliga i detta avseende.

Förutsättningarna för ett framgångsrikt svenskt agerande i internationella fora skulle kunna sammanfattas enligt följande:

- Vi bör vara väl förberedda
- Vi bör veta vart och vad vi vill
- Vi bör ha rätt personer på rätt plats

Till detta kan läggas vikten av kunskap om kulturella betingelser samt om olika inflytandekanaler och möjligheterna att agera inom ramen för dessa.

Beträffande den första punkten ovan har vi tidigare i detta avsnitt belyst ett antal aspekter av det internationella arbetet. Det gäller

vikten av övergripande mål och prioriteringar och behovet samordning inom Regeringskansliet. Vi har också pekat på vikten av en utvecklad dialog mellan Regeringskansliet och berörda myndigheter samt vikten av en samlad uppföljning och återsrapportering. Detta är frågor som till stor del är kopplade till hur de internationella frågorna organiseras och administreras på hemmaplan.

Nedan har vi, utifrån våra intervjuer, valt att lyfta ytterligare ett antal kriterier som vi bedömer vara av betydelse för framgång i det svenska engagemanget.

- Det finns ett behov att tydligare verka för att främja svenska intressen i det internationella arbetet där så är möjligt. Sverige upplevs på det internationella planet i detta avseende ha en jämförelse låg profil.
- Ett kriterium som lyfts fram av de intervjuade är vikten av kontinuitet i det internationella arbetet. Ett problem i detta avseende är den snabba personalomsättningen inom Regeringskansliet.
- Den ökade internationaliseringen och de internationella frågornas ökade bredd, innebär ett ökat behov inom Regeringskansliet att tillägna sig analyser och expertkompetens inom en rad samhällsområden. Denna kunskap genereras i dag i stor utsträckning utanför kansliet. Problemet är att resultaten inte alltid når Regeringskansliet. Enligt Statskontoret bör vägar och möjligheter för Regeringskansliet att i större utsträckning tillägna sig kunskap från myndigheter, intresseorganisationer samt forskningen ses över.
- Utvecklingen inom det multilaterala systemet är snabb och inte alltid lätt att förutse. Vår bedömning är mot denna bakgrund att internationella mellanstatliga organ i många fall har ett behov av att utveckla mål och visioner. Genom att tidigt identifiera för organisationerna strategiskt viktiga frågor finns därför ett stort utrymme även för mindre länder att utöva inflytande.

- Många av de intervjuade har påtalat vikten av utveckla kompetensen i språk och förhandlingsteknik. Det finns vidare ett behov av att utveckla den ”sociala förmågan” hos svenska delegater och representanter.
- Administrativa rutiner, IT-stöd m.m. bör utvecklas för att snabba upp instruktionsgivning, dokumentation och återföring av det svenska deltagandet. Det finns ett värde i att återrapportering m.m. sker snabbt och inriktas på väsentligheter.

Identifiera strategier och kanaler för inflytande och utnyttja dessa bättre

Det finns en rad olika kanaler för att utöva inflytande på mellanstatliga organisationer och därigenom uppnå svenska mål. Nedan redovisas våra bedömningar av hur det svenska agerandet kan utvecklas i detta avseende.

- Alliansförmåga. Mellanstatligt arbete ställer krav på förmåga att bygga allianser med andra länder. En bedömning är att det nordiska samarbetet i detta avseende varit betydelsefullt. Många av de intervjuade uppger dock att samarbetet med icke nordiska länder kan utvecklas.
- Styrelsearbete. Det är vanligt att internationella organisationer har en styrelse som högsta beslutande organ i vilka medlemsländerna är representerade. Styrelsearbetet kräver omfattande förberedelsearbete och agerandet under styrelsemöten har stor betydelse för möjligheterna att få gehör för svenska ståndpunkter. En bedömning är att det är mycket viktigt att agera samstämmigt och vara väl förberedda. En synpunkt som framkommit är också att större vikt bör läggas på ”lobbying” av svenska ståndpunkter vid de mer informella möten o.dyl. som ofta sker i samband styrelsemöten.

