



B E S L U T

Beslut nummer

165/79

Beslutsdatum

9 mars 1979

Dossier

1.0.0

 Verkschefbeslut ByråbeslutEnhet  
LänderbyråFörordnande  
Bc S G HenriossonBeslutande  
Ac B Göransson

Beslutssignatur

Övriga närvarande

Bd J-O Agrell

Samaråd

Bc M-B Amer

Ärende (ev enligt bif PM o d)

Koncentration av biståndet

Se bilagda promemoria: Koncentration av biståndet, 10 januari 1979, samt därtill fogade bilagor angående koncentration av biståndet till den enskilda länderna.

Ärendet diskuterades i direktion den 14 december 1978 och den 4 januari 1979.

## Beslut

att utredningens förslag till koncentration av biståndet fastställs att gälla som riktmärken i diskussioner med mottagarländerna om biståndets utformning och inriktning samt vid utarbetande av samarbetsprogram och förslag till regeringen inför förhandlingar

att utredningens förslag skall utgöra underlag för SIDA:s långsiktiga personal- och kapacitetsplanering

att utredningens förslag skall utgöra underlag för personalbiståndsbyråns fortsatta planering av en koncentration i personalbiståndet

Delges/Åtgärd

Gd sekr (orig)

Öd

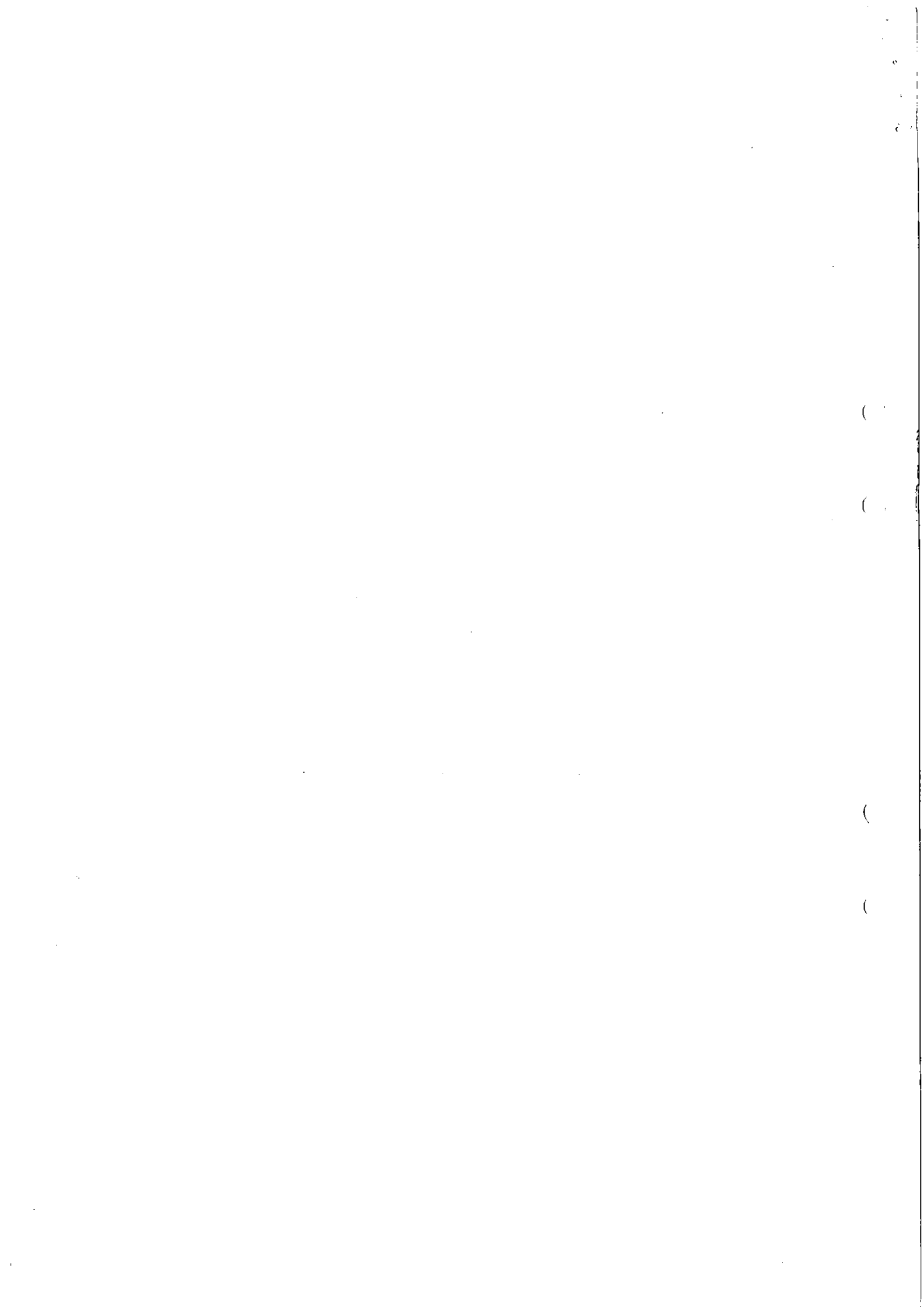
Samtliga ac och bc

Arkivet

Samtliga bk

Kostnadskonto

Expedierat (datum/signatur)



10 januari 1979

## KONCENTRATION AV BISTÅNDET

### 1. Bakgrund

VL har i direktiv (maj 1978) uppdragit "åt länderbyrå att mot bakgrund av erfarenheter av samarbetet med olika länder och i samråd med övriga enheter och biståndskontoren lämna förslag till åtgärder för ökad koncentration (i fråga om både insatser och sektorer) av det svenska landinriktade biståndet på kort och lång sikt". (Direktivet återfinns i bilaga A).

I utrikesutskottets betänkande över regeringens proposition angående riktlinjer för internationellt utvecklingssamarbete m m (UU 1978/79:1) pekas även på behovet av en koncentration förutom av programlandskretsen även på ändamål inom denna med de biståndspolitiska målen och basbehovsstrategin som utgångspunkt (ss 66-67). Utskottet hänvisar även till SIDA:s strävan att koncentrera personalbiståndsinsatser till ett fåtal sektorer (ss 82-83).

Direktivet begränsar koncentrationsuppdraget till det landinriktade biståndet. Frågan om fördelning landdestinerat/icke landdestinerat bistånd eller koncentration inom det icke landdestinerade faller sålunda utanför bilden för denna utredning.

Koncentration inom det landdestinerade biståndet har pågått sedan flera år. Utvecklingssamarbetet är en långsiktig process där snabba förändringar av tekniska och andra skäl är sällsynta.

De förslag till koncentration inom det landinriktade biståndet som lämnas i bilagda landpromemorior bör ses som en riktningsangivelse för det framtida arbetet i första hand på 2-3 år sikt. Resultaten bör styra skrivningar i D1, D2, petitor etc och därmed utgöra underlag i dialogen med mottagarländerna.

### 2. Generella problem

Utgångspunkten för nedanstående resonemang om koncentration av biståndet är att mottagarlandet skall bibehålla rätten att prioritera användningsområden för biståndet. En gradvis begränsning av antalet insatser/sektorer måste därför vara ett led i dialogen mellan givare och mottagare av biståndet.

Koncentration inom samarbetsprogrammen är inte ett självändamål. Det finns som regel goda skäl för att eftersträva en begränsning av antalet samarbetsområden.

Syftet med koncentration av det landinriktade biståndet är att göra det effektivare.

En koncentration av biståndet tjänar nämnda syfte på följande sätt:

- Insatser får större räckvidd, kunskapen om sektorer ökar, biståndet kan styras till sektorer där rätt målgrupper nås.
- En koncentration av biståndet vad avser sektorer och/eller insatser medför ett effektivare utnyttjande av knappa administrativa resurser för både mottagare och givare.
- Mottagare och givare får en bredare kontaktyta inom färre ämnesområden vilket skapar större förståelse mellan parterna.
- Sektorkunskandet hos SIDAS personal och hos institutionella och andra konsulter fördjupas beträffande mottagarlandet. Kvaliteten i det svenska engagemanget höjs.
- En begränsning inledningsvis till några få sektorer medger att tillräckliga finansiella resurser finns i framtiden för att kunna utveckla samarbetet inom dessa sektorer.

