

1 mars, 2010

Ärendenummer:

## **Sidas plan för en förstärkning av fältbemanningen 2010 - 2014**

### **1. Inledning**

I regleringsbrevet för 2010 ges Sida i uppdrag att senast den 1 mars 2010 redovisa en plan för hur myndigheten avser öka andelen utlandsstationerad personal fram t.o.m. 2014.

I skrivelsen "Ökat fältfokus i Sidas verksamhet. Analys av förutsättningar och möjligheter" redovisas hur Sida över en tid har arbetat med att förstärka organisationens fältfokus. Mer beslutsbefogenheter har delegerats till fler utlandsmyndigheter (UM). Vidare redovisas hur antalet utsända ökade mellan åren 2000-2007, från 106 till 155.

Ett starkt fältfokus var också en av utgångspunkterna i förnyelsen av Sidas organisation 2008. Med landteamen som bärande element i organisationen sattes strategienomförandet och fältet i centrum. Såväl antalet utsända som nationella programhandläggare ökade och nya fältkontor tillkom. Det svenska engagemanget i konflikt-, postkonflikt- och transitionsländer har ökat, vilket återspeglats både i en förstärkt fältnärvaro i dessa länder och i bemanningen vid hemmamyndigheten. Samtidigt har det överlag skett en gradvis försämring av säkerhetsläget i vissa länder där Sida har personal stationerad vilket har medfört en successiv ökning av bl a kostnaderna för säkerhetshöjande åtgärder.

I föreliggande plan används begreppet årsarbetskrafter (ÅAK) för att analysera personal-sammansättningen. Antalet anställda i tjänst, som tidigare redovisats, är ett trubbigt mått. Det är med nödvändighet en ögonblicksbild och det tar inte hänsyn till deltider och kortare ledigheter. Antalet årsarbetskrafter är härvidlag ett bättre mått eftersom det visar vilka resurser som faktiskt nyttiggörs inom organisationen. Antalet ÅAK tenderar att understiga antalet anställda i tjänst med ca 4 %. Sida har fram till 2008 enbart kunnat redovisa antalet ÅAK på aggregerad nivå. Det nya verksamhetsplaneringssystemet som togs i bruk hösten 2008 möjliggör en annan detaljskärpa i såväl planering som redovisning. Det är nu möjligt att bryta ner antalet ÅAK per planerat resultat, personalkategori (HK, utsänd, NPO), team, avdelning, land, region och landkategori. I det följande redovisas därför all personalinformation enbart som ÅAK, inte antalet anställda.

## 1. Ekonomiska förutsättningar

Sidas fortsatta fältfokusering sker mot bakgrund av kraftiga besparingar i organisationen. Dessa drabbar huvudsakligen HK. Även fältbemanningen har påverkats. Avvecklingen av sektionkanslierna i utfasningsländer har tidigarelagts, nödvändiga förstärkningar på t.ex. controllerområdet har senarelagts och några tjänster har vakanssatts. Sida har i skrivelser till regeringen redovisat vilka åtgärder som vidtas för att få en ekonomi i balans samt säkerställa god intern styrning och kontroll.

Sidas kostnader för utlandsmyndigheterna (UM) faktureras löpande av UD och utgör en betydande del av den totala förvaltningsbudgeten. Andelen förutses också öka i takt med att sektionkanslierna omvandlas till ambassader och administreras av UD. Budgeten för UM fastställs av UD PLAN och beräknas enligt kurser fastställda av finansdepartementet. Detta gör att det är svårt för Sida att förutsäga budgeten mellan åren. Sidas möjlighet till påverkan är i huvudsak endast kopplad till bemanningen av Sida-personal.

Enligt Prop. 2008/09:1 förstärktes Sidas förvaltningsbudget med 10 miljoner kronor år 2009 för att förstärka Sidas verksamhet i fält, inte minst i konflikt- och postkonfliktländer. Under andra halvåret 2009 ökade Sida antalet utsända i denna landkategori med 12 tjänster till en kostnad av ca 12 miljoner kronor. Under 2010 får dessa tillsättningar helårseffekt på budgeten och kostnaderna för enbart dessa tjänster ökar därmed till nästan 30 miljoner kronor.

Föreliggande återrapportering grundar sig på det ekonomiska ramverk för Sidas förvaltning som framgår av budgetpropositionen 2010 för budgetåren 2011-2012 samt ESVs prognoser i Hermes för budgetåren 2013-2014. Planen förutsätter vidare att Sidas anslagskredit kan minska gradvis fram till 2013 i enlighet med Sidas äskande i Budgetunderlaget 2011-2013. De ekonomiska förutsättningarna sammanfattas i tabellen nedan.

År	2009 Utfall	2010 Prognos	2011 Beräkning	2012 Beräkning	2013 Beräkning	2014 Beräkning
Ingående överföringsbelopp	7 932	-48 077	-68 077	-61 392	-49 536	-29 767
<b>Anslag enligt regleringsbrev/förslag</b>	897 179	932 824	939 685	944 856	952 769	967 284
Förslag till additionellt anslag			20 000	5 000		
<b>Utfall/Prognos anslagsförbrukning</b>	<b>953 188</b>	<b>952 824</b>	<b>953 000</b>	<b>938 000</b>	<b>933 000</b>	<b>953 000</b>
Årets över-/underskott	-56 009	-20 000	6 685	11 856	19 769	14 284
Utgående överföringsbelopp	-48 077	-68 077	-61 392	-49 536	-29 767	-15 483
Anslagskredit	70 000	70 000	62 000	50 000	30 000	29 019

Ändrade ekonomiska förutsättningar genom en snabbare avveckling av anslagskrediten eller ett reducerat förvaltningsanslag skulle medföra en långsammare ökning av andelen fältstationerad personal.

## 2. Fältfokuseringens innebörd

Genomförandet av Parisdeklarationen förutsätter ett påtagligt fältfokus. Med ett starkt fält skapas möjligheter till ett utvidgat partnerskap, en fördjupad dialog, bättre uppföljning och ett fokus på resultat i utvecklingssamarbetet.

Avgörande för ett starkare fält är ökade befogenheter och beslutsdelegering till fältet, hög kompetens och en ökad andel personal, såväl utsända som lokalt rekryterade handläggare (NPOs). Den senare kategorin är särskilt viktig eftersom NPOs länkar en ämnesmässig kompetens med djupa kunskaper om den lokala kontexten.