- Budgetstyrning. I vissa fall kan omfattningen och inriktningen av organisationers verksamhet påverkas genom deras budget. Omfattningen av det svenska bidraget kan påverka omfattningen av en organisations verksamhet. Genom att ge riktade bidrag eller ställa krav i samband med bidragsförhandlingar kan Sverige också i vissa fall påverka verksamhetens inriktning. En synpunkt som framförts är att Sverige skulle kunna använda denna möjlighet i större utsträckning.
- Direkta kontakter med organisationerna. Mellanstatliga organisationer är beroende av medlemsländernas stöd och har därför anledning att vara lyhörda för synpunkter. Statskontorets bedömning är att direkta kontakter med organisationerna är av stor betydelse. Detta accentuerar vikten av nätverksbyggande, kontakter genom besök, inbjudningar m.m.

Ytterligare insatser för att förbättra det svenska agerandet, som ofta har lyfts fram i våra intervjuer, är att utveckla rekryteringen till mellanstatliga organ och genom att verka för att öka svensk projektexport.

Det finns behov av att utveckla en samlad rekryteringspolitik

Det är svårt att med tillgänglig statistik erhålla en bild av andelen svenskar anställda i mellanstatliga organisationer. Beträffande anställda inom FN:s organ finns viss dock viss statistik. Statskontorets bedömning är att svenskar är underrepresenterade i många av FN:s organ. Detta är anmärkningsvärt inte mist med tanke på att Sveriges är en jämförelsevis stor bidragsgivare i många av dessa organ.

Flera av dem Statskontoret intervjuat har uppgivit att det finns stora fördelar med svenskar anställda i mellanstatliga organisationer. Det kan underlätta såväl formella som informella kontakter med organisationen. Svenskar kan också föra med sig en förståelse för svenska värderingar in i organisationen. Deras

erfarenheter av internationellt arbete kan sedan vara till stor nytta om de återvänder för tjänst i svensk statsförvaltning.

Inom statsförvaltningen görs vissa insatser för att främja att svenskar anställs av mellanstatliga organisationer. Inom UD finns ett sekretariat som har ett samlat ansvar för rekrytering till höga tjänster. En interdepartemental arbetsgrupp finns för att utveckla mål och metoder. Ansvar för rekrytering till lägre tjänster ligger på Sida. Delegationer m.fl. har också en viktig roll i att bevaka kommande och aktuella vakanser i organisationerna. Ansvar för rekrytering till EU ligger på en separat enhet inom UD.

Arbetet med att främja rekrytering av svenskar består i att bevaka vakanser, leta efter lämpliga svenska kandidater och att sedan marknadsföra dessa. Det är ett resurskrävande arbete som ger ett osäkert resultat. Det tar tid och kan vara svårt att bygga upp de nätverk av kontakter som behövs mot statsförvaltningen, övriga samhället och de internationella organisationerna.

Arbetet med rekrytering till högre tjänster är under utveckling. En utredning som nyligen genomförts inom UD belyser bl.a. hur utlandsmyndigheterna kan bevaka vakanser och föreslår att ett system skall utvecklas för att samla in information om lämpliga svenska kandidater och att nätverken kring rekryteringsfrågor utvidgas för att ytterligare involvera exempelvis frivilligorganisationer och den akademiska världen. Ett antal förslag lämnas också om hur arbetet med rekrytering av svenskar till chefsposter på olika sätt skall integreras i utrikesförvaltningens arbete. Enligt Statskontoret är dessa förslag en bra grund för fortsatta insatser.

