

Diarienummer:

Till Biståndsminister Gunilla Carlsson

Vi som skriver det här brevet är avdelningschefer i Sidas nya organisation med ansvaret för Sidas operativa verksamhet. En del av oss är nya inom Sida; andra representerar kontinuitet.

Vi är bekymrade över den bild Du i artiklar och intervjuer i medier ger av svenskt bistånd och av vår verksamhet. Den utgår inte från de resultat biståndet åstadkommer. Den lyfter inte fram den komplexa verklighet, som biståndet ska hantera för att nå resultaten. Den erkänner inte heller den flexibilitet och innovationsförmåga, från svenska såväl som mottagarlandets aktörer, som måste ges utrymme. Eller de betydande risker som biståndet, bland annat därför, måste ta.

Bilden du förmedlar utåt får oss och många i vår personal att undra över hur du ser på värdet av svenska erfarenheter av bistånd som resurser i ditt förändringsarbete.

Vi känner sympati för ditt engagemang och för dina förändringsambitioner. Styrningen av svenskt bistånd behöver bli tydligare. Verksamheten behöver bli mer sammanhållen och koncentrerad. Du har tagit några viktiga steg i den här riktningen. Landkoncentrationen är ett exempel. Fler behöver tas.

En genomgående erfarenhet i allt utvecklingsarbete är att det inte finns några enkla lösningar. All förändring måste bygga vidare på och respektera gjorda erfarenheter. Gapet mellan en svensk styrstruktur och den verklighet som kännetecknar våra samarbetsländer är gigantiskt. Om du tror att det mesta varit dåligt och genom en stärkt styrning kommer det mesta att bli bra, riskerar Du att både kasta ut barnet med badvattnet och att bygga upp en förväntan på framtida resultat som inte kommer att kunna infrias.

Svenskt bistånd stöder våra samarbetspartners egna ansträngningar. Sida driver inga egna projekt. Av exempelvis regeringens budgetpropositioner

och Sidas årsredovisningar framgår att det stora flertalet program som får stöd *i huvudsak ger de omedelbara resultat* som sätts upp som syftet med en insats: Lärare utbildas, kunskap om hiv och aids sprids, kvinnors tillgång på vatten och sanitet förbättras, fredsansatser underlättas, revisionsämbeten stärks, opinionsbildning kring jämställdhet och mänskliga rättigheter äger rum, forskningsresultat redovisas, bönder får tillgång till bättre utsäde och utbildning, rättsreformer sker, handels- och miljökunnande sprids, aktörer i Sverige och utvecklingsländer förs samman och så vidare. Listan kan göras lång.

Alla de insatser som skapar dessa resultat bygger på en analys och ett tänkande kring landets och sakområdets brister och behov. Även om inte Sverige bedriver egna projekt fordrar varje sådant resultat ett svårt och komplext hantverk av den svenska myndighet (ambassad, UD, Sida eller andra) som är ansvarig för en insats. De direkta resultaten vi refererar till gör att fattiga länder och människor får instrument att hjälpa sig själva. Och just detta är ju faktiskt svenskt bistånds övergripande mål. *De resultaten är vi stolta över och det har du som svensk minister också all anledning att vara.*

Utvecklingssamarbetet har dock alltid velat gå ett steg längre, nämligen att kunna påvisa kopplingen mellan mer omedelbara resultat och långsiktig utveckling. Den strävan måste fortsätta. Men det fanns en gång en övertro, även utanför de kommunistiska staterna, på hur ett land i komplicerade planer uppifrån och ner kunde förändra sin verklighet. Idag vet vi att ett pluralistiskt samhälle med olika aktörer som handlar i samverkan eller fredlig konkurrens i längden ger bättre resultat. Det gör att olika verksamheters betydelse för övergripande mål som minskad materiell fattigdom, stärkt demokrati eller förbättrad miljö och för långsiktiga, bestående förbättringar nästan alltid är svåra att fastställa på ett enkelt, hederligt och entydigt sätt. Trots att vi ser stora förbättringar är tillgången på statistik och annan trovärdig information långt sämre än i Sverige. Resultatkedjan mellan de omedelbara insatsresultaten och långsiktiga övergripande mål är nästan alltid mångfacetterad och komplex, inte minst i de fattigaste länderna. Dessa samband kräver mångåriga bedömningar av kvalificerad utrednings- eller forskningskaraktär. Så vitt vi förstår är det den här typen av övergripande mål du menar när du talar om uteblivna resultat för skattebetalarnas miljarder.

