



# Uppdrag att se över fördelningen av kostnader för ambassader mellan Sida och UD

## 1 Uppdraget

Som stabsbiträde åt Utrikesdepartementet (UD) har Statskontoret fått i uppdrag att som en tredje part yttra sig i frågan om fördelning av kostnader beträffande de gemensamma utlandsmyndigheterna. Uppdraget är avgränsat till att yttra sig om kostnader för vissa chefsbostäder, möblering av personalbostäder, honorärkonsulat samt räntor och amorteringar. I avsnitt 4 redogörs för dessa samt Statskontorets kommentar.

## 2 Bakgrund

Enligt ett Riksdagsbeslut 1993 beslutades att Sida:s fältorganisation skulle integreras med utrikesrepresentationen. De tidigare separata biståndkontoren stängdes av Sida och integrerades i motsvarande ambassader. Administrativa åtgärder i samband med integrationen, som avslutades med utgången av 1995, bestämdes i en överenskommelse från december 1994. Ett administrativt samarbetsavtal mellan RK (UD) och Sida slöts i maj 1999.

Sedan 1996/1997 tillämpas en metod för kostnadsfördelning som kallas "per capita modellen", där ambassadernas driftskostnader fördelas per utsänd från UD respektive Sida. Båda parter är i grunden nöjda med denna modell, men det finns vissa element i den som gör att den inte upplevs som tillräckligt rättvis. Eftersom myndigheterna upplever problem med modellen har "beredningsgrupp 1" fått i uppdrag av "ledningsgruppen" att se över modellen.

Det finns tre typfall av ambassader:

1. *Traditionell/gemensam ambassad*  
UD och Sida finns representerade och ambassaden administreras av antingen Sida eller UD. Om den administreras av Sida används Sidas ekonomiadministrativa rutiner (ekonomisystem m.m.) och vice versa. Den som står för administrationen fakturerar den andra parten.
2. *Ambassad med viss Sida-verksamhet*  
Ambassad med bara UD-personal, men där personalen har vissa Sida-uppgifter. I dagsläget finns ett flertal sådana fall. UD får ingen ersättning för detta arbete. Detta har sin grund i en instruktion om utlandsverksamheten som säger att UD skall utföra vissa uppgifter åt Sida.
3. *Ambassad med i huvudsak Sida-personal*  
Ambassad med i huvudsak Sida-personal, men där personalen har vissa UD-uppgifter. Kostnaderna har i detta fall hittills fördelats i proportion



dels till uppskattad arbetsvolym för UD:s respektive Sidas räkning, dels till den kostnadsmässiga tyngden av respektive berörd tjänst. I dagsläget finns bara ett sådant fall, men det kommer inom kort att bli fler eftersom UD kommer att dra tillbaka personal från ett antal ambassader. Sida fakturerar UD med det belopp som bedöms motsvara de uppgifter som Sida utför för UD:s räkning.

Vidare förekommer separata s.k. **sektionskontor** för utvecklingssamarbete med länder där svensk ambassad annars saknas. Dessa sektioner är som regel kostnadsmässigt helt en angelägenhet för Sida, men i Skopje och Pristina finns även UD-personal. Kostnader som föranleds av UD i anslutning till sektionskontoren står UD för. Det kan inte uteslutas att liknande behov av samlokalisering vid tillfälliga representationer senare kan komma att bli nödvändiga.

Sida har slutligen i ett par fall även s.k. **projektkontor**, d.v.s. kontor för genomförande av Sida-projekt på andra orter i ett land där svensk ambassad finns<sup>1</sup>. Dessa saknar dock utsänd personal. Personalen består huvudsakligen av projektanställda och kontraktsanställda. Kostnaderna finansieras helt inom ramen för de aktuella biståndsinsatserna. Detsamma gäller f.ö. kostnaderna för de s.k. **nationella handläggarna**, d.v.s. lokalt anställda handläggare för specifika Sida-insatser.

De tre typfallen av ambassader kan delas in i fyra kategorier (A-D):

	UD administrerar	Sida administrerar
<b>Sida och UD har personal</b>	<b>Kategori A</b>	<b>Kategori B</b>
<b>Bara UD har personal</b>	<b>Kategori C</b>	<b>Förekommer ej</b>
<b>Bara Sida har personal</b>	<b>Förekommer ej</b>	<b>Kategori D</b>

Tabellen kan sammanfattas till följande:

	UD administrerar	Sida administrerar
<b>Bägge har personal</b>	<b>Kategori A</b>	<b>Kategori B</b>
<b>Bara en har personal</b>	<b>Kategori C (UD)</b>	<b>Kategori D (Sida)</b>

### 3 Problembeskrivning

Driftskostnaderna (inklusive räntor och amorteringar) för de ambassader som omfattas av samarbetsavtalet har under årens lopp fördelats mellan UD och Sida enligt olika modeller för kostnadsfördelning, men ingen modell har varit "fulländad".