Behovet av flexibilitet i utvecklingssamarbetet talar emellertid emot att man i alla lägen strikt eftersträvar koncentration (jfr följande citat ur petita 1979/80: "... Det kan även vara fråga om inslag i den ekonomiska utvecklingen, som innebär risker för att svenska resurser ej utnyttjas effektivt då ett lands allmänekonomiska läge framtvingar en omprioritering av knappa resurser som exempelvis i Zambia. I detta läge måste SIDA vara berädd att diskutera förändringar i biståndsprogram och insatserns utformning, ändringar av prioriteringar och uppskov med insatser." (Sid 25)).

Behovet av anpassning finns också i fråga om insatsernas utvecklingseffekt. Små insatser på ett udda område kan mycket väl visa sig vara av väl så stor betydelse som breda sektorstöd i särskilda situationer. Koncentrationssträvandena får inte innebära att denna typ av insatser a priori utesluts.

På lång sikt kan koncentration vara ett sätt att förbereda en framtida nedskärning med målet att avsluta biståndet.

Det tidsperspektiv som anlagts i bifogade promemorior om koncentration i programländerna är i allmänhet kortsiktigt (2-3 år). Petita, budgetproposition och samarbetsprogram har ett tidsperspektiv på 3 år. Mottagarländernas planering är i allmänhet begränsat till 3-5 års sikt. Inom detta perspektiv är ramar, mottagarländernas prioriteringar om hur biståndet bör användas, mottagarlandskretsens omfattning och mottagarländernas planering och inriktning av utvecklingspolitiken kända.

Landpromemoriornas koncentrationsperspektiv kan extrapoleras över 5-10 år. Ett sådant tidsperspektiv kan utgöra underlag för en kapacitets- och personalplanering inom verket på lång sikt.

I ett sådant längre perspektiv ökar dock osäkerheten i planeringsunderlaget. Det gäller exempelvis mottagarlandets utvecklingsnivå och utvecklingspolitik, programlandskretsens sammansättning, u-landspolitiken, anslagsvolym etc. En meningsfull långsiktplanering måste därför grundas på klara antaganden om dessa faktorer.

### 3. Resultatet av koncentrationsgenomgångarna för länderna

Länderbyrån har under sommaren tillsammans med biståndskontoren utarbetat landpromemorior med underlag till förslag om hur biståndet skulle kunna koncentreras i programländerna.

Dessa förslag har delgetts sektorbyråer och personalbiståndsbyrån för intern diskussion och samordning. Därefter har landgenomgångar hållits på basis av förslagen. Efter dessa genomgångar har landpromemoriorna reviderats. (bilagorna E-F).

#### 3.1 Sektorer och insatsformer

Koncentration medför en kapacitetsbesparing. Såväl valet av insatsform som begränsning till ett mindre antal sektorer/områden har kapacitetssparande effekter. Dessa analyseras nedan.

En övergång från projektstöd till sektorstöd och/eller till importstöd är en möjlighet som skulle kunna ge samma kapacitetsbesparing som koncentration till ett mindre antal sektorer/insatser.

En övergång till sektorstöd förutsätter i allmänhet att insatsen får en större omfattning i finansiella termer. Detta innebär att koncentration ofta är en nödvändig förutsättning för sektorstöd. Naturligtvis måste även sektorplaner finnas i mottagarlandet i vilka ett svenskt sektorstöd kan infogas.

Sektorstödet kapacitetsbesparande moment, mindre detaljadministration, (beredning, bevakning, uppföljning etc) uppvägs delvis av behov av en större kunskap om sektorerna och om länderna, en kunskap som emellertid kan ha en större räckvidd i tiden. Kapacitetsbesparingen vid sektorstöd blir sålunda märkbar först på längre sikt.

Genomgående i så gott som samtliga länder är en tendens till större andel sektorstöd, i många fall är strävan att program som innehåller enbart sektorstöd (utöver ev importstöd och personalbistånd). Den faktiska förändring som detta innebär är kanske mindre dramatisk än vad man skulle tro vid en första anblick. Sektorstöden kan ju inrymma ett antal delprojekt vars administration i högre grad än tidigare åligger mottagarlandet. I viss mening är det sålunda endast en fråga om ett större administrativt ansvar för mottagarlandet vilket i sin tur kan komma att ställa andra krav på ad hoc-insatser för att lösa särskilda problem.

De önskade vinsterna vad avser såväl kapacitet som biståndets effektivitet och kvalitet torde åstadkommas främst genom begränsning av antal sektorer liksom av antalet insatser inom dessa. Vad gäller begränsning av antalet sektorer föreligger i landmaterialet 3 grupper; länder där antalet sektorer minskat, länder där antalet sektorer är oförändrat och länder där antalet sektorer förutses öka. Till den första gruppen hör t ex Bangladesh, Kenya, Tanzania, Sri Lanka, till den andra t ex Etiopien, Laos och Vietnam och till den tredje Angola, Mocambique (se vidare landpromemoriorna). Vad gäller den sista gruppen bör dock påpekas att det här är fråga om biståndets inledningsskede vilket innebär att antalet ämnesområden ökar på kort sikt men samtidigt att antalet samarbetsområden är begränsat.

En minskning av antalet insatser är markant i vissa länder, t ex Kenya, Tanzania, Zambia, Bangladesh, Sri Lanka. Ofta är det fråga om en halvering eller mer. Delvis är denna minskning i antal insatser dock mer nominell än reell då sektorstödsformen döljer ett antal delinsatser som tidigare betraktats som separata insatser. Detta hindrar inte att kapacitetsbesparingar kan nås på detta sätt i och med att kraven på detaljuppföljning minskar.

En särskild tendens i landmaterialet vad gäller insatstyper är den stora minskningen i multibi-insatser, framför allt i Sri Lanka och Indien.

Denna tendens kan emellertid inte grundas på någon uttalad principiell ståndpunkt om multi-bi som insatsform vare sig från givare eller mottagare. Ofta torde emellertid mottagarländerna föredra direkt samarbete framför multi-bi-former. Sri Lanka har framhållit de nackdelar i form av högre kostnader och mer tungrodd administration som multi-bi formen innebär.

Alternativa biståndsformer exempelvis där delar av insatser läggs ut på organisationer/institutioner utanför SIDA (ex Bai Bang, Hälsoprogram Indien) har inte diskuterats i landpromemoriorna. Sådana insatsformer kan utgöra alternativ till de gängse och medföra kapacitetsbesparingar.

Bilaga B ger en bild av fördelningen länder/sektorer.

### 3.2 Importstöd

I några länder, särskilt de sydasiatiska har importstödet traditionellt utgjort huvuddelen av biståndet och utgör därmed ett koncentrationsområde i sig. I andra fall har importstödet i högre eller lägre grad varit en buffertpost inom programmen, vilket tillkommit dels som betalningsbalansstöd (buffert för ekonomin som helhet dvs underförstått att stödet minskar vid en förbättrad ekonomi) dels som en ren buffert genomot övriga insatser i programmet, (dvs att kunna utnyttjas när medelsbehov föreligger för andra insatser eller att då besparingar görs inom andra delar av programmet en överföring kan ske till importstödet). I vissa fall utgör importstödet stöd till akuta behov i vissa sektorer. Ett fjärde fall är där biståndet inleds med ett stort importstöd, ett stöd som efterhand kommer att ersättas av ändamålsbestämt bistånd.

De olika synsätten på importstöd innebär att de behandlats olika i koncentrationsresonemangen.

Frågan om avvägning mellan importstöd och ändamålsbestämt bistånd har särskild aktualitet i Sydasiens. Utgångsläget/förhandlingsläget är emellertid, i varje fall på kort sikt, olika för länderna där. För Bangladesh föreslås sålunda att "huvuddelen av biståndet utgår i form av importstöd". För Indien "att importstödet skall ligga kvar på oförändrad nominell nivå" och för Sri Lanka "att importstödet andel skall vara oförändrad". I samtliga dessa fall skall importstödet fortsättningsvis vara ett tungt koncentrationsområde enligt förslagen.