Ett starkt fält är en nödvändig förutsättning för ett effektivt och resultatinriktat bistånd. Där Sverige har ett långsiktigt utvecklingssamarbete bör vi också ha fältnärvaro. Sida välkomnar därför en fortsatt landfokusering. Sida vill se ett starkt fält – starkt i termer av befogenheter, kompetens och numerär – i ett mer begränsat antal samarbetsländer där volymerna är tillräckligt stora för att ge förutsättningar för en rimligt kostnadseffektiv hantering av samarbetet.

## 3. Fortsatt fältfokusering 2010-2014

I det följande redovisas hur Sida ska stärka fältfokuseringen ytterligare under de närmaste fem åren. Genomgående i framställningen redovisas såväl andelen *utlandsstationerade* (antalet utsända ÅAK dividerat med det totala antalet Sida-anställda ÅAK) som andelen *fältstationerade* (antalet utsända plus NPOs dividerat med det totala antalet ÅAK i Sverige och i fält).

Framställningen görs först per avdelning (vilka mer eller mindre följer indelningen i landkategorier) och därefter per region. För att ge en komplett bild av utvecklingssamarbetet redovisas slutligen kortfattat Sidas arbete med anslagsposter som inte är destinerade till land eller region.

Enligt föreliggande plan ökar Sida andelen utlandsstationerade från dagens 22 % till 27 % år 2014 och andelen fältstationerade från 34 % till 40 %. För myndigheten som helhet beräknas antalet ÅAK vid HK (inklusive Visby och Härnösand) minska gradvis från dagens ca 530 till ca 450 år 2014. De ÅAK som anges för enskilda avdelningar på HK måste ses som indikativa och kan påverkas av omprioriteringar inom ramen för den kommande organisationsöversynen.

Den pågående utfasningen av samarbeten i enlighet med regeringsbeslut (Sri Lanka, Laos, Nicaragua, Honduras, Regionalt Latinamerika och Centralasien) medför att Sida 2011 har frigjort 16,5 utsända ÅAK och 10

NPOs jämfört med 2009. Dessa resurser omfördelas för att stärka fältnärvaron i andra länder.

Hösten 2007 gick huvudmannskapet för 12 administrativa chefer i fält över till UD inom ramen för den administrativa integrationen i fält.

Regeringen fattade i januari 2010 beslut om att omvandla 10 sektionskanslier till ambassader. Tidpunkt för omvandlingen har ännu inte fastställts. Vid 6 av de 10 sektionskanslierna finns en utsänd administrativ chef. Huvudmannskapet för dessa 6 tjänster förutsätts gå över till UD i samband med omvandlingen vilket leder till att antalet utsända från Sida minskar 2011.

#### 4.1 Landkategorier/avdelningar

##### *4.1.1 Progsam*

Avdelningen samlar samtliga 12 länder i kategori 1 och det regionala samarbetet i Afrika och Asien. Till avdelningen hör också två länder i kategori 2 (Burundi och Östtimor) utan fältnärvaro, samt två länder i kategori 4 (Burma och Nordkorea), varav ett med fältnärvaro. Härutöver ingår f.n. ett antal utfasningsländer. Av avdelningens 17 team har f.n. 14 sin Country Director (CD) baserad i fält.

Framtida utveckling:

- Fältnärvaron i Sri Lanka avvecklas helt första kvartalet 2010 och i Laos och Nicaragua andra halvåret 2010 (motsvarande 11,1 ÅAK utsända och 6 ÅAK NPOs under 2009)
- Sektionskanslierna i Mali, Burkina Faso, Rwanda, Bolivia och Kambodja uppgraderas till ambassader under 2010.
- Under 2010 delas teamet för Burkina Faso och Mali i två landteam med CD i fält
- Under 2011 förutses CD för det regionala Asien-teamet stationeras i fält (Bangkok), preliminärt med ansvar även för miljösekretariatet SENSA, samt Burma.
- Under 2011 kommer det regionala arbetet i Afrika att omorganiseras. Utsända och NPOs förutses koncentreras till tre geografiska noder (Addis Abeba, Lusaka, Nairobi) med delegerade beslutsbefogenheter.
- Samtliga PROGSAMs team har därmed CD och huvuddelen av sin personal i fält 2011.
- Antalet utsända och NPOs förutses öka till 2014. Detta gäller såväl handläggare som controllers.
- Antalet ÅAK vid HK minskar.

Tabellen nedan sammanfattar utvecklingen.

<i>PROGSAM inkl avdelningsledning</i>						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ÅAK HK	68,7	65,2	58,7	53,5	47,5	39,0
ÅAK Utsända	90,8	87,0	80,5	85,9	91,0	95,4
ÅAK NPO	63,0	59,3	60,0	60,0	61,0	64,0
Summa ÅAK	222,5	211,5	199,2	199,4	199,5	198,4
Andel						
utlandsstationerade	57%	57%	58%	62%	66%	71%
Andel fältstationerade	69%	69%	71%	73%	76%	80%

#### 4.1.2 Konflikt- och postkonflikt

Avdelningen samlar länderna i kategori 2 samt det regionala samarbetet i Latinamerika och Mellanöstern/Nordafrika. Även utfasningslandet Honduras ligger inom avdelningen, liksom kategori 4 länderna Kuba och Zimbabwe. Avdelningen rymmer också det humanitära teamet, som arbetar i länder med och utan Sida närvaro.

Ett av de specifika karaktärsdragen för arbetet i kategori 2-länderna är att det humanitära biståndet bereds och följs upp av respektive landteam i syfte att skapa ett sammanhållet arbete som både respekterar det humanitära imperativet och främjar fredsbyggande och utveckling. Det leder till att volymen per handläggare i teamen är hög och över hälften av teamen på avdelningen handlägger en budget över 400 MSEK.

I många av länderna är säkerhetssituationen mycket allvarlig vilket innebär en svår utsatthet för personalen i fält, såsom Irak och Afghanistan, men även DR Kongo, Liberia, Sudan och Guatemala. Säkerhetssituationen i vissa länder medför ökade kostnader för säkerhetshöjande åtgärder vid kanslier, de utsändas bostäder, bevakning, inköp av bepansrade fordon etc. Den högre säkerhetsklassificeringen medför också merkostnader för hardshipresor. Det svåra säkerhetsläget, i kombination med brist på godtagbar sjukvård och boende, ställer krav på särskilda personalvillkor och kortare förordnanden. För flera befattningar är det i dagsläget en avsevärd utmaning att rekrytera kompetenta medarbetare och det är också en relativt hög personalrotation. Sida och UD står inför likartade utmaningar i dessa miljöer och behöver gemensamt analysera dessa frågor, inklusive vilka eventuella särskilda finansieringslösningar som är nödvändiga.