Låt oss spetsa till saken ytterligare genom några svenska paralleller: Har husläkarreformen gjort svenskarna friskare? Är Östersjön idag renare än för fem år sedan tack vare Naturvårdsverkets arbete? Har jordbruksdepartementets arbete ökat jämställdheten inom lantbruksnäringen? Vilken betydelse har handelskamrarnas arbete haft för svensk tillväxt? Hur har stödet till studieförbunden åren 2000-2004 stärkt svensk demokrati? Detta är viktiga frågor – men går de att besvara med total säkerhet? Även om svenska reformer har ett tydligt politiskt ägarskap, genomförs av starka myndigheter, har en budget som ofta är mycket större än Sidas insatser och dessutom genomförs i en kontext där

det finns möjlighet att samla bra data, så är orsakssambanden mellan insatser och utvecklingsresultat mycket svåra (eller omöjliga) att fastställa.

Sida får i uppdrag av den politiska ledningen att besvara många hundratals av denna typ av frågor årligen i vårt arbete och i vår uppföljning. Även efter de förändringar du genomfört hanterar biståndet mer än 60-talet land- och andra långsiktiga regeringsuppdrag i form av strategier med vardera minst tre-fem sakområden. Med varje sådant regeringsuppdrag följer ett antal målhierarkier med förväntningar om resultat på olika nivåer. Varje nivå har sin egen komplexitet.

Vi vet att svenskt bistånd åtnjuter stor respekt internationellt (jfr t.ex. OECDs senaste granskning). Vi vet att vi har haft en betydelse för kvinnors möjlighet att föda säkert i Nicaragua eller för hur miljöarbetet bedrivs i Vietnam. Vi tror oss veta att detta har långsiktig betydelse för kvinnors och barns hälsa och för hur miljön skyddas. Sidas arkiv är också fyllda av mängder av rapporter som gör sådana kedjor sannolika eller möjliga. Det är väsentligt att vi fortsätter att analysera dessa långsiktiga effekter av vårt arbete. Men orsakssammanhangen är sällan entydiga eftersom så många andra faktorer spelar in. Därför kommer vi nog aldrig att kunna bevisa orsaksrelationen och just svenskt bistånds betydelse på det sättet. *Det är helt enkelt inte rimligt att kräva det av biståndet och inte heller att ge allmänheten en förväntan att så borde kunna ske.*

Fattigdomens karaktär är speciell för varje land och varje miljö. Åtgärderna mot den måste därför situationsanpassas och samtidigt vara uthålliga och utgå från ett lokalt ägarskap. Det här är utvecklingsarbetets kanske viktigaste utgångspunkter. Svenskt bistånds internationella anseende som en aktör som når goda resultat har oftast skapats genom en förmåga att kombinera krav på samarbetspartnern med flexibilitet och med utgångspunkt i en stor kännedom om mottagarens situation.

Vi är beredda att både ta och ta till oss kritik. Vi arbetar kontinuerligt med förändring och vi vill gärna utveckla och stärka det arbetet. Men vi behöver konstruktiv kritik som utgår från och förstår förutsättningarna för vår verksamhet. Tyvärr tittar många granskningar i efterhand enbart på en avgränsad del av vårt arbete som exempelvis stöd för kapacitetssutveckling, antikorrupsionsarbete eller tematisk miljöprioritering. Då finns risk att man missar den komplexa helheten och bara belyser eventuella tekniska avvikelser i förhållande till ett existerande eller önskat regelverk. Granskningar som exempelvis inte tar hänsyn till vilka resurser som står till förfogande i förhållande till uppdragens omfattning, som inte särskiljer stort från smått eller är beredda att ge helhetsomdömen med både styrkor och svagheter, har begränsat värde.

Vi är positiva till ökad öppenhet i biståndet och vill gärna engagera oss än starkare i ditt förändringsarbete. Men för det behövs en bättre dialog. Vi hoppas att förändringsarbetet framöver även inbegriper stöd från ministern för Sida och vår personal i det stora, viktiga och svåra uppdrag vi har. Vi

förtjänar beröm och erkänsla även utåt för det vi gör bra och naturligtvis fortsatt kritik när vi brister.

Med vänliga hälsningar

Avdelningscheferna för Operations på Sida



Ulla Andrén
Avdelningschef Reformsamarbete i Europa



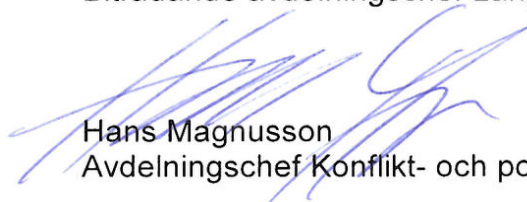
Georg Andrén
Avdelningschef Samverkan med aktörer



Jan Bjerninger
Avdelningschef Långsiktigt programsamarbete



Kristina Kühnel
Biträdande avdelningschef Långsiktigt programsamarbete



Hans Magnusson
Avdelningschef Konflikt- och postkonfliktsamarbete