För Angola och Mocambique förutses att importstödet kommer att finnas kvar i programmet men på en lägre nivå än tidigare. I likhet med vad som gäller för Zambia betraktas importstödet till Mocambique, beroende på landets dåliga ekonomiska läge, som en viktig reserv för akuta importbehov av varor och tjänster.

I Vietnam förutses importstödet även fortsättningsvis att utgöra en viktig del av programmet.

Likaledes förutses att importstödet i Tanzania kvarstår som en viktig komponent. Importstödet skall vara en ren buffert för ekonomin och programmet som helhet. För Kenya motiveras ett fortsatt importstöd endast av att kunna allokeras bundet bistånd till landet. Om detta inte längre skulle vara nödvändigt bortfaller motivet för importstöd till Kenya.

En fortsatt avveckling av importstödet och gradvis ersättning med ändamålsbestämt bistånd förutses i Guinea-Bissau. Vad gäller Laos slutligen kommer importstödet att fortsätta men det är oklart i vilken omfattning. Laos har hittills önskat använda stödet för skogssektorn. Denna inriktning kommer att sannolikt fortsätta under de närmaste åren.

Sammanfattningsvis kan sålunda sägas att enligt de förslag som föreligger kommer importstöd att utgöra en viktig komponent i flertalet samarbetsländer. En tendens finns emellertid att importstödet andel i vissa länder kommer att minska dels av biståndspolitiska skäl (vilket är klart utsagt i Indien) dels av att en övergång till mer ändamålsbestämt bistånd i enlighet med mottagarnas önskemål kommer att ske i de "nya" länderna (Guinea-Bissau, Mocambique, Angola).

### 3.3 Tidsperspektiv för koncentrationen

Koncentrationensprocessen skall i första hand gå till så att utlöpande antal omprövas och nya tillkommer i överensstämmelse med vad som allmänt överenskommit beträffande utvecklingssamarbetet på lång sikt. Sådana överenskommelser återstår att göra beträffande flertalet programländer.

Det tidsperspektiv som anges i flertalet länder för att kunna genomföra koncentrationen under rådande förutsättningar är ca 3 år, i några fall kortare och i andra längre. En förutsättning för detta är att insatser kan avslutas i och med att insatsavtal löper ut eller utlovat stöd lämnats.

Det kortare perspektivet gäller länder där koncentrationsdiskussionen med mottagarlandet pågått under en längre tid och åtgärder redan vidtagits, t ex i Kenya och i Zambia.

Det är självfallet inte säkert att de utfasningar som föreslås i landpromemoriorna kan ske utan nackdelar för mottagarlandet. Alternativa finansieringskällor kanske måste sökas eftersom det sällan är fråga om helt slutförda insatser. I många fall kanske skäl talar för att fortsätta en svensk insats ytterligare någon tid. Det är sålunda inte fråga om att abrupt avbryta någon verksamhet. Det faktiska koncentrationsperspektivet kan därför visa sig vara längre än vad som angivits i landpromemoriorna.

### 3.4 Kapacitetskonsekvenser

Som framgår av bilagorna C och D är variationsbredden stor vad gäller kapacitetsåtgång för olika länder absolut och räknat per biståndsmiljon. För en analys av kapacitetskonsekvenserna kan det vara lämpligt att gruppera länderna i tre grupper:

- 1) länder med stor andel importstöd
- 2) länder med mycket personalbistånd
- 3) övriga länder

Land	Ram 1978/79	Resursåtgång Pm (SIDA+bk)	PM/bistånds- miljon	D:o rensat <sup>a)</sup> för imp stöd
IND	270	54	0,2	0,8
BAN	115	67,5	0,6	1,9
SRI	80	48	0,6	2,1

Land	Ram	Resursåtgång	PM/bistånds- miljon	D:o rensat <sup>b)</sup> för pers bist
BOT	55	135	2,45	1,2
KEN	90	192,5	2,1	1,2
TAN	310	338,5	1,1	0,9
ZAM	95	243	2,55	1,7



3) Land	Ram 1978/79	Resursåtgång Pm (SIDA+bk)	PM/bistånds- miljon
ETI	70	119	1,7
GUB	50	70,5	1,4
MOC	115	140	1,2
VIE	380	81,5	0,2

- a) efter att från ramen dragit bort importstödsbeloppet och från PM-summan dragit från resurser ägnade importstödet
- b) efter att från ramen dragit personalbiståndets belastning på landramen och från PM-summan resurser för personalbiståndet

Ovanstående tabeller visar att om importstöd respektive personalbistånd "rensas bort" är skillnaden betydligt mindre vad avser kapacitetsåtgång för de olika länderna. Om man bortser från Vietnam som är ett specialfall då projektadministration i stor utsträckning är utkontrakterad blir variationen för de här analyserade länderna vad gäller nedlagda resurser (personmånader) per biståndsmiljon 0,8 (IND) - 2,1 (SRI). Motsvarande siffror före rensning av importstöd och personalbistånd är 0,2 (IND) - 2,6 (ZAM).

Som påpekats ovan innebär koncentrationsförslagen dels en minskning av antalet sektorer för biståndet i de olika länderna dels att antalet insatser minskar och att insatsformerna förändras i riktning mot sektorstöd.

Utvecklingen vad gäller personalbiståndet är mer oklar. I samtliga 4 tunga personalbiståndsländer tas om ett ökat utnyttjande av personalfond för alternativ rekrytering.

Med Botswana har överenskommit om en gradvis avtrappning av personalbiståndet med hänvisning till de kraftigt stigande kostnaderna. Kostnadsaspekten har också anförts i Kenya för en nedskärning. I och med att SIDAS förslag att föra kostnaderna för skatter och sociala avgifter för personalbiståndet utanför landramen accepterats av regeringen kommer kostnadsaspekten emellertid i ett annat läge.

I Zambia kommer under 1979 s k lösa tjänster att ha fasats ut. I Kenya har man antagit en plan för en gradvis nedskärning av personalbiståndet. I samtliga 4 tunga länder förutses ett fortsatt personalbistånd främst i koncentrationssektorerna.

Att dra kortsiktiga slutsatser av detta är svårt. En gradvis minskning av personalbiståndet kan förväntas men troligen kommer kapacitetseffekterna att bli märkbara först på 2-4 års sikt.

Den kortsiktiga kapacitetsbesparingen kan påräknas från andra håll d v s genom sektor- och insatsbegränsning och ändrade insatsformer.

Sammanfattningsvis kan sägas att i de fall där antalet sektorer och insatser minskar mest kommer den största kapacitetsbesparingen att göras. Ändrade insatsformer är troligen av mindre betydelse på kort sikt (jfr resonemangen 3.1 ovan).

Enligt avsnitt 3.1 och tabellerna ovan skulle därmed kapacitetsbesparingen vara störst i Bangladesh, Kenya, Tanzania, Sri Lanka och Zambia.

#### 4. Operationella slutsatser

Erfarenheterna från genomgångarna visar att det (ur givarperspektivet) råder en tämligen stor enighet om förslagen hur biståndet skall kunna koncentreras. I några fall har emellertid synsätten varit delade. Detta gäller exempelvis det exportfrämjande biståndet generellt, småindustriprogrammet i Swaziland och undervisningssektorn i Kenya. I dessa fall anser respektive sektorbyrå att skäl talar för fortsatt medverkan i dessa sektorer. Vad gäller biståndet till Guinea-Bissau har flera sektorbyråer anfört kapacitetsskäl för att inte utveckla samarbetet inom sina områden, t ex LANT.

Genomgångarna har vidare visat att en uppdelning av länderna i tre grupper efter behovet av koncentration kan göras.

För vissa länder har verksamheten en sådan spridning att en koncentration är nödvändig från effektivitetssynpunkt.

För en annan grupp länder är antalet sektorer och insatser av en lämplig omfattning och några koncentrationsåtgärder bedöms ej nödvändiga på kort sikt.