Många av dem Statskontoret intervjuat har påtalat att Sverige kan göra mer för att öka rekryteringen till tjänster på lägre nivåer inom internationella organisationer. Sida ansvarar för detta arbete, men myndighetens rekryteringsarbete fungerar enligt Statskontorets bedömning väl endast när det gäller organisationer med biståndsrelaterad verksamhet. Detta skulle enligt Statskontoret kunna åtgärdas genom att ansvaret för rekrytering till organisationer med icke biståndsrelaterad verksamhet flyttas från Sida till

UD och att UD därmed ges ökade resurser för rekrytering. Alternativt bör Sida åläggas att intensifiera sitt rekryteringsarbete.

Statskontoret bedömer också att en internationell personalpolitik bör utarbetas i syfte att öka rörligheten mellan anställningar i internationella organisationer och tjänster inom statsförvaltningen. Framför allt bör åtgärder vidtas för att svenskar lättare skall kunna återvända efter internationell tjänstgöring.

Statskontoret bedömer vidare att tydligare prioriteringar bör göras mellan olika organisationer, inte primärt utifrån organisationernas betydelse utan utifrån hur betydelsefullt det är att svenskar arbetar i respektive organisation. Prioriteringar bör också göras mellan olika typer av tjänster i organisationerna.

Intensifierade insatser krävs för att öka svensk projektexport

Mellanstatliga organisationer kan genom sin verksamhet skapa marknader för svenska företag. Det gäller framför allt genom de projekt som finansieras av biståndsorganisationer och utvecklingsbanker. Statskontoret konstaterar att statistiken över svenska företags andel av dessa marknader är bristfällig. En allmän bedömning är dock att den svenska andelen av upphandlingen är liten, framför allt i förhållande till Sveriges ställning som bidragsgivare.

Inom UD arbetar Sekretariatet för projektexport (PES) för att främja svenskt näringsliv på de marknader som skapas av multilateralt finansierade projekt.

PES arbetar med policy- och metodutveckling, information, nätverksbyggande, marknadsföring av svenskt näringsliv m.m. PES har också en samordnande funktion inom Regeringskansliet. Utöver PES finns sedan ett par år också särskilda handelsfrämjare vid ambassaderna i fem städer där viktiga internationella organisationer har sina huvudkvarter. Vissa delar av statsförvaltningen som arbetar med näringsfrämjande generellt är också in-

blandade, exempelvis de handelsfrämjare som finns vid de geografiska enheterna på UD. Hela utrikesförvaltningen har dock ett ansvar för att främja svenskt näringsliv. Exportrådet är ytterligare en viktig aktör. Även Sida arbetar för att främja svenskt näringsliv på bistånds- och utvecklingssidan.

Staten har en viktig uppgift i att sprida information om kommande upphandlingar. Ju tidigare företagen får information, desto större är deras möjligheter att arbeta fram anbud. Företagen kan också informeras om behov av kommande investeringar så att de kan gå in på ett tidigt stadium och föreslå och utveckla projekt. Staten har också en viktig roll i att samla kunskap om de internationella organisationernas funktionssätt och sprida denna till näringslivet. Ytterligare en viktig uppgift är att bistå näringslivet i tvister som kan uppstå med internationella organisationer och att bidra med riskkapital och säkerheter.

Många av dem vi intervjuat, bl.a. företrädare för näringslivet, upplever att ansvaret för projektexporten är uppdelat på ett alltför stort antal statliga aktörer, att de statliga insatserna är otillräckliga och att det funnits en bristande kontinuitet i arbetet. Från näringslivet påtalas också behovet av ett ökat erfarenhetsutbyte och en ökad kommunikation mellan statsförvaltning och näringsliv.

Statskontorets konstaterar att vissa insatser gjorts de senaste åren inom statsförvaltningen för att främja svensk projektexport. De näringslivsfrämjande insatserna kan dock enligt Statskontoret intensifieras. En förutsättning för att öka upphandlingen är dock enligt Statskontoret att svensk projektexport prioriteras på politisk nivå och ses som en investering på lång sikt.

Sammanfattningsvis föreslår Statskontoret:

- att regeringen tar ett samlat grepp om de internationella frågorna. Statskontoret föreslår att statssekreterarna ges ett gemensamt ansvar för att utarbeta övergripande mål och riktlinjer för deltagandet i internationella mellanstatliga orga-

nisationer. De bör också ges ett ansvar för bedömningar av behovet av övergripande prioriteringar av det svenska engagemanget. För beredning av statssekreterarnas arbete bör ett tjänstemannaorgan skapas inom UD

- att Regeringskansliets verksamhetsplanering används för att övergripande redovisa och följa upp det svenska deltagandet i internationella mellanstatliga organ
- att samordningen mellan departementen i internationella frågor utvecklas och stärks. Detta särskilt i horisontella frågor
- att myndigheternas kompetens utnyttjas mer i beredningsprocessen
- att formerna för återrapportering av deltagandet i mellanstatliga organisationer ses över och utvecklas

Statskontorets bedömning är att det svenska deltagandet i många avseenden varit framgångsrikt, men att det kan utvecklas och förbättras. Detta bl.a. genom att utveckla en samlad rekryteringspolitik för internationellt arbete, genom att tydligare verka för att främja svenska intressen i det internationella arbetet och genom att verka för en ökad svensk projektexport.

Bilaga 1

Uppdraget

Bilaga 2 Intervjulist

Namn		Titel	Myndighet, organisation	Fråga
Andersson	Björn	(samordnare UNFPA) Fd. coordination officer	Sida, DESO UNFPA (New York)	UNFPA "
Augustson *	Per	Andre ambassadsekr.	Sveriges FN-delegation	UNFPA
Backteman	Elisabeth	Dep.sekr.	FI BA	Budgetstyrning
Barkman	Catharina	Dep.råd	Regeringskansliets förvaltningsavdeln.	Generella frågor
Berg	Marina	Dep.sekr.	UD-IC Bankgruppen	AsDB
Bergman	Rolf	Dep.råd	UD Planeringsstaben, Budgetgruppen	
Blomberg	Ann	Handläggare	Sida	MR-kontoret
Broberg	Helmer	Dep.sekr.	UD-EU Gruppen Norden och nordiskt samarbete	NMR
Carlman	Ingrid	Revisionsdirektör	Riksdagens revisorer	Generella frågor
Carlson	Per	Ambassadråd	UD-EU Gruppen Norden och nordiskt samarbete	NMR
Cloarec	Robert	Industriråd	Sveriges OECD-delegation	OECD
Dahlgren	Hans	Ambassadör	Sveriges FN-delegation	FN, generella frågor
Dennis	Bengt	f.d riksbankschef		Generella frågor
Dismorr	Anne	Ambassadör (?)	Svenska representationen i Genève	MR-kontoret
Egerö	Samuel	(samordnare AsDB)	Sida Asienavdelningen	AsDB
Ekenger	Mats	Dep.sekr.	M Internationella enheten	OECD
Elm	Christer	Dep.råd	UD-EU Gruppen Norden och nordiskt samarbete	NMR
Elm	Barbro	Dep.sekr.	UD-GC Grupp 1 FN-frågor	UNFPA
Elvemar	Stig	Dep.råd	UD-P-SIR	Rekrytering
Ferm	Anders	Ambassadör	Sveriges OECD-delegation	OECD
Fors	Kim	Ekonom		Generella frågor
Granlund	Jens	Dep.sekr.	FI IA Enheten för OECD-ländernas ekonomi	OECD
Hagman	Thomas	Dep.sekr.	Jo EUI-kansliet	OECD, generella frågor
Harmel	Roger	Chef för rådssekretariatet	OECD	OECD
Hector	Mattias	Ekonomiskt råd	Sveriges OECD-delegation	OECD
Hjalmarson	Ulf	Senior Vice President	NCC International AB	Näringslivsfrämjande
Hellgren	Teresa	Dep.sekr.	Fi, Enheten för internationella organisationer	AsDB
Jacoby*	Ruth	Ambassadör	Sveriges FN-delegation	FN, generella frågor
Jerlström	Bo	Ambassadör	UD-EIM, Projektexportsekretariatet	Näringslivsfrämjande
Johansson	Lena	Fd. gruppamordnare	UD-IC Bankgruppen	AsDB
Johnsson*	Erik	generaldirektör	Livsmedelsekonomiska institutet	Generella frågor
		Bitr. exekutivdirektör	AsDB, valgruppskontoret för bl.a. Sverige	AsDB
Kjellstrand	Arne	Dep.råd	UD-IH Gruppen för OECD, UNCTAD, Råvaror, FN	OECD
Lekvall	Anna	Andre ambassadsekreterare	Sveriges FN-delegation	FN, UNFPA
Lindberg	Jan-Erik	Dep.sekr.	Regeringskansliets förvaltningsavdeln.	Generella frågor
Lotsberg	Kari	f.d statssekreterare		Generella frågor
Lundborg	Hans	Ambassadör	UD-GC Grupp 1 FN-frågor	UNFPA
Magnus	Per Ludvig	Ambassadör	FN-delegationen	"
Mattsson*	Per-Ola	f. dep.sekr	Norges OECD-delegation	OECD
Mirow	Lena	Dep.sekr.	Tidigare UNFPA-handläggare på UD-GC	UNFPA
Mårtensson	Carina	Förste ambassadsekreterare	UD-P-SIR	Rekrytering
		Dep.sekr	Sveriges FN-delegation	FN, MR-kontoret
Nilsson	Mikael	Dep.sekr	FI IA Enheten för OECD-ländernas ekonomi	OECD
Odhner	Anna	Dep.råd	N, Sekr. för europeisk och internationell samordning	

Namn	Titel	Myndighet, organisation	Fråga
Persson	Åsa	Dep.sekr.	UD-EIM, Projektexportsekretariatet
Ristimäki	Ilkka	Ambassadör	Finlands OECD-delegation
Rodin	Arne	Dep.råd, enh.chef.	UD IH
Ronnås	Lars	Kansliråd	UD-FMR
Rudefors	Iréne	Handläggare	Sida, Enh. för resursbasutveckling för int. Utv.samarbete
Sandström	Marie	Fundraiser	MR-kontoret (Genève)
von Schantz	Dag	Dep.råd	Jo, Administrativa enheten
Schlögl	Herwig	Vice generalsekreterare	OECD
Sohlman	Staffan	Krigsmaterialinspektör	ISP
Sparr	Dag	Dep.sekr.	FI BA
Swärd Capra	Marie-Claire	Ambassadråd	Sveriges OECD-delegation
Thoursie	Kerstin	Dep.råd, enh.chef.	U, Internationella sekretariatet
Wetterqvist	Ingrid	Dep.sekr	UD-IC, Policygruppen
Wijkman	Per Magnus	F.d. chefekonom	Industriförbundet
Vinde	Pierre	F.d. vice generalsekr.	OECD
Wretborn	Christer	Dep.råd	Jo, chef för EUI-kansliet
Zachrisson-Nilsson	Ann	Kansliråd	N, Sekr. för europeisk och internationell samordning
Ziemelis	Mite	Kansliråd	U, Internationella sekretariatet
Österlind	Marianne	Kansliråd	UD-IH Gruppen för OECD, UNCTAD, Råvaror, FN
Öström	Hans-Åke	Kansliråd	U, Internationella sekretariatet

*

Telefonintervju

Förre avdelningschefen vid Utrikesdepartementet, Rütger Croneborg, har konsulterats för underhandsgranskning.

Förklaringar:

UD-IH	Utrikesdepartementet, Enheten för internationell handelspolitik
FI IA	Finansdepartementet, Internationella avdelningen
UD-IC	Utrikesdepartementet, Enheten för internationellt utvecklingssamarbete
UD-P-SIR	Utrikesdepartementet, Sekretariatet för internationell rekrytering
UD-FMR	Utrikesdepartementet, Enheten för folkrätt, mänskliga rättigheter och traktaträtt