

Expertgruppen för biståndsanalys

UD 2013:01

Torbjörn Becker
ud.eba@gov.seTill:
fi.remssvar@regeringskansliet.se
fi.ofa.sfo@regeringskansliet.se**Yttrande över betänkandet SOU 2025:13: En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag (dnr Fi2025/00348)**

Regeringen efterfrågar i remissen ”synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet”. Efter ett par övergripande kommentarer lämnas nedan synpunkter på förslagen i avsnitt 6.7.

Vi väljer att inte yttra oss över avsnitt 7 (resurssamverkan), då EBA inte nämns i detta. Vi noterar dock att förslagen förefaller möjliggöra kostnadseffektiva administrativa lösningar för mindre myndigheter, om än inte i paritet med kommittéformen.

Vi yttrar oss inte heller över vad som skrivs i avsnitt 8 (konsekvensbeskrivning) men noterar att EBA överhuvudtaget inte nämns i avsnittet samt att konsekvensbeskrivningarna är av generell natur. Detta riskerar missa konsekvenser och perspektiv av betydelse för de enskilda förslagen.

Sammanfattning och övergripande kommentarer

I betänkandet (avsnitt 6.7) föreslås att EBAs ledningsform ändras från kommitté till enrådighetsmyndighet. Som huvudsakliga skäl anges att myndighetsformen bör vara huvudalternativet för statlig verksamhet och att denna form underlättar för regeringen att vid behov kunna ge EBA specifika analys- eller utvärderingsuppdrag.

Vår syn på betänkandets förslag kopplade till EBA är huvudsakligen och i korthet att:

- dagens ledningsform är ändamålsenlig genom att regeringen på ett kostnadseffektivt sätt får relevanta underlag för politikens utformning;
- möjligheten att ge regeringsuppdrag redan finns, men behovet av att ge regeringsuppdrag är oklart belyst;
- förslagen inte avvecklar permanenta kommittéer;
- konsekvensanalysen är ofullständig.

Vi ser dagens ledningsform som ändamålsenlig. Utifrån vårt perspektiv är den viktigaste frågan att besvara om regeringen under nuvarande ledningsform får ut det den vill av EBA. Vi har i vår dialog med UD inte uppfattat något missnöje avseende måluppfyllelse i relation till verksamhetens mål.

Genom en systematisk dialog på flera plan mellan EBA och UD tillförsäkras relevansen i de studier vi tar fram. Erfarenheten av denna är mycket god. EBA har inte uppfattat något missnöje med nuvarande form av dialog utan däremot att denna ordning leder till tillförlitliga underlag för utveckling av politiken. Vår förståelse är att departementet ser självständigheten i val av problemformuleringar, typ av studier, analysform och kommunikation som en styrka.

Denna styrka grundas i EBAs organisation i form av en expertgrupp med ett kollektivt ansvar för att identifiera områden för analys, leda genomförandet, bedöma kvaliteten i enskilda studier och ansvara för verksamheten i stort. I det fall regeringen väljer att gå vidare med förslaget att ombilda EBA till enrådgivningsmyndighet är det av stor vikt att denna särskilda styrka bevaras. Denna utmaning förefaller ha hanterats på ett bra sätt i Finanspolitiska rådets instruktion, som i sin utformning är relativt lik EBAs direktiv. Utifrån utredningens avsnitt 7 om resurssamverkan förefaller en sådan ledningsform kunna organiseras med hanterbara kostnadsökningar. Vi vill dock betona att vi ser konsekvenserna av förslaget som ofullständigt belysta.

Vi ser inte ett avgörande behov att utöka EBAs uppdrag enligt vad som anges i avsnitt 6.7.2. Som anges nedan ser vi dock att möjligheten till detta redan finns under nuvarande ledningsform. Ett breddat uppdrag är alltså inte beroende av betänkandets förslag.

Vad gäller möjligheten att ge regeringsuppdrag så kunde såväl behovet, lämpligheten och alternativen till regeringsuppdrag tydligare belysts i betänkandet.

I ett kortsiktigt perspektiv bör regeringen väga den avstanning av verksamheten som förslaget medför mot behovet av kunskapsunderlag under den reformering av biståndet som nu pågår. Utredningen hade i uppdrag att i analyserna ta särskild hänsyn till ”behovet av att verksamheter består i sin nuvarande form för att säkerställa kontinuitet inom områden som genomgår stora förändringar” (tilläggsdirektivens sid 4). Vi ser inte att detta perspektiv har inkluderats i konsekvensanalysen av förslagen som rör EBA.