En tredje grupp länder där biståndsverksamheten nyligen påbörjats gäller frågan snarast vilka samarbetsområden som skall etableras.

Till den första gruppen hör: Bangladesh, Botswana, Etiopien, Indien, Kenya, Lesotho, Sri Lanka, Tanzania och Zambia. (Portugal).

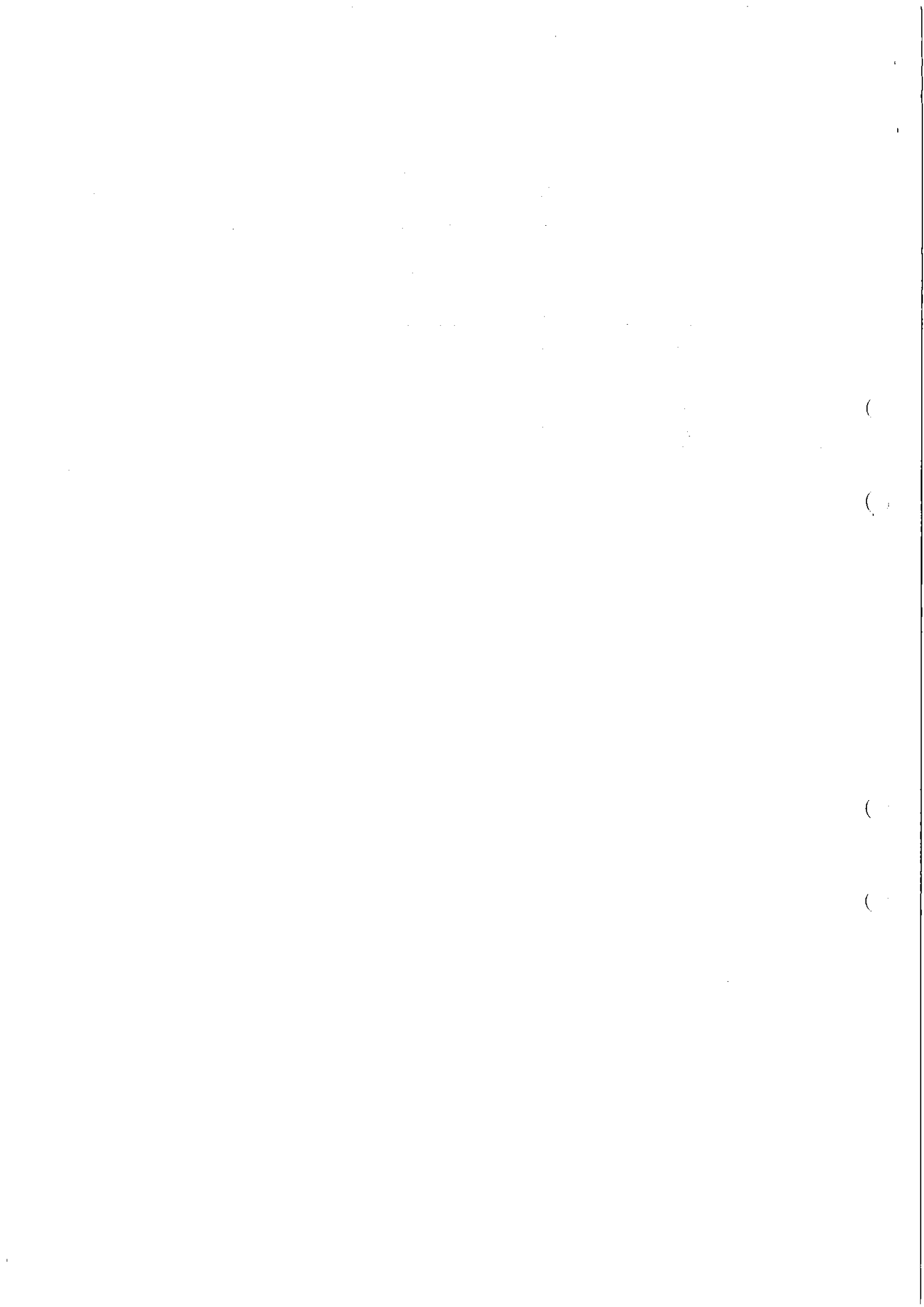
Till den andra gruppen hör: Laos och Vietnam.

Till den tredje gruppen hör: Angola, Guinea-Bissau och Mocambique.

Denna gruppering avser den kortsiktiga bilden (2 - 3 år). I ett perspektiv på 5-10 år tillkommer en rad osäkerhetsfaktorer vilka försvårar en långsiktig planering.

För det fortsatta praktiska koncentrationsarbetet föreslås:

- att landpromemoriornas förslag till biståndssamarbetets framtida innehåll fastställs att gälla som riktmärken i diskussioner och förhandlingar med mottagarländerna. Landpromemoriornas förslag till sektorfördelning framgår av bilaga B. Utgångspunkten bör dock vara att mottagarlandet skall bibehålla rätten att prioritera användningsområdena för biståndet. För att kunna genomföra förslagen krävs att Sverige i dialogen aktivt hävdar nödvändigheten av en koncentration av biståndet;
- att planeringen av personalbiståndet behandlas i särskild ordning men grundad på landpromemoriornas förslag till koncentration;
- att en långsiktig kapacitets- och personalplanering inom SIDA grundas på landpromemoriornas förslag till koncentration. En sådan planering måste emellertid även baseras på antaganden om en rad osäkerhetsfaktorer i planeringsmiljön på lång sikt. Den långsiktiga kapacitets- och personalplaneringen måste därför kopplas intimt till verkets övergripande långsiktsplanering.



### Koncentration av biståndet (Maj 1978)

I skilda sammanhang nämns behovet av att koncentrera biståndsinsatserna till färre antal sektorer och/eller insatser. Dessa önskemål framförs inom och av SIDA i samarbetsprogram och petita men även vid förhandlingar.

Vid diskussionerna med mottagarländerna om dessa frågor har dessa i regel ställt sig positiva till denna typ av koncentration. Flera mottagarländer har tagit initiativ till sådana diskussioner. Båda sidor anser sig se betydande effektivitets- och kapacitetsvinster i en ökad koncentration.

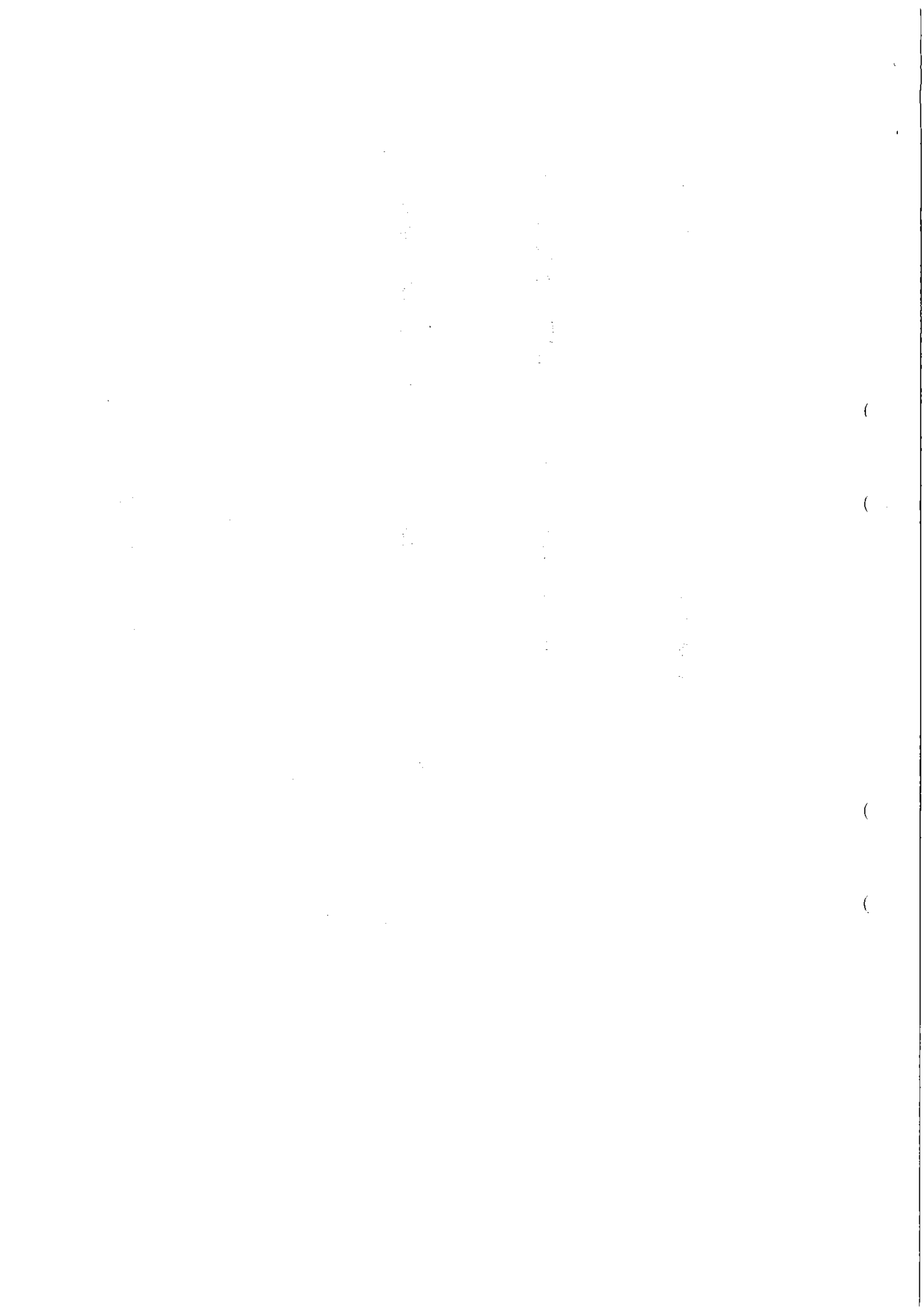
På ömse håll finns återhållande mekanismer, exempelvis fackministeriernas inflytande, önskan att upprätthålla viss verksamhetsnivå och svårigheter att hitta alternativa finansieringskällor.