<sup>1</sup> Jaipur, delstaten Rajasthan i Indien, samt Niassa i provinsen Niassa i Mocambique.



Myndigheterna har själva tittat på olika modeller, men har haft svårt att enas om någon annan än ”per capita modellen”. Egentligen är det inte modellen i sig som är ett problem utan snarare vilka kostnader som skall ingå i driftsbudgeten och därmed fördelas.

I dagsläget finns ett antal områden där man inte lyckats enas om hur vissa kostnader skall behandlas. Vidare hanteras vissa kostnader olika på olika ambassader. Då Sida och UD tycker olika i vissa frågor vill de nu ha Statskontoret, som en tredje part, inblandad i syfte att få en s.k. second opinion.

Förutsättningar för fördelningen av kostnaderna är:

- den skall vara rättvis, enkel och flexibel
- enkel generell modell utan alltför många undantag
- modellen skall ge transparent kostnadsfördelning

## **4 Problem som man inte lyckats enas om**

I avsnitt 4 beskrivs de problem som Sida och UD enats om ingår i uppdraget att se över kostnadsfördelningen. Till varje problem ges en kommentar av Statskontoret.

En utgångspunkt i kommentarerna har varit att försöka ge en lösning som kan gälla för alla fyra kategorier A-D. Ett alternativ kan vara att ha olika lösningar för respektive kategori av ambassad, dock har detta inte berörts. En annan utgångspunkt har varit att ge Statskontorets syn, oberoende av rådande situation, vad gäller t.ex. respektive myndighets finansiella situation.

### **4.1 Kostnader för vissa chefsbostäder**

UD står för kostnaderna för chefsbostäderna vid vissa ambassader. År 2001 var antalet 5. Kostnaderna för andrachefsbostäderna fördelas mellan UD och Sida. Detta var tänkt som en övergångslösning till dess att inga ambassader längre hade två myndighetschefer. UD anser att chefsbostäderna skall ingå i ambassadens driftsbudget. Sida är inte beredd att dela på dessa kostnader, eftersom ambassadören inte utför några arbetsuppgifter åt Sida.

#### *Statskontorets kommentar*

Borttagandet av tvåchefsmyndigheter bör påskyndas. Huvudprincipen bör vara att det endast finns en chef på en utlandsmyndighet, därmed fördelas kostnaderna även för chefsbostaden. Dock kan dessa 5 ambassader eventuellt ses som ett undantag från huvudprincipen under en övergångsperiod, så att UD står för sin chefsbostad och Sida för sin andrachefsbostad.



## 4.2 Möblering av personalbostäder

Idag ägs eller hyrs bostäder utomlands för utsänd ambassadpersonal. Det är ambassaden som tilldelar personalen bostäder. På vissa orter är bostäderna statsmöblerade, dvs. bostaden tillhandahålls möblerad. Kostnaderna för bostäderna (hyra och statsmöblering) räknas med i ambassadens driftskostnader och fördelas mellan Sida och UD.

När ambassaden administreras av Sida är principen normalt att bostäderna möbleras med möbler från IKEA, alternativt med "lokala" möbler om de anses vara prisvärda. Möbelkostnaderna faktureras Sida direkt. I vissa fall väljer UD att låta frakta ner personalens möbler och i de fall står UD för fraktkostnaderna, även när Sida ansvarar för ekonomiadministrationen.

När ambassaden administreras av UD löses möbleringsfrågan antingen genom att frakta ner personalens egna möbler eller genom att erbjuda statsmöblering. Dock har UD inga riktlinjer likt Sidas som säger att möblerna skall köpas från t.ex. IKEA. I vissa fall rör det sig om finare svenska möbler. Skälet till att låta frakta ner personalens egna möbler är att det anses vara det mest ekonomiska ur statsfinansiell synvinkel. På de orter som UD inte möblerar bostäderna tar Sida hela kostnaden för möblering av Sida-personalens bostäder.

Möblerna slits ganska hårt i vissa u-länder varför reparationer ofta krävs. Dessa reparationer och uppfräschningar av möbler går på ambassadens driftsbudget.

UD- och Sida-personal lyder i princip under samma utlandsvillkor, även om vissa avvikelser finns. Tanken är att de skall vara lika för UD och Sida-personal för att främja integrationen. Det finns dock en viss skillnad, dels beroende på att utsändningstiden varierar, dels på att Sida- och UD-personal delvis har olika uppgifter.

Båda parter är överens om att samma princip bör gälla all utsänd personal på samma stationeringsort när det gäller t.ex. möblering av personalbostäder. Problemet är att ingen vill frånga sin princip.

Utifrån de olika kategorierna A-D ser möbleringsfrågan ut enligt följande:

**Kategori A:** Personalen erbjuds antingen statsmöblering eller frakt av egna möbler. Inga riktlinjer finns om var möblerna för statsmöbleringen bör inhandlas. Om UD inte möblerar sina bostäder tar Sida hela kostnaden för möblering av Sida-personalens bostäder.

**Kategori B:** Personalen erbjuds statsmöblering med IKEA-möbler. I vissa fall står UD för frakt av egna möbler till sin personal. Administration av möbelinköp sker på ambassaden.

**Kategori C:** Som i kategori A.



**Kategori D:** Personalen erbjuds statsmöblering med IKEA-möbler.

*Statskontorets kommentar*

UD och Sida bör harmonisera utlandsvillkoren för ambassadpersonalen. Vidare bör UD och Sida harmonisera sina ekonomiadministrativa regler när det gäller möblering av personalbostäder vid utlandsmyndigheter. En av utgångspunkterna bör vara personalens skiftande behov beroende på uppdragets karaktär. Utsändningstiden kan variera och därmed också de anställdas behov och önskemål. En annan utgångspunkt kan vara hushållning av statens medel, vilket exempelvis kan innebära att olika beloppsgränser för möblering fastställs. Reglerna bör ge utrymme för viss flexibilitet då det ofta kan vara en fråga om att kunna rekrytera personal. Den myndighet som står för ekonomiadministrationen bör också ansvara för möbleringsfrågan för hela ambassadpersonalen.

### 4.3 Kostnader för honorärkonsulat

Honorärkonsulat kallas det när en framstående person får ”äran” att bli konsul för Sverige i ett land. Rent ”konsulärt” sorterar konsulen under en ambassad, men ekonomiskt och civilrättsligt är det en fristående organisation.

Honorärkonsuln får ingen lön, dock får han ersättning för faktiska utlägg. Han/hon kan också beviljas ett särskilt kontorskostnadsbidrag för täckande av omkostnader (hyra, anställningar etc.). Kontorskostnadsbidraget ingår i den överordnade myndighetens/ambassadens delegerade budget.

Sida och UD är oense om hur honorärkonsulaten skall behandlas. UD anser att Sida skall vara med att betala, dels eftersom de utnyttjas av Sida mer och mer, dels eftersom de sorterar under en ambassad där Sida också finns. Sida anser att UD skall stå för dessa kostnader helt och hållet eftersom Sida inte använder honorärkonsulaten alls. Det har skett en gång och då betalade Sida UD för de tjänster UD hade utfört åt Sida. Ingen av parterna verkar ha en klar bild av hur de faktiskt utnyttjas och av vem. Dock kan sägas att honorärkonsulaten representerar Sverige och det står både UD och Sida fritt att utnyttja dem.

På de utlandsmyndigheter som tillämpar UD:s ekonomiadministration är Sida med och delar på kostnaderna. På Sida-administrerade ambassader faktureras UD direkt för honorärkonsulatskostnaderna.

**Kategori A:** Kostnaderna för honorärkonsulaten fördelas.

**Kategori B:** Kostnaderna för honorärkonsulaten fördelas ej, utan faktureras UD.

**Kategori C:** Kostnaderna faktureras UD.

**Kategori D:** Ej aktuellt i dagsläget.

*Statskontorets kommentar*

Frågan måste lösas huruvida honorärkonsulaten är att betrakta som en integrerad enhet med överordnad ambassad eller om det är att ses som något mer fristående. Därefter kan frågan avgöras huruvida kostnaderna för honorärkonsulaten bör ingå i ambassadens driftskostnaderna eller ej. Ingår honorärkonsulaten i driftskostnaderna fördelas kostnaderna – annars inte. En och samma princip bör gälla för samtliga honorärkonsulat, oavsett om Sida eller UD står för administrationen.

#### 4.4 Räntor och amorteringar

Investeringar görs i framförallt bilar och inredning av residensen. Inköp av inventarier går inte på ambassadernas driftsbudgetar, utan Sida respektive UD köper in och fakturerar den andra parten.

I dagsläget fakturerar Sida UD för räntekostnader och amorteringar. UD har tidigare av olika skäl haft svårt att ta fram motsvarande siffror. Fr.o.m. 2000 har dock även UD räknat fram räntor och amorteringar. Ett kvittningsförfarande har diskuterats.

Vad gäller bilar som köps in är principen den att bilarna tillhör ambassadens bilpark, därför står också ambassaden för driftskostnaderna för dessa bilar och kostnaderna fördelas. Dock har Sida ett större behov av terränggående bilar, eftersom de måste kunna användas ute i fältverksamheten, vilka kan kosta lite mer än en vanlig bil.

**Kategori A:** Räntor och amorteringar har tidigare inte fakturerats löpande, men görs nu.

**Kategori B:** Räntor och amorteringar faktureras löpande.

**Kategori C:** Ingen kostnadsfördelning sker.

**Kategori D:** Kostnadsfördelning sker.

*Statskontorets kommentar*

Ett önskemål är att kostnadsfördelningsmodellen skall vara transparent – därför bör räntor och amorteringar inte kvittas mot varandra, utan faktureras löpande. Ett alternativ är att göra en slutdebitering i slutet av varje räkenskapsår, eftersom de båda lägger ut ungefär lika mycket på dessa investeringar. När det gäller kategorierna C och D bör kostnadsfördelningen grundas på det som tas upp i avsnittet nedan (avsnitt 5).

## 5 Ambassader där UD/Sida-personal utför arbete åt andra parten

Det finns ambassader där UD-personalen har vissa Sida-uppgifter. UD får ingen ersättning för detta arbete. Detta har sin grund i en instruktion om utlandsverksamheten (IFUR (92:247 7§) som säger att UD skall utföra vissa



uppgifter åt Sida. I instruktionen står ingenting om ersättning för detta arbete. När omvänt förhållande råder utgår dock ersättning.

**Kategori A:** Ej berört.

**Kategori B:** Ej berört.

**Kategori C:** UD fakturerar ej Sida för utförda uppdrag åt Sida.

**Kategori D:** Sida fakturerar UD för utförda uppdrag åt UD.

#### *Statskontorets kommentar*

Instruktionen bör ses över eftersom förhållandena ser annorlunda ut nu än när den beslutades 1992. Vid fakturering myndigheterna emellan kan den modell som tillämpas i dagsläget på ambassaden i Vientiane tillämpas.

## **6 Nya frågeställningar**

Nedan är frågeställningar som tillkommit under uppdragets gång (från UD-plan-org). Dessa frågeställningar kommenteras inte särskilt av Statskontoret i denna promemoria, utan bör utredas vidare därefter.

### **6.1 Alternativa metoder för kostnadsfördelning**

Sida och UD har olika redovisningssystem och har därmed inte samma möjligheter att ta fram underlag för fakturering och uppföljning. Det bör utredas vidare om det finns erfarenheter av andra slag av fördelningssystem som inte är lika administrativt betungande som det nuvarande systemet.

Exempelvis:

- Fördelning av kostnader på budgeteringsstadiet. Årliga redovisningar och slutliga avräkningar. Inga faktureringar
- Verksamhetsskattningar omfattande samtliga eller bara berörda utlandsmyndigheter.

### **6.2 Särskilda kostnader**

#### **IT-kostnader:**

Ett samarbetsavtal har slutits mellan RK FA IT och Sida IT. Parterna har emellertid avstått ifrån att reglera kostnadsfördelningsaspekterna, som är en fråga som berör tre parter, nämligen inom RK både FA-IT och UD samt Sida IT.

#### **Avgångsvederlag för lokalanställda**

Vad gäller avgångsvederlag för lokalanställda råder vissa oklarheter mellan Sida och UD hur dessa behandlas. Frågan bör därför klargöras.



***Lokalanställda handläggare***

Vad gäller kostnaderna för de s.k. nationella handläggarna råder vissa oklarheter mellan Sida och UD om hur detta skall behandlas. Frågan behöver därför utredas vidare.

***Administrativ personal***

Sida har numera bara undantagsvis utsända assistenter. I stället anställs lokala krafter. UD ställer sig något tveksam till detta förfarande. Frågan bör därför utredas vidare för att nå en samsyn.