Utredningens förslag: Expertgruppen för biståndsanalys permanentas. Verksamheten upphör som kommitté och ledningsformen ändras så att EBA blir en enrådighetsmyndighet (sektion 6.7)

Om förslaget (avsnitt 6.7.1)

I betänkandet skrivs att regeringen har slagit fast att myndighetsformen ska vara huvudalternativet för att organisera och bedriva statlig verksamhet samt att valet av annan organisationsform bör omprövas med viss regelbundenhet (prop. 2009/2010:175). Ett ytterligare motiv till att analys- och utvärderingsuppdragen i staten bör ske i myndighetsform är att regeringen vid behov ska kunna lägga uppdrag på alla analys- och utvärderingsmyndigheter.

Myndighetens uppgift föreslås bli att, i likhet med kommitténs nuvarande uppdrag, kontinuerligt utvärdera och analysera den verksamhet som bedrivs inom ramen för biståndsbudgeten, utgiftsområde 7 Internationellt bistånd, eller frågor av relevans för detta.

Betänkandet föreslår att EBA i myndighetsform ska ha ett liknande uppdrag som nuvarande EBA i kommittéform. Förslaget om ändrad ledningsform grundar sig därmed på en princip om enhetlig ledningsstruktur i staten samt möjligheten att ge regeringsuppdrag. Vi vill i korthet ge vår syn på dessa två skäl.

Myndighetsform som huvudalternativ

Att myndighetsformen ska utgöra huvudsaklig associationsform för permanent offentlig verksamhet är rimligt. Det bör dock noteras att betänkandets referens till prop. 2009/2010:175 (sid 105, avsnitt 12.5) avser relationen till statens anförtröende av myndighetsuppgifter till enskilda, det vill säga i relation till privaträttslig verksamhetsform.

Som vi förstår det har dock regeringen återkommande påpekat att vikten av ändamålsenlighet och tydlighet i ansvarsfördelning är överordnade principen om ”ordning och reda” genom enhetlig ledningsform. För EBAs del har både Statskontorets översyn (2018:26) och Riksrevisionens granskning (2024:4) landat i slutsatsen att verksamheten är ändamålsenligt organiserad. Vi noterar också att betänkandets förslag inte avvecklar permanenta kommittéer i sig, exempelvis kvarstår Uneskorådet (U 2012:01) och Miljömålsberedningen (M 2010:04).

Möjligheten att ge regeringsuppdrag

Det framgår inte i betänkandet om det utskrivna behovet av ökad möjlighet till regeringsuppdrag bygger på ett antagande eller utgör resultat av en analys.

I betänkandet skrivs att ”Kommittéformen innebär att regeringen

inte lägger särskilda regeringsuppdrag på EBA” (sid 251). Detta stämmer i praktiken vad gäller förhållandet till EBA men styrs inte av ledningsformen. Uppdrag kan ges i såväl regleringsbrev som i form av tilläggsdirektiv. Detta sammanfattas i Statskontorets översyn av EBA med att ”Kommittéformen minskar inte nämnvärt regeringens möjligheter att få tillgång till relevant kunskap som den kan använda för att styra och utveckla det svenska biståndet. Regeringen kan bestämma vad EBA ska producera oavsett om verksamheten bedrivs i en kommitté eller i en myndighet” (Statskontoret 2018, sid 87). Därmed framstår frågan som mer av ett teoretiskt än praktiskt problem.

En annan fråga är om regeringsuppdrag till denna typ av verksamhet är lämpliga (se nedan).

Fördelar och nackdelar (avsnitt 6.7.2)

I avsnittet (på en sida) argumenteras för att en förändrad ledningsform ger ökat självstyre, men att administrativ samordning är nödvändig för att undvika större kostnadsökningar. Denna sida får anses utgöra konsekvensanalysen för EBAs räkning. En analys av vilka delar i förslaget som begränsar respektive stärker möjligheter att själva styra över viktiga förutsättningar i verksamheten hade varit välkommen. I avsnitt 6.7.2 kommenteras kort och enbart de administrativa möjligheterna, inte de förutsättningar som rör uppdraget att självständigt och utifrån en oberoende ställning bidra med relevanta kunskapsunderlag.

EBAs direktiv (2016:71) anger att vi ska ha en oberoende ställning i relation till det vi granskar och självständigt svara för val av studier och för kvalitet. Vi ska särskilt fokusera på frågor och studieområden som är strategiskt viktiga för biståndet och biståndspolitiken och där vår oberoende ställning har ett tydligt mervärde. Detta inkluderar utvärdering och analys av regeringens styrning av området. Skrivningen om ett uppdrag ”i likhet med nuvarande” är därför på flera sätt svår att förena med regeringsuppdrag. I vilken utsträckning EBAs uppdrag bör justeras vid en förändrad ledningsform och hur en sådan justering påverkar självständigheten, berörs inte i betänkandet.

Vi hade gärna sett en analys av såväl behovet, lämpligheten och alternativen till regeringsuppdrag i betänkandet. För att värna EBAs självständighet har regeringen hittills undvikit att lägga uppdrag på oss. Genom en systematisk dialog på flera plan mellan EBA och UD, får EBA en förståelse för departementets behov, prioriteringar och önskemål. EBA omhändertar sedan dessa inspel i sin verksamhet.

Vår bild är att denna dialog i antal och informationsinnehåll sannolikt överträffar myndighetsdialoger och minskar behovet av regeringsuppdrag. Detta är också ett mer effektivt sätt att ta fram relevanta kunskapsunderlag än genom regeringsuppdrag. Effektivitet i en beställarorganisation som EBA

förutsätter flexibilitet i när, hur och vilka utvärderings- och analysresurser används. Att ersätta denna process med regeringsuppdrag har därför sannolikt negativa effekter på kvaliteten i produktionen.

Att regeringen justerade vår föregångare, myndigheten SADEVs, direktiv genom att stryka formuleringen att regeringen skulle avstå från regeringsuppdrag, anges som ett skäl till myndighetens misslyckande (Statskontoret 2012, 5.3). År 2011 lade SADEV nära två tredjedelar av de direkta kostnaderna för utvärdering och analys på regeringsuppdrag. Egeninitierad verksamhet fick därför kraftigt stå tillbaka (Statskontoret 2012, 5.4). Beslutet att organisera EBA i kommittéform bör därför ses som ett erfarenhetsbaserat val.

Det är vår förståelse att departementet ser EBAs självständighet i val av problemformuleringar, typ av studier, analysform och kommunikation som en styrka. Denna styrka grundas i EBAs organisation i form av en expertgrupp med ett kollektivt ansvar för att identifiera områden för analys, leda genomförandet, bedöma kvaliteten i enskilda studier och ansvara för verksamheten i stort. I det fall regeringen väljer att gå vidare med förslaget att ombilda EBA till enrådighetsmyndighet är det av stor vikt att denna särskilda styrka bevaras.

Utredningen hade i uppdrag att i analyserna ta särskild hänsyn till "behovet av att verksamheter består i sin nuvarande form för att säkerställa kontinuitet inom områden som genomgår stora förändringar" (tilläggsdirektivens sid 4). Vi ser inte att detta perspektiv har inkluderats i analysen av EBA. En ändrad ledningsform kommer ofrånkomligen innebära en avstannad verksamhet under en längre period. I ett kortsiktigt perspektiv bör regeringen väga den avstanning av verksamheten som förslaget medför mot behovet av kunskapsunderlag under den reformering av biståndet som nu pågår.

I betänkandet anges att det "kan finnas skäl att se över resursfördelning så att en större andel av utgifterna för analys- och utvärdering koncentreras till de fristående analys- och utvärderingsmyndigheterna" (sid 280) samt, specifikt för EBA (sid 362): "Utredningen vill peka på möjligheten att föra över resurser från den centrala myndigheten, Sida, om regeringen önskar förstärka kapaciteten för fristående analyser och utvärderingar inom området".

Vi ser inte något direkt behov av att justera EBAs uppdrag. Det kan dock ses som naturligt att ett ökat ansvar för att genomföra effektutvärderingar läggs på EBA. Sådana utvärderingar är av ansvarsutkrävande natur och bör därför genomföras av oberoende aktörer. I den mån anslag till utvecklingsforskning återupptas är EBA en möjlig huvudman, i synnerhet för öronmärkt uppdragsforskning direkt kopplad till det svenska biståndet. Ett ytterligare möjligt ansvarsområde är kapacitetsstärkande av utvärderingsfunktioner i partnerländer, en uppgift som tidigare låg hos Sida men som vi nu förstår inte

har någon hemvist. Ett sådant uppdrag kan dock, beroende på utformning, medföra risk att EBA bidrar till utformningen av en verksamhet den är satt att granska. Denna typ av bredare uppdrag kan ges inom ramen för nuvarande ledningsform.

Resonemangen om administrativ samordning och kostnadseffektivitet återfinns inte i detta avsnitt utan i avsnitt 7 (där EBA inte nämns). Vi väljer att inte yttra oss över avsnitt 7 annat än att notera att förslagen förefaller möjliggöra kostnadseffektiva administrativa lösningar för mindre myndigheter, även om de inte är i paritet med den kostnadseffektivitet som skapas genom kommittéformen.