I diskussionerna om SIDA:s kapacitet och koncentrationssträvanden intar personalbiståndet en icke oväsentlig plats. Personalbiståndet (i vidare mening den svenska resursbasen) påverkas av och påverkar en koncentration till färre sektorer.

Dessa skilda diskussioner bör systematiseras och i möjligaste mån leda till konkreta ställningstaganden.

Det uppdras åt länderbyrån att mot bakgrund av erfarenheter av samarbetet med olika länder och i samråd med övriga enheter och biståndskontoren lämna förslag till åtgärder för en ökad koncentration (i fråga om både insatser och sektorer) av det svenska landinriktade biståndet på kort och lång sikt. Tanken med ramar eller tak för personalbiståndet till enskilda länder bör därvid prövas.

En rapport om utredningsarbetets bedrivande skall presenteras i direktionen före 1 oktober 1978.



Sektordefinitioner:

Befolkning o. hälsovård inkl. nutrition

Industri, ren industri, småindustri och utvecklingsbanker  
utanför jordbruket

Infrastruktur, vatten, kraftförsörjning, tele, vägar etc

Exportfrämjande

Undervisning, allmän undervisning och yrkesutbildning

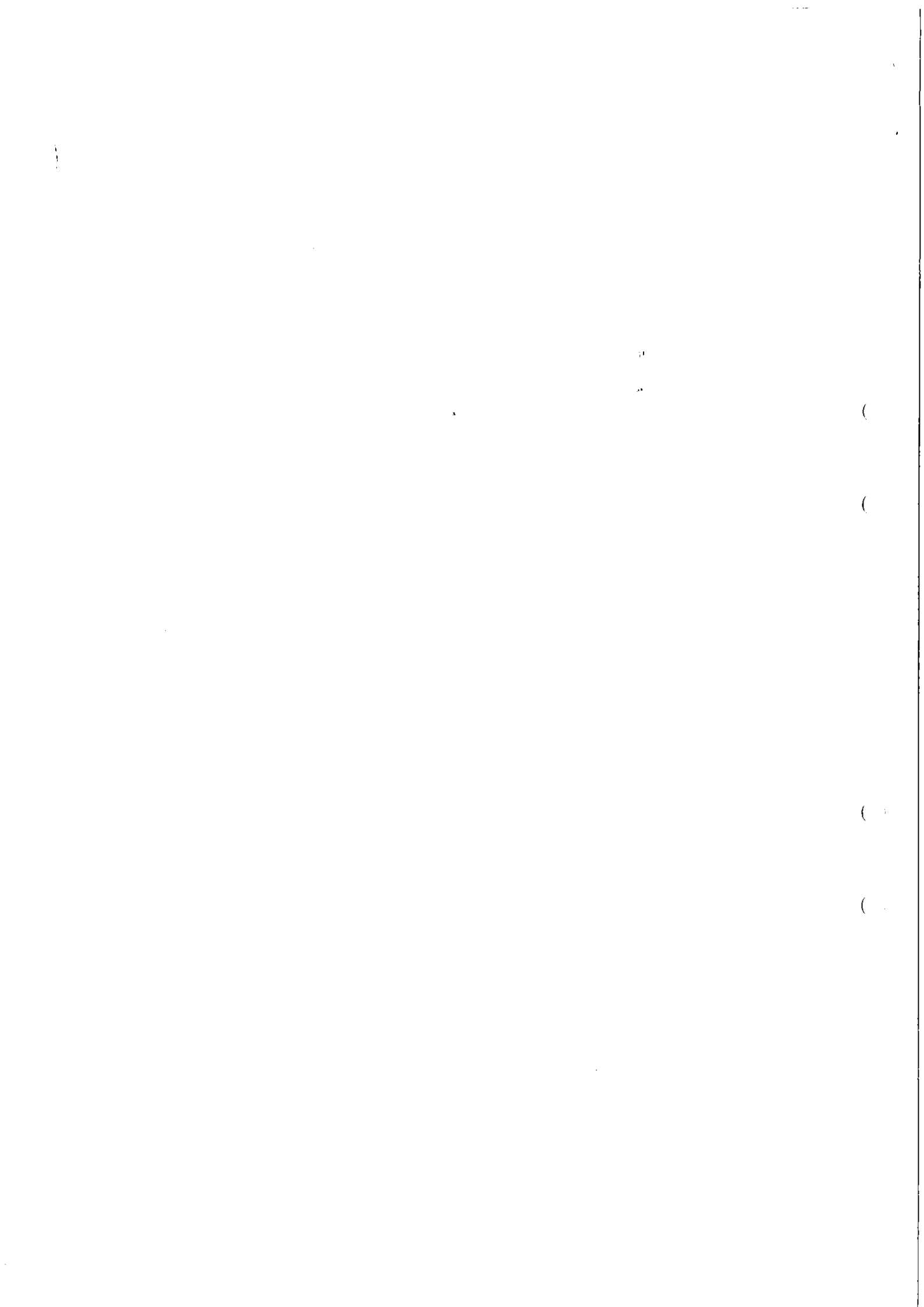
Förvaltningsbistånd, inkl OPAS, ej pers. och konsultfond

Jordbruk, inklusive boskap, Kooperation, undervisning och  
forskning och landsbygdsutveckling