Framtida utveckling:

- Utfasning av utvecklingssamarbetet med Honduras och avvecklingen av det regionala samarbetet i Latinamerika under 2011 innebär en minskning med 3,9 utsända ÅAK och 2 NPOs

jämfört med 2009. Det regionala arbetet och demokratifrämjande insatser i Kuba slås ihop med team Guatemala under 2012.

- Sektionskansliet i Liberia uppgraderas till ambassad under 2010.
- Den utökade satsningen på konflikt- och postkonfliktländer är ännu inte fullt genomförd. Det krävs en fortsatt ökning av personal i flera team. Detta bör i huvudsak ske med en ökning i fält av NPO samt utsända handläggare och controllers.
- Teamet för Somalia/Sudan delas upp i två team, där teamet för Somalia placeras i Nairobi och Stockholm. Placering och dimensionering av teamet för Sudan beror på den fortsatta händelseutvecklingen i landet.
- Regeringens beslut om en ny MENA-strategi mot slutet av 2010 kommer att vara avgörande för dimensioneringen av det arbetet och huruvida nuvarande Team MENA/Irak ska delas i två team.
- Teamchefer för Somalia, DR Kongo, Liberia/SL, Colombia och ev. Sudan placeras i fält under 2011-2014.
- Fram till 2014 sker en omfördelning av ÅAK mellan teamen vid HK samtidigt som HK minskar totalt.

Tabellen nedan sammanfattar utvecklingen.

*KONFLIKT inkl avdelningsledning men exkl. Team HUM*

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ÅAK HK	52	49	44	42	42	38
ÅAK Utsända	32	35	38	39	41	45
ÅAK NPO	17	20	22	26	33	33
Summa ÅAK	101	104	104	107	116	116
Andel utlandsstationerade	38%	42%	46%	48%	50%	55%
Andel fältstationerade	48%	53%	57%	61%	64%	68%

Efter en folkomröstning i Södra Sudan 2011 är det möjligt att regionen utropar självständighet. I den händelse regeringen beslutar att Sverige ska bedriva utvecklingssamarbete med det nya landet är det naturligt att etablera fältnärvaro i Juba. Sida har i planen ovan inte tagit hänsyn till en sådan utveckling.

Det framtida samarbetet med MENA-regionen ska definieras under året, med ett regeringsbeslut om en ny strategi i slutet på 2010. Sida har i planen ovan utgått från en något lägre ambitionsnivå än dagens.

#### 4.1.3 Europa

Avdelningen samlar samtliga länder i kategori 3 samt utfasningsländerna i Centralasien. Internationell samverkan för Samarbete inom Östersjöregionen, inklusive samarbete med Ryssland, hanteras också på avdelningen. Avdelningen har sex landteam som arbetar med bistånd, medan Östersjöteamet i Visby i huvudsak arbetar med internationell

samverkan i Östersjöregionen. Två av de sex landteamen har sin Country Director (CD) baserad i fält. Nedan diskuteras ej Östersjöteamet.

Framtida utveckling:

- Fältnärvaro finns i fokusländerna Albanien, Bosnien-Hercegovina, Georgien, Kosovo, Makedonien, Moldavien, Serbien, Ukraina och Vitryssland samt i Tadzjikistan.
- Sektionskansliet i Dusjanbe avvecklas per 1 september 2010 vilket innebär en minskning med 1,5 utsända ÅAK och 2 NPO jämfört med 2009.
- Sektionskanslierna i Albanien, Georgien, Kosovo och Moldavien uppgraderas till ambassader under 2010.
- I Turkiet planeras fältnärvaro fr.o.m. januari 2011 med 1 utsänd ÅAK och 1 NPO.
- I Makedonien avvecklas biståndet under 2011 och 2012 vilket medför en minskning med 1 utsänd ÅAK och 2,4 ÅAK NPO jämfört med 2009.
- Modellen med Country Director baserad i Stockholm som har hand om två länder dominerar för att få en kostnadseffektiv ledning och administrativt stöd till landteam som kan bestå av endast sex ÅAK.
- Antalet Country Directors minskar från sex till fem.
- Antalet utsända och NPO i fokusländerna förväntas öka fram till 2014 medan antalet ÅAK i Stockholm förväntas minska under perioden. Målbilden är 2 utsända ÅAK och 2-4 NPO per land.

Tabellen nedan sammanfattar utvecklingen.

*EUROPA inkl avdelningsledning men exkl Östersjöteamet*

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ÅAK HK	37	32	31	29	26	26
ÅAK Utsända	17	16	15	16	17	17
ÅAK NPO	23	23	23	22	22	22
Summa ÅAK	77	71	70	67	65	65
Andel utlandsstationerade	32%	33%	33%	36%	40%	40%
Andel fältstationerade	52%	55%	55%	57%	60%	60%

#### 4.1.4 Aktsam

Avdelningen samlar Sidas team för genomförande av flera globalt riktade strategier. Här finns även de landteam som hanterar de länder med vilka Sverige bedriver selektivt samarbete, d.v.s. där aktörssamverkan är den dominerande biståndsformen. I det följande berörs endast dessa landteam.

Framtida utveckling:

- Fältbemanningen i Vietnam minskas något i takt med landvolymen sjunker när det sedvanliga utvecklingssamarbetet fasas ut.
- Aktörssamverkan bygger på en tydlig mäklarroll för Sidas del vilket förutsätter en närhet också till svenska aktörer. Trenden mot en ökad andel utlandsstationerad personal gäller alltså inte för denna landkategori.

Tabellen nedan sammanfattar utvecklingen.

*AKTSAM inkl avdelningsledning och landteam*

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ÅAK HK	17	17	17	17	16	14
ÅAK Utsända	13	11	11	7	7	7
ÅAK NPO	16	15	15	13	13	13
Summa ÅAK	45	43	43	37	36	34
Andel utlandsstationerade	44%	39%	39%	29%	30%	33%
Andel fältstationerade	63%	60%	60%	54%	56%	59%

#### 4.2 Regional fördelning

Tabellen nedan sammanfattar ovanstående utveckling utifrån ett regionalt perspektiv. Afrika-samarbetet dominerar klart både i termer av det totala antalet ÅAK på HK och i fält och i andelen utlandsstationerad och fältstationerad personal. Även Asien ser en ökning av andelen utlandsstationerade till drygt 70 %. Samma trend gäller för Latinamerika, men där sjunker det totala antalet ÅAK till följd av att utfasningarna fullbordas. Samarbetets karaktär gör att andelen utlandsstationerade blir lägre i MENA-regionen och i Europa.

*Regional fördelning*

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Afrika</b>						
ÅAK HK	66	60	55	39	35	31
ÅAK Utsända	75	79	83	84	88	94
ÅAK NPO	58	56	61	64	69	71
Summa ÅAK	199	195	198	187	192	195
Andel utlandsstationerade	53%	57%	60%	68%	72%	75%
Andel fältstationerade	67%	69%	72%	79%	82%	84%

<b>Asien</b>						
ÅAK HK	29	29	27	16	15	13
ÅAK Utsända	35	31	29	28	29	31
ÅAK NPO	24	24	24	23	25	26
Summa ÅAK	87	84	79	67	69	70
Andel						
utlandsstationerade	55%	51%	52%	64%	66%	71%
Andel fältstationerade	67%	65%	66%	76%	78%	82%
<b>Europa/Centralasien exkl Österstjöteamet</b>						
ÅAK HK	32	26	25	18	17	17
ÅAK Utsända	17	16	15	16	17	17
ÅAK NPO	23	23	23	22	22	22
Summa ÅAK	72	65	63	56	56	56
Andel						
utlandsstationerade	35%	38%	38%	47%	50%	50%
Andel fältstationerade	55%	60%	61%	68%	70%	70%
<b>Latinamerika</b>						
ÅAK HK	16	15	11	8	7	6
ÅAK Utsända	19	17	10	11	13	14
ÅAK NPO	12	10	8	8	9	9
Summa ÅAK	47	41	29	27	28	29
Andel						
utlandsstationerade	54%	52%	47%	60%	66%	70%
Andel fältstationerade	66%	63%	62%	72%	77%	79%
<b>Mellanöstern &amp; Nordafrika</b>						
ÅAK HK	12	12	11	10	11	9
ÅAK Utsända	7	7	8	8	9	9
ÅAK NPO	2	4	4	4	4	4
Summa ÅAK	21	23	23	22	23	22
Andel						
utlandsstationerade	37%	37%	41%	44%	45%	51%
Andel fältstationerade	43%	48%	52%	55%	54%	60%

Under de kommande åren kommer en tydlig förskjutning av den utlandsstationerade personalen till förmån för Afrika. Av det totala antalet utsända kommer 57% att vara stationerade i Afrika, jämfört med 49% idag. Likaså kommer andelen av utlandsstationerad personal som arbetar i

konfliktländer att öka kraftigt, från dagens 21% till 28% 2014. Utvecklingen sammanfattas i nedanstående diagram. I annex redovisas den geografiska fördelningen för några andra givare.

Diagram 1 Procentuell fördelning av utsända per region 2009 och 2014

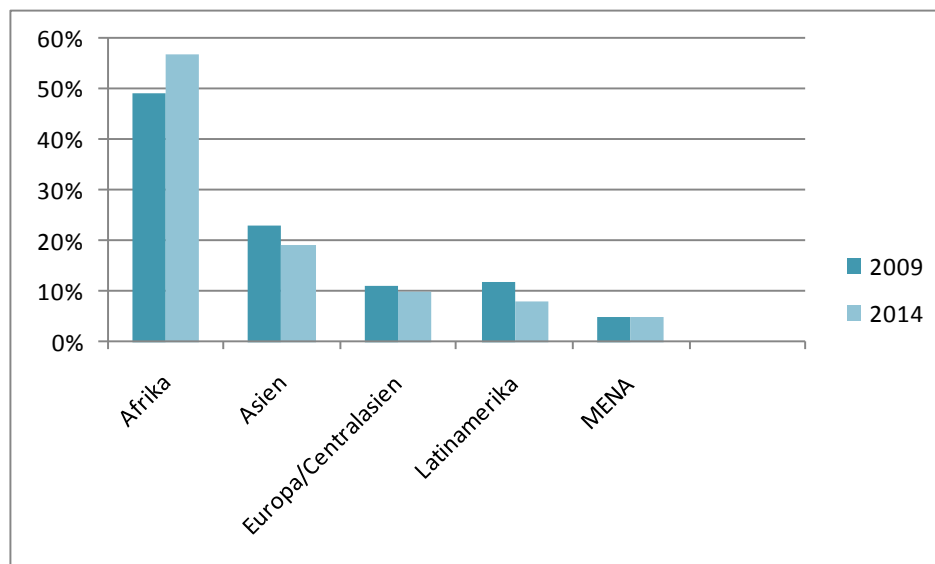
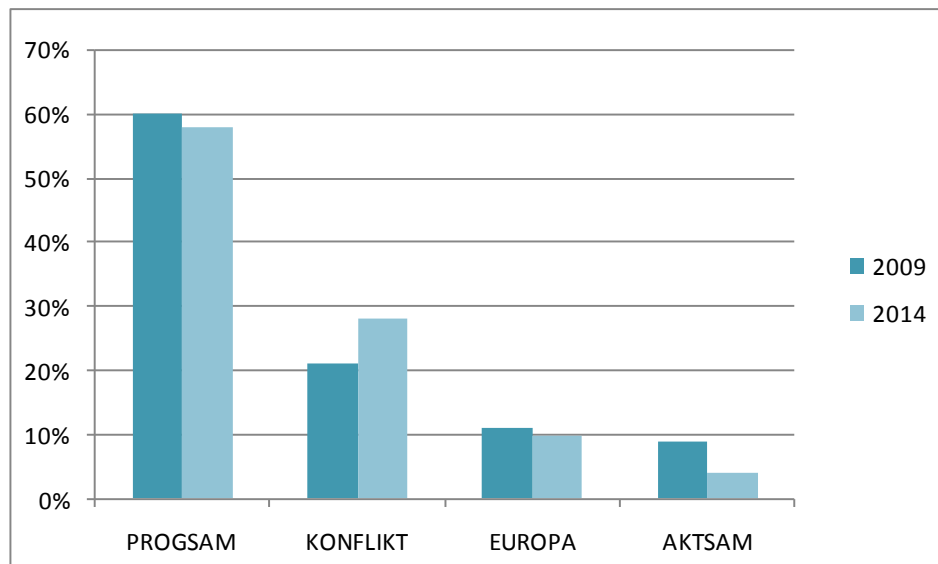


Diagram 2. Procentuell fördelning av utsända per avdelning/landkategori 2009 och 2014



#### 4.3 Utvecklingssamarbete som ej är land- eller regiondestinerat

Drygt en tredjedel av de biståndsmedel som Sida förvaltar rör utvecklingssamarbete som inte à priori är land- eller regiondestinerat. Det rör bl.a. humanitärt bistånd, stöd till svenska organisationer i det civila

samhället, globala utvecklingsprogram, den särskilda demokratisatsningen, stöd till resursbasutveckling och global kapacitetsutveckling samt globala forskningsinsatser. Medarbetare som ansvarar för denna typ av insatser är stationerade vid HK.

Tabellen nedan visar Sidas uppskattning över utvecklingen av antalet ÅAK för att genomföra det utvecklingssamarbete som inte är land- eller regiondestinerat. Med tanke bl.a. på den pågående ämnesfokuseringen finns det visst utrymme för en fortsatt effektivisering inom dessa områden. Vidare skulle vissa uppgifter kunna utkontrakteras. Sidas bedömning är dock att ytterligare kraftiga personalminskningar skulle sätta allvarliga begränsningar för möjligheten att göra kvalitativa bedömningar samt kontrollera och följa upp verksamheten.

*Övrigt  
utvecklingssamarbete*

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ÅAK HK Stockholm	100	82	77	80	75	74
ÅAK Visby/Härnösand	28	27	27	22	22	22
Summa ÅAK	128	109	104	102	97	96

#### 4. Utvecklingen för Sida som myndighet

Ett effektivt fältfokus förutsätter ett handfast stöd från hemmamyndigheten. En stark och bibehållen ämneskompetens är en förutsättning för att kunna göra strategiska insatsval. Personalförsörjningsfunktionen måste fungera väl för såväl fält som HK. Fungerande IT-system är en förutsättning för effektiva och distansoberoende arbetssätt. En central kompetens för rådgivning i revisionsfrågor och juridik är nödvändig i hanteringen av alltmer komplexa program. En stark internrevision behövs för att identifiera risker och stärka kontrollmiljön i organisationen.

Därutöver behövs en stark och kompetent hemmamyndighet för att möta andra typer av krav. Resultatstyrningen behöver stärkas ytterligare, liksom förmågan att redovisa uppnådda resultat, vilket kräver fortsatt metodutvecklingsarbete. Den interna styrningen och kontrollen måste också förstärkas.

Slutligen har Sida regeringens uppdrag att delta i global dialog samt utarbeta underlag för policys och strategier. Även detta förutsätter en kompetent personal på HK.

Sida förutser ett fortsatt effektiviseringsarbete på HK. Pågående arbete med att förtydliga regelverket och skapa enhetliga rutiner kommer att medföra effektiviseringsvinster. Vissa funktioner kommer också att kunna utkontrakteras.

Tabellen nedan sammanfattar utvecklingen för Sida som helhet, inklusive utlandsstationerad personal och NPOs. Eftersom Sida enligt instruktionen är ålagd att bedriva verksamhet i Visby och Härnösand, redovisas dessa ÅAK särskilt, och andelen utlandsstationerade redovisas både med och utan att hänsyn tagits till bemanningen på dessa båda orter. Tabellen redovisar också hur de sammanlagda fältkostnaderna beräknas utvecklas som andel av Sidas totala förvaltningsbudget.

<i>Sida totalt</i>						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ÅAK HK Stockholm	551	472	441	429	404	400
ÅAK Visby/Härnösand	57	54	49	49	49	49
ÅAK Utsända	153	149	145	148	156	165
ÅAK NPO	119	117	119	121	129	132
Summa ÅAK	879	793	753	746	738	737
Andel utlandsstationerade	20%	22%	23%	24%	26%	27%
Andel utlandsstationerade exkl Visby/Härnösand	22%	24%	25%	26%	28%	29%
Andel fältstationerade	31%	34%	35%	36%	39%	40%
Fältbudgetens andel av Sidas förvaltningskostnader	39%	42%	42%	42%	43%	43%

Enligt den plan som Sida redovisar i denna åiterrapportering ökar andelen utlandsstationerad personal stegvis från 20% 2009 till 24% 2012 och 27% 2014. Andelen fältstationerad personal (där även NPOs ingår) ökar under motsvarande period från 31% till 40%.

Antalet ÅAK i fält ökar under perioden till 165. I denna siffra ingår den nettominusning som överföringen av de 6 administrativa cheferna till UD medför samt den omdisponering av drygt 16 ÅAK som möjliggörs genom stängningen av sektionskanslier i utfasningsländer. Jämfört med dagsläget tillförs alltså kvarvarande fält 38 utsända ÅAK jämfört med 2010.

Det är Sidas uppfattning att läget 2014 avspeglar en effektiv balans mellan HK-baserad och utlandsstationerad personal och mellan utsända och NPOs. En ytterligare förskjutning av medarbetare till fältet är inte kostnadseffektiv och skulle medföra att Sida inte skulle kunna leverera på det sammanlagda uppdraget som regeringen givit. Däremot skulle det vara önskvärt att tidigarelägga den planerade förstärkningen av fältet. Kostnaderna för en sådan tidigareläggning rymms emellertid inte inom Sidas ekonomiska ramar.

I nedanstående tabell redovisar Sida vilket additionellt - och tillfälligt - resursbehov en ettårig tidigareläggning av planen skulle medföra, samt hur detta skulle påverka trenden i andelen utlandsstationerade.

<i>Alternativt scenario</i>						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ÅAK HK Stockholm	551	472	441	429	400	400
ÅAK Visby/Härnösand	57	54	49	49	49	49
ÅAK Utsända	153	149	148	156	165	165
ÅAK NPO	119	117	121	124	132	132
Summa ÅAK	879	793	759	758	746	737
Andel utlandsstationerade	20%	22%	23%	25%	27%	27%
Andel utlandsstationerade exkl Visby/Härnösand	22%	24%	25%	27%	29%	29%
Andel fältstationerade	31%	34%	35%	37%	40%	40%
Extra resursbehov (tkr)			3 266	16 168	12 145	

## 5. Jämförelser med andra givare<sup>1</sup>

Det finns en påtaglig trend bland givare att öka decentralisering och fältnärvaro. En färsk OECD/DAC studie<sup>2</sup> påvisar en varierande grad av decentralisering mellan länderna. Med decentralisering avses såväl finansiell delegering som ökad andel personal i fält som hanterar utvecklingssamarbetet. Samtliga länder konstaterar att decentralisering och förskjutning av verksamheten till fält har sina utmaningar och påvisar vikten av en tydlig definiering av rollerna, anpassning av ledningssystem, och hantering av ökade kostnader som de främsta problemen.

Hälften av DAC länderna har omkring 20 % av sin personal utlandsstationerad, däribland Schweiz (23 %), Belgien (20 %) och Australien (20 %). Vissa länder har hög andel av sin personal utlandsstationerad såsom Frankrike (49 %), Danmark (44 %) och Nederländerna (33 %). Andra DAC länder har lägre andel utsända, såsom Nya Zeeland (11 %), Portugal (12 %), Kanada (12 %), Österrike (16 %) och Italien (19 %).

När OECD/DAC lyfter fram Danmark och Nederländerna som exempel på länder med hög grad av fältnärvaro avses hela personalen i utrikesförvaltningen. I sammanhanget bör betonas att den danska biståndspersonalen ofta har tillfälligt rekryterade biståndsspecialister som är sakanslagsfinansierade. Även i biståndsorgan som är självständiga

<sup>1</sup> Se annex för mer utförligare redogörelse.

<sup>2</sup> Survey on the levels of decentralization to the field in DAC member's development co-operation systems, OECD 2009

myndigheter såsom i Australien och Kanada, finns både personal finansierade över förvaltningsanslaget och sakanslaget med i beräkningen.

Även Norge har integrerat utvecklingssamarbetet i utrikesförvaltningen och enligt norska UD<sup>3</sup> är det således inte möjligt att klarlägga och jämföra hur många årsarbetskrafter som är renodlade för utvecklingssamarbetet. I enlighet med OECD/DAC-studien har Norge rapporterat in att de har 584 anställda vid huvudkontoret och 232 utsända vid ambassadkontor samt 360 lokalt rekryterad personal, vilket sammantaget innebär omkring 1 176 anställda, vilket innebär att 28 % av personalen utlandsstationerad.

Av de länder som har liknande institutionell uppbyggnad som Sverige vad gäller organisering av biståndsverksamheten, som kanadensiska CIDA och brittiska DFID, har dessa organisationer 12 % respektive 23 % av sin personal verksam i biståndet utlandsstationerad.

*Fördelning av personal mellan huvud- och fältkontor*

	Kanada	Storbritannien	Norge	Irland
ÅAK HK	1769	1394	584	142
ÅAK Utsända	248	434	232	49
ÅAK NPO	821	443	360	258
Summa ÅAK	2838	2271	1176	449
Andel utlandsstationerade	12%	23%	28%	25%
Andel fältstationerade	37%	38%	50%	68%

<sup>3</sup> Kikkan Haugen, Avdelingsdirektør, Seksjon for Etatstyring, budsjett og forvaltning, UD, Norge, e-mail 2010-02-16

## Annex

**Jämförelse med andra givare**

Studier av olika länder som genomförts av OECD och EU kommissionen<sup>4</sup> av personal stationerad vid huvud- respektive fältkontor, visar att det är svårt att jämföra personaluppgifter mellan olika länder, dels beroende på att länderna har organiserat utvecklingssamarbetet på olika sätt, dels då redovisade personaluppgifter inte är helt jämförbara mellan olika länder. Därtill framgår inte hur stor andel av fältnärvaron som är finansierad via förvaltningsanslag och i vissa fall framgår det inte klart vad som ingår i de olika personalkategorierna, t ex vilka personalkategorier som ingår i lokalt anställd personal.

Nedan tabell ger en översikt över antalet fältkontor som olika givarländer har vilket ger en överblick av graden av fältnärvaro.

*Antalet fältkontor i olika givarländer*

EU	106
Japan	90
Tyskland	68
Kanada	58
Frankrike	55
Storbritannien	51
Schweiz	36
Nederländerna	36
Australien	35
Norge	28
Italien	25
Danmark	25
Belgien	20
Österrike	17
Finland	16
Nya Zeeland	15
Irland	12
Luxemburg	7
Portugal	0

Källa: Survey on the level of decentralization to the field in DAC members development co-operation systems, OECD/DAC, 2009

De uppgifter som ligger till grund för tabellen tar inte hänsyn till att vissa givare har flera fältkontor i samma land (i synnerhet de som har närvaro

<sup>4</sup> Managing aid: Practices of DAC member countries, OECD 2009; EU Donor Atlas; Survey on the level of decentralization to the field in DAC members development co-operation systems, OECD, 2009

både i form av en ambassad och ett eller flera biståndskontor) som t ex Japan, Frankrike och Tyskland. Vissa länder har angivit ett högt antal fältkontor (ambassader) där i själva verket inte alla hanterar bistånd, som t ex Nederländerna och Finland.

Tabellen nedan visar fördelningen av personal verksamma i biståndet i en jämförelse mellan fältkontor och huvudkontor i DAC länder.

*Fördelning av personal mellan huvud- och fältkontor*

	ÅAK HK	ÅAK Utsända	ÅAK NPO
Summa ÅAK			
Australien	594	153	1 148
Belgien	338	87	515
Danmark	300	240	1 100
Europeiska Kommissionen	996	1 214	3 311
Finland	170	71	360
Frankrike	1 180	1 134	2 589
Irland	142	49	449
Italien	357	84	605
Japan	1 441	701	3 228
Kanada	1 769	248	2 838
Luxemburg	55	10	90
Nederländerna	600	300	1 500
Norge	584	232	1 176
Nya Zeeland	138	17	196
Portugal	158	21	201
Schweiz	511	150	1 841
Storbritannien	1 394	434	2 271
Tyskland	2 752	1 727	13 910
Österrike	112	22	190

Källa: Survey on the level of decentralization to the field in DAC member's development co-operation systems. OECD, 2009.

I lokalt anställd personal ingår oftast inte administrativ personal (chaufförer, receptionister etc) utan enbart personal som arbetar med bistånd. I vissa fall som t ex Norge, ingår samtliga lokalt anställda som ambassaderna har arbetsgivaransvar för, och jämförelsen mellan olika länders uppgifter blir inte helt entydig.

Hälften av DAC länderna har omkring 20 % av sin personal utlandsstationerad, däribland Schweiz (23 %), Belgien (20 %) och Australien (20 %). Vissa länder har hög andel av sin personal utlandsstationerad såsom Frankrike (49 %), Danmark (44 %) och Nederländerna (33 %). I Danmark och Nederländerna är utvecklingssamarbetet helt integrerat i sina respektive länders utrikesdepartement, och i fält är det antingen diplomater med varierande grad av erfarenhet av utvecklingssamarbete som hanterar biståndet, eller externrekryterade biståndsspecialister. Frankrike utgör exempel på en annan ytterlighet där utvecklingssamarbetet är utspritt på en rad olika

departement. När OECD/DAC lyfter fram Danmark och Nederländerna som exempel på länder med hög grad av fältstationerad personal (44 % respektive 33 %), avses hela utlandspersonalen. I sammanhanget bör betonas att den danska biståndspersonalen som ofta utgörs av tillfälligt rekryterade biståndsspecialister som är sakanslagsfinansierade, med kortare kontrakt. Andra DAC länder har lägre andel utsända, såsom Nya Zeeland (11 %), Portugal (12 %), Kanada (12 %), Österrike (16 %) och Italien (19 %).

I nedanstående tabell följer en översikt över ett urval av dessa länder, Kanada, Storbritannien, Norge och Irland.

*Fördelning av personal mellan huvud- och fältkontor i vissa länder.*

	Kanada	Storbritannien	Norge	Irland
ÅAK HK	1769	1394	584	142
ÅAK Utsända	248	434	232	49
ÅAK NPO	821	443	360	258
Summa ÅAK	2838	2271	1176	449
Andel utlandsstationerade	12%	23%	28%	25%
Andel fältstationerade	37%	38%	50%	68%

Källa: Källa: Survey on the level of decentralization to the field in DAC members 'development co-operation systems, OECD, 2009

## Kanada<sup>5</sup>

CIDA har anlagt en strategi för utökad fältnärvaro som på ett kostnadseffektivt sätt strävar efter att uppnå ett effektivare bistånd genom att öka antalet nationella handläggare i fält, samt att selektivt utöka antalet utsänd personal i vissa fokusländer där det är motiverat och där CIDA har en komparativ fördel inom givarsamfundet. CIDA har också delegerat utökade beslutsbefogenheter till fältet, vilket bidragit till ökat flexibilitet och mer informerade beslut.

CIDA har redovisat till OECD/DAC totalt 1769 årsarbetskrafter vid huvudkontoren i Kanada, 248 utsända, 821 nationella handläggare, totalt 2838 årsarbetskrafter. CIDA's relativt låga fältnärvaro (12 %) och fokus på selektiv ökning utsända har sin grund i erfarenheterna av en för organisationen mycket kostsam och omfattande decentralisering som skedde i slutet av 80-talet. När nationella handläggare medräknas i fältet, uppgår andelen till 37 %.

2009 tog Kanadas regering beslutet att fokusera utvecklingssamarbetet till 20 prioriterade länder för utvecklingssamarbete; Afghanistan,

<sup>5</sup> Policy Statement on Aid Effectiveness , CIDA, 2002; CIDA 2008-2009 departmental performance report, CIDA 2008; OECD DAC 2007 Peer Review Canada; <http://www.acdi-cida.gc.ca/focus>

Bangladesh, Bolivia, Karibien, Colombia, Etiopien, Ghana, Haiti, Honduras, Indonesien, Mali, Mozambique, Pakistan, Peru, Senegal, Sudan, Tanzania, Ukraina, Vietnam och oPt. Den utsända personalens geografiska fördelning är Afrika (35 %) Latinamerika (18 %) och Asien och Mellanöstern (47 %).

### **Storbritannien<sup>6</sup>**

DFID har två huvudkontor i Storbritannien, London och East Kilbride, och utlandskontor med hög grad av delegering av befogenheter till fältet. DFID med totalt 2 271 anställda, har 434 utsända årsarbetskrafter i fält, vilket motsvarar en andel av 23 % utsända. Även DFID har i sin satsning på ökad effektivitet i biståndet prioriterat en hög andel nationella handläggare i fält, och när denna andel medräknas, utgörs andelen av fältbaserad personal (utsända och nationella handläggare) till 38 %.

DFID har 22 prioriterade samarbetsländer, varav 14 länder är i Afrika och 8 i Asien. De prioriterade länderna för DFID i Afrika är DRK, Etiopien, Ghana, Kenya, Malawi, Mozambique, Nigeria, Rwanda, Sierra Leone, Sudan, Tanzania, Uganda, Zambia, Zimbabwe; och i Asien är det Afghanistan, Bangladesh, Kambodia, Kina, India, Nepal, Pakistan, Vietnam och Yemen. Detaljerad information om utsända går inte att erhålla då DFID av säkerhetsskäl inte lämnar ut denna typ av personalinformation. DFID har 49 % av sina fältstationerade (dvs utsända samt lokalt rekryterade handläggare) i Afrika, 36 % i Asien och 15 % i övriga länder.

### **Norge<sup>7</sup>**

Norge har decentraliserat biståndsverksamheten i 28 länder via ambassader och generalkonsulat. Norge har inga egna biståndskontor, vare sig regionalt- eller på landnivå. Norge har inte samma geografiska fokusering som tidigare i sitt bistånd och särskiljer inte på kategorier av länder. Decentraliseringen har hittills inte till fullo inneburit att ambassaderna har fått full delegering av befogenheter vilket Norge har fått kritik för i OECD DAC´s Peer Review 2008 av norskt utvecklingsbistånd.

Norge har integrerat utvecklingssamarbetet i utrikesförvaltningen och enligt norska UD är det således inte möjligt att klarlägga och jämföra hur många årsarbetskrafter som är renodlade för utvecklingssamarbetet. I

---

<sup>6</sup> DFID Annual Report 2009; Deidre Watson, DFID, e-mail 2010-02-24

<sup>7</sup> OECD DAC Peer Review (2008) Norway;

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/prop/2009-2010/prop-1-s-20092010/5.html?id=581234>; <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/prop/2009-2010/prop-1-s-20092010/18.html?id=581264>; Kikkan Haugen, Avdelingsdirektør, Seksjon for Etatstyring, budsjett og forvaltning, UD, Norge. e-mail 2010-02-16;

enlighet med OECD/DAC studien har Norge rapporterat in att de har 584 anställda vid huvudkontoret och 232 utsända vid ambassadkontor samt 360 lokalt rekryterad personal, vilket sammantaget innebär omkring 1 176 anställda, vilket innebär att 28 % av personal är utsänd och stationerad vid ambassadkontor. En översikt över de totala personalresurserna för den norska utrikes- och utvecklingssamarbetet samt utvecklingsadministrationen utgörs av regeringens förslag till statsbudget för 2010.

Fältnärvaron vid de 28 ambassaderna som hanterar det norska utvecklingssamarbetet visas i nedanstående tabell. Av dessa 28 länder är 15 i Afrika, 11 i Asien och 2 i Latinamerika. I Afrika har Norge samarbete med Angola, Burundi, Eritrea, Etiopien, Kenya, Madagaskar, Malawi, Mali, Mozambique, Nigeria, Sydafrika, Sudan, Tanzania, Uganda och Zambia. I Asien har Norge verksamhet i Afghanistan, Bangladesh, Indien, Indonesien, Nepal, Pakistan, Sri Lanka, Vietnam, Östtimor, oPt. I Latinamerika har Norge två länder, Guatemala och Nicaragua. Den regionala fördelningen av andelen utsända till Afrika är 57 %, Asien och Mellanöstern 38 % och Latinamerika 5 %. Norge har flest utsända till Afghanistan och Tanzania med 13 utsända vardera, åtföljt av Mozambique och Sydafrika med vardera 11 utsända.

*Fördelning av personal vid Norges ambassader i de 28 samarbetsländerna*

		ÅAK Utsända	ÅAK NPO	S:a ÅAK
<i>Afrika</i>		102	163	265
	Angola	7	10	17
	Burundi	1	2	3
	Eritrea	4	19	23
	Etiopien	4	14	18
	Kenya	7	12	19
	Madagaskar	4	8	12
	Malawi	7	9	16
	Mali			
	Mozambique	11	16	27
	Nigeria	5	5	10
	Sydafrika	11	9	20
	Sudan	10	12	22
	Tanzania	13	17	30
	Uganda	10	15	25
	Zambia	8	15	23
<i>Asien</i>		68	167	235
	Afghanistan	13	27	40
	Bangladesh	3	13	16
	Indien	9	38	47
	Indonesien	6	16	22
	Nepal	6	11	17
	Pakistan	9	20	29
	Sri Lanka	10	21	31
	Vietnam	6	13	19
	East Timor	1	1	2
	OPT	5	7	12
		9	23	32

*Latinamerika*

Guatemala	3	8	11
Nicaragua	6	15	21

Källa: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/prop/2009-2010/prop-1-s-20092010/18.html?id=581264>

**Irland<sup>8</sup>**

Irish Aid är en division vid utrikesdepartementet som är ansvarig för Irlands utvecklingssamarbete. Irland har utvecklingssamarbete med nio prioriterade länder; Etiopien, Uganda, Tanzania, Zambia, Malawi, Moçambique, Lesotho, Östtimor och Vietnam. Därtill har Irland specifika utvecklingsprogram med Zimbabwe, Sydafrika, Sierra Leone, Liberia, OPT, Östeuropa och Västra Balkan. Enligt de senaste uppgifterna (2009) fanns vid huvudkontoret 145 årsarbetskrafter, varav 86 i Dublin och 59 i Limerick; 39 utsända och 144 lokalt rekryterade handläggare och experter.

Irish Aid har fältkontor i de nio prioriterade samarbetsländerna, samt i ytterligare två länder, Sydafrika och Sierra Leone. Den regionala fördelningen av utsända är Afrika 85 % och Asien 15 %. Om NPOs medräknas, blir den regionala fördelningen av fältpersonal (utsända och NPOs) 93 % och Asien 7 %. Fältkontoret i Mozambique har flest utsända (6), följt av Tanzania, Uganda och Etiopien (vardera 5) medan övriga fältkontor har färre utsända.

*Regional fördelning av personal vid Irish Aid's fältkontor*

	ÅAK Utsända	ÅAK NPO	SUMMA ÅAK
<i>Afrika</i>	33	131	164
Etiopien	5	24	29
Lesotho	2	10	12
Malawi	3	0	3
Mozambique	6	25	31
Sierra Leone	1	0	1
Sydafrika	2	11	13
Tanzania	5	15	20
Uganda	5	21	26
Zambia	4	25	29
<i>Asien</i>	6	7	13
Vietnam	4	6	10
East Timor	2	1	3

Källa: Management Review, Final report, July 2009, Department of foreign affairs, Irish Aid.

Det som är påtagligt enligt DAC's studier över hur dess medlemsländer hanterar sitt utvecklingssamarbete<sup>9</sup> är att alla länder är unika och

<sup>8</sup> Management Review, Final report, July 2009, Department of foreign affairs, Irish Aid.

<sup>9</sup> Better Aid, Managing Aid, Practices of DAC member countries, OECD 2009; COM/DCD/DEV(2007)4/REV 04-Apr-2008 Donor Practices on forward planning of aid expenditures. Report on DAC 2007 Survey of Aid Allocation Policies and Forward Spending Plans

organiserar samt hanterar sitt utvecklingssamarbete på olika sätt. Länderna skiljer sig åt vad gäller den institutionella struktur i vilken biståndet verkar och har olika sätt på vilka de förverkligar ambitionen att göra biståndet mer effektivt. Överlag är trenden tydlig med en ökad decentralisering av biståndsverksamheten till fält även om det skiljer sig avsevärt åt mellan olika länder, och Parisdeklarationens regelverk och därtill relaterade principer har krävt och kräver fortfarande långtgående anpassningar av givarländers system för ett nå ett effektivt bistånd. De flesta DAC länder har lokalt rekryterad personal som för med sig lokal kännedom och expertis vilket ökar kvaliteten i fältkontorens verksamhet och utvecklingssamarbetet. Den lokala personalen borgar också för kontinuitet i verksamheten. Att utveckla och behålla en kompetent kärna av personal i huvudkontoren som ser en karriär i utvecklingssamarbete är av avgörande vikt för personalförsörjningen i utvecklingssamarbetet. Ett effektivt utvecklingssamarbete kräver denna kritiska massa av såväl utvecklingsexpertis som av teknisk expertis.

Även Europeiska Kommissionen har samlat information om olika länderna i EU och deras personalfördelning mellan huvud- och fältkontor<sup>10</sup>. EU klargör tydligt att underlaget är svårt att jämföra mellan olika länder, och att de inte har säkerställt uppgifterna som samlats in via hemsidor, informella och formella kanaler. DAC studien är därvidlag mer aktuell (2009) jämfört med EU studien (2006) och hanterar flera länder utifrån ett mer enhetligt angreppssätt.

---

<sup>10</sup> EU Donor Atlas