Fiske

Skog

Importstöd



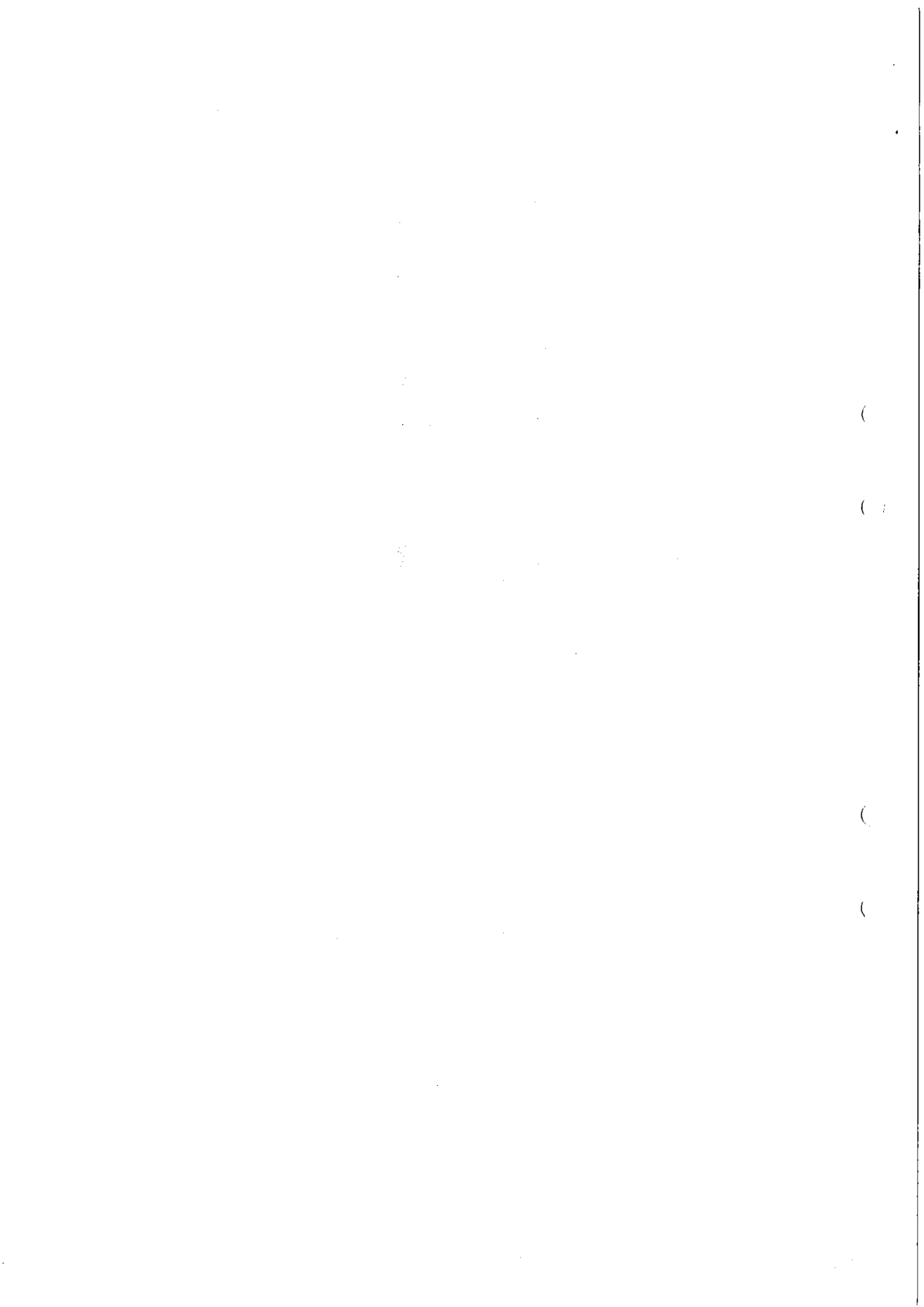


SEKTOR LAND	Befolkning o hälso.	Industri	Infra- struktur	Export- främjande	Under- visning	Förvalt- ningsbist.	Jordbruk	Fiske	Skog	Importstöd
Angola	X							X		⊗
Bangladesh	⊗			⊗	⊗		⊗			⊗
Botswana		⊗	○		⊗		⊗			
Etiopien	⊗	⊗	⊗	X	⊗		⊗		⊗	
Guinea-Bissau	⊗	⊗	⊗		⊗		X			⊗
Indien	⊗			○	⊗		⊗	(X)	⊗	⊗
Kenya	⊗	○	⊗	○	○		⊗			⊗
Laos									⊗	⊗
Lesotho			⊗	○	○		○		X	
Mocambique		X			⊗		⊗			⊗
Portugal	○	○	○		○					
Sri Lanka	○			○	⊗		⊗	○		⊗
Swaziland		○			⊗	○	⊗			
Tanzania	⊗	⊗	⊗	⊗	⊗	⊗	⊗		⊗	⊗
Vietnam	⊗	⊗								⊗
Zambia	⊗	○	○		⊗	○	⊗		○	⊗

Teckenförklaringar:

- = sektorn finns i programmet 1978/79    X = sektorn tillkommer på 3-4 års sikt  
 ⊗ = sektorn finns kvar på 3-4 års sikt    ( ) = osäkerhet råder om läget på 3-4 års sikt

För definition av sektorerna se omstående sida



Land	Landram 1977/78		"Profil" (%)		Projekt- stöd	SIDA-anställd fältpersonal Antal	"Utkontrak- terat" 1) %	Direkt sysselsatta Bistånds- kontor	Sysselsatt SIDA-personal per 10 mkr	Sektor- 2) byråer									
	mkr	%	lätt tungt	Importstöd							lätt tungt	Sektorstöd	Projek- stöd	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Vietnam	350	19,8	0	17	0	1	82	5	0,3	B I - -									
Tanzania	270	15,3	7	6	2	43	42	14	0,9	B I L U									
Indien	240	13,4	73	0	20	4	3	4	0,3	B I L U									
Bangladesh	110	6,2	48	29	7	14	2	5	0,7	B I L U									
Mozambique	100	5,7	35	14	18	16	17	5	1,0	- - L -									
Kenya	80	4,5	0	0	0	61	35	7,75	1,8	B I L U									
Zambia	80	4,5	24	23	0	14	39	9	2,4	B I L U									
Etiopien	70	4,0	0	0	0	14	86	7	1,4	B I L U									
Sri Lanka	70	4,0	54	26	0	5	15	2	0,7	B I L U									
Angola	50	2,8	0	90	0	0	10	1	0,4	B I L U									
Botswana	50	2,8	0	0	0	36	64	5	1,8	B I L U									
Guinea-Bissau	50	2,8	0	42	0	42	15	3	1,6	B I L U									
Portugal	40	2,3	65	0	11	21	3	1	1,3	- I - U									
Tunisien	40	2,3	0	0	0	0	100	2	1,0	B I L U									
Cuba	35	2,0	94	0	0	0	6	0	0,3	- I L U									
Laos	35	2,0	0	91	0	0	9	0	0,9	- I L U									
Pakistan	30	1,7	65	35	0	0	0	0	0,3	- - L -									
Kap Verde	20	1,1	95	5	0	0	0	0	0,3	- I L U									
Lesotho	10	0,6	0	0	0	0	100	0	1,0	- I L U									
Swaziland	10	0,6	0	0	0	0	100	0	1,0	- - L U									
Somalia	15	0,8	67	0	33	0	0	0	1,5	- - - -									
EAC	15	0,8	0	30	5	0	65	0,25	0,25	- I - -									
Totalt	1 770	100,0	23	17	5	14	41	71	74	0,82									

1) Härmed avses att SIDA anlitar utomstående företag, institutioner eller enskilda för att medverka i insatsens genomförande

2) B = Befolknings- och hälsobyrå, I = Industribyrån  
L = Lantbruksbyrå, U = Undervisningsbyrå

3) Varav ca 3,5 % till FN-organ ("multi-bi")

( .

( ;

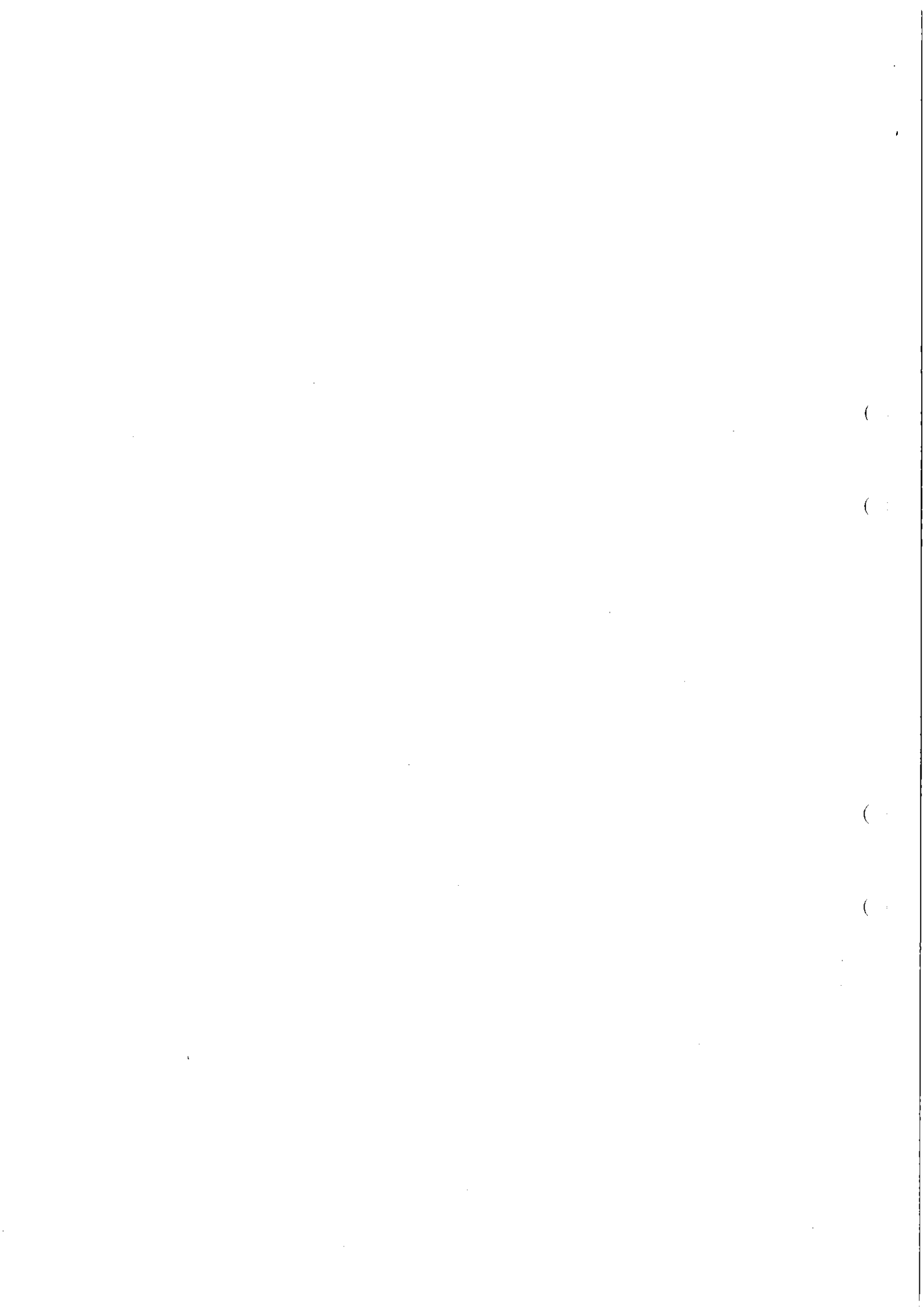
( .

(

Tabell 3 A. Personmånader fördelade på verksamhetsområden och enheter enligt arbetsprogram 1978/79

Länder, verksamhets- områden/enheter	VL + SEKR	EE/ HÄLSO	ECON	EDB	INFO	INKÖP	LANT	LÄND arkl DMKÖP	PA	PB	DMD	DTR	Totalt SIDA-S bk	Totalt	TOTALT
Angola		4,5		1,0		13,0	3,0	6,0					27,5	16,0	43,5
Bangladesh		4,0		3,0		12,0	5,5	9,0			1,0		34,5	33,0	67,5
Botswana				13,5			0,5	5,0		63,0	3,0		85,0	50,0	135,0
Cuba							2,0	2,0					4,0		4,0
Etiopien		4,5		6,0			3,5	6,0			2,0		22,0	97,0	119,0
Grines-Bissau		4,5		8,0		16,0	2,5	4,0			3,5		38,5	32,0	70,5
Indien		6,0		4,0		1,0	5,0	7,0			3,0		26,0	28,0	54,0
Kap Verde								2,0					2,0	1,0	3,0
Kenya		4,0		13,0			2,0	5,0		80,0	6,5		110,5	82,0	192,5
Laos				1,5		15,0	2,5	5,0					24,0	10,0	34,0
Lesotho				2,5		12,0	0,5	3,0			0,5		18,5	3,0	21,5
Mocambique				18,5			4,0	7,0		33,0	9,5		72,0	68,0	140,0
Pakistan								4,0					4,0		4,0
Portugal				4,0		4,0	0,5	4,0			11,5		29,0	14,0	43,0
Somalia		5,0						1,0					1,0		1,0
Sri Lanka		4,0		4,0		2,0	4,0	7,0			5,0		26,0	22,0	48,0
Swaziland				2,5			2,0	3,0			1,5		9,0		9,0
Tanzania		5,0		32,5		10,0	5,0	9,0		127,0	12,0		200,5	138,0	338,5
Tunisien		2,5		4,0			3,5	3,0			0,5		13,5	16,0	29,5
Vietnam		14,5		23,0		11,0	3,0	7,0		100,0	7,5		137,0	26,0	163,0
Zambia		4,5		6,0		3,0	9,0	7,0		51,0	3,0		71,0	106,0	177,0
RAC + länder ofördelat		4,0		2,0		9,0	1,0	1,0						1,0	72,0
Totalt länder		67,0		149,0		109,0	56,0	107,0		454,0	70,0		1 011,0	743,0	1 754,0
Flyktingar och befricelse- förelser i södra Afrika						9,0		12,0					21,0	17,0	38,0
Humanitärt bistånd, La- tinamerika								5,0					5,0		5,0
Katastrofer m m		3,0		5,0		4,0		15,0			71,0		22,0	10,0	32,0
Enskilda organisationer		3,0		36,0							30,0		79,0	8,0	87,0
Särskilda program		47,0		48,0		23,0	24,0	82,0		252,0	54,0		137,0	1,0	138,0
Övrigt biståndsverksamhet*		6,0				4,0	18,0			65,0			483,0	221,0	704,0
Övrigt					237,0								69,0		69,0
Information									272,0				237,0		237,0
Service + VL-funktion	119,0		671,0									282,0	344,0		344,0
Intern administration	4,0	53,0	92,0	135,0	58,0	31,0	65,0	36,0	33,0	133,0	71,0	38,0	749,0	715,0	1 464,0
TOTALT	123,0	179,0	763,0	373,0	295,0	179,0	163,0	257,0	305,0	904,0	296,0	320,0	1 571,0	1 715,0	3 487,0

\* Inkl 8 pm för SAREC-insatser



6 september 1978

## KONCENTRATION AV BISTÅNDET - ANGOLA

### 0. Sammanfattning

Biståndet till Angola är ännu i ett begynnelsestadium. Utarbetande av samarbetsprogram med sikte på ett första samarbetsavtal avseende 1979/80 kommer att påbörjas under hösten 1978.

Man är både på angolansk och svensk sida överens om att biståndet bör begränsas till ett fåtal sektorer. Mycket tyder på att samarbetet under de närmaste åren huvudsakligen kommer att avse breda och finansiellt betydande programinsatser inom hälso- och fiskesektorerna. På sikt kan också insatser på det industriella området bli aktuella.

En del av ramarna torde också främdeles avsättas för importstöd.

### 1. Biståndet i ett inledningsskede

Det långsiktiga utvecklingssamarbetet med Angola är ännu i ett inledningsskede. Angola har i och för sig erhållit tämligen omfattande svenskt bistånd alltsedan självständigheten 1975, men det utgick fram till 1978 såsom extraordinärt stöd under katastrofanslaget. På den grundvalen har totalt 66 mkr anvisats för återuppbyggnaden i landet. Pengarna har använts för inköp av livsmedel, skolutrustning, mediciner och medicinsk utrustning, transportmedel, flottbroar, lyftkranar m m.

Först fr o m 1977/78 erhöll Angola ett rambelopp (50 mkr) för reguljärt bistånd. För 1978/79 höjdes ramen till 60 mkr. SIDA har i sin anslagsframställning föreslagit 70 mkr för Angola för 1979/80.

Planeringen av det långsiktiga samarbetet inom ramen för gängse programmeringsrutiner har försenats. Några ingående överläggningar om biståndets framtida innehåll och former kunde således ej genomföras under 1977. Vid diskussioner med den angolanska myndigheterna framkom dock att hälso- och fiskesektorerna skulle kunna utgöra tänkbara områden för framtida samarbete. Sektordelegationer från SIDA har därefter under våren 1978 besökt Angola. I avvaktan på att innehållet i ett långsiktigt samarbete närmare preciseras har större delen av tillgängliga rambelopp för 1977/78 och 1978/79 avsatts för importstöd. Ett avtal om 90 mkr slöts i detta syfte i april 1978. Överenskommelse har också nåtts om fortsatt stöd via UNESCO till ett angolanskt utbildningsinstitut i Kongo. Insatsen belastar landramarna för 1977/78 - 1979/80 med totalt ca 10 mkr. Den är därefter ämnad att avslutas.

Arbetet med ett första samarbetsprogram för Angola kommer att inledas under hösten 1978. En programresa till Angola kommer att genomföras vid månadsskiftet november/december. Den angolanska årsframställningen för 1979/80 skall presenteras före 1 januari. Ett första samarbetsavtal (avseende 1979/80) torde därefter komma att slutas under våren 1979.

## 2. Det framtida samarbetets inriktning

Det är i dagens läge svårt att med bestämdhet ange vilken inriktning samarbetet med Angola kommer att få på längre sikt. I samband med programmeringsarbetet under 1978/79 bör dock huvuddragen i det framtida biståndet närmare definieras. Inför de kommande överläggningarna är det därför viktigt att klarlägga svenska ståndpunkter på biståndets innehåll och former. En allmän ståndpunkt som redan framförts från svensk sida och varom enighet råder med Angola är att samarbetet bör koncentreras till ett fåtal områden. Detta framkom vid det besök i Angola som statsrådet Ullsten och SIDA:s generaldirektör m fl genomförde i maj 1977. Vid dessa samtal och i samband med förhandlingarna om importstödet på våren 1978 angavs att fiske- och hälsosektorerna skulle kunna utgöra sådana koncentrationsområden. Därutöver har industriellt samarbete angivits som ett tänkbart område.

På fiske- och hälsoområdena har sedermera de av SIDA utsända sektordelegationerna lagt fram konkreta förslag till samarbetsprogram. På fiskesidan omfattar förslaget utbildningsinsatser, hantering av fisk, uppförande av konservfabriker, inköp och upprustning av båtar, utveckling av kyl- och frystransporter samt stöd åt fiskekooperativ. Programmet är kostnadsberäknat till ca 100 mkr för en 3 - 4 års period. På hälsoområdet innefattar förslaget ett utvidgat vaccinationsprogram och program för kontroll av malaria, vattenförsörjning, nutritionsinsatser, utrustning och materiel för befintliga hälsostationer samt utveckling av transportapparaten. Kostnaderna för detta program kan uppskattas till ca 50 mkr för en 3 - 4 års period. Den angolanska myndigheterna har delgetts delegationernas rapporter och väntas inom en nära framtid inkomma med framställningar om svenskt stöd i huvudsaklig överensstämmelse med de angivna förslagen.

Mycket talar således idag för att biståndet till Angola kommer att inriktas på breda och finansiellt betydande programinsatser inom fiske- och hälsosektorerna. Om dessa insatser förverkligas i föreslagen omfattning skulle drygt 70 procent av planeringsramarna för treårsperioden 1979/80 - 1981/82 intecknas.

Det är vidare troligt att Angola önskar fortsatt importstöd inom ramen för det svenska biståndet. Angolas förhållandevis goda möjligheter att mottaga bundet



bistånd (bl a mot bakgrund av att det finns ett ömsesidigt aktivt intresse för kommersiella kontakter mellan Sverige och Angola) talar också för att importstöd även främdeles blir en komponent - om än mindre än i dag - i samarbetsprogrammet.

Ur SIDAs synpunkt är det av flera anledningar önskvärt om samarbetet under de inledande åren koncentreras till ett fåtal sektorer. Angola är en ny biståndsmottagare med vilken vi ännu håller på att etablera kontakter. Vår kunskap om landet är ringa och informationen ofta svårtillgänglig eller t o m obefintlig.

Angola kommer att presentera sin första ekonomiska plan 1980. Under perioden 1978-80 gäller de ekonomiska riktlinjer som antogs av partikongressen i slutet av 1977 och enligt vilka fiske-, olje- och byggnadssektorerna på kort sikt har första prioritet. Vidare understryks undervisningens och hälsovårdens viktiga roll i den allmänna förbättringen av levnadsstandarden.

Språkbarriären och praktiska svårigheter (bostads- och livsmedelssituationen, den begränsade rörelsefriheten etc) talar också för en koncentration till ett fåtal sektorer liksom för ett begränsat personalbistånd, dock med möjligheter att finansiera konsulttjänster och utbildningspaket.

Biståndskontoret håller ännu på att upprättas och dess kapacitet är begränsad. Den angolanska förvaltningen befinner sig likaså i ett uppbyggnadsskede och dess verksamhet hämmas av brist på utbildad personal.

Mot denna bakgrund vore det önskvärt om det sektorinriktade biståndet under de närmaste åren huvudsakligen koncentreras till t ex fiske- och hälsoområdena. På sikt bör insatser på industriområdet också kunna komma ifråga. Några konkreta förslag om insatser på detta område föreligger dock ännu inte.

... ..  
... ..  
... ..

•••••

... ..  
... ..  
... ..

... ..  
... ..  
... ..

... ..  
... ..  
... ..

... ..  
... ..  
... ..

(

(

(

(

## KONCENTRATION AV BISTÅNDET TILL BANGLADESH

### Sammanfattning

1. I detta papper diskuteras hur det svenska biståndet till Bangladesh kan koncentreras till färre sektorer och insatser. För- och nackdelar med koncentration behandlas ej.

Det svenska stödet föreslås liksom hittills huvudsakligen utgå i form av importstöd. Stöd till projekt och program bör koncentreras till två eller tre delsektorer. Inom dessa bör projekt och program stödjas vilka skapar sysselsättning bland landsbygdens fattiga.

### Tidigare försök och resultat

2. De tolv insatser som diskuterades med den nya staten Bangladesh 1972 hade varit aktuella redan under pakistantiden. Redan vid 1974 års förhandlingar diskuterades omfattningen av projektbiståndet. Biståndsprogrammet borde vara i stort oförändrat under de närmaste åren. Vid senare årsförhandlingar var slutsatserna mer operativa.

"... the project/technical assistance programme should continue within the present sectors and that efforts should be made to limit the project/technical assistance component to the Annex II of the Annual Agreement." (1976).

"No new projects should be initiated during the fiscal year 1977/78". (1977).

"... (the) Governments aimed at a programme of development cooperation along the present lines.... Project assistance should be concentrated on a few areas and as for a possible consist of projects or programmes, which create employment opportunities for the poorer sections of the rural population". (1978).

Vid årsförhandlingarna 1978 överenskoms också att man skulle söka begränsa personalbiståndet, p g a de höga kostnaderna.

3. Antalet delsektorer och insatser har succesivt sjunkit. Antalet insatser under förvaltning och beredning (förlängningar oräknade) har utvecklats på följande sätt:

	74/75	75/76	76/77	77/78	78/79	79/80
Avtalade insatser	5	8	8	8	7	6
Insatser under beredning	9	5	4	2	2	2
Totalt	14	13	12	10	9	8

Antalet delsektorer har sjunkit i ungefär samma grad. Bland de områden som fallit bort märks hälsovård (smittkoppsbekämpning), livsmedelsförsörjning (spannmålssilos) samt industri (rådgivare till möbelfabrik, rehabilitering av glasbruk samt småindustri.

4. Önskemålen av koncentration av projektbiståndet har oftast framförts av Sverige, och accepterats av Bangladesh. Planeringsministeriets attityd har varit ambivalent. Å ena sidan önskar man att en avsevärd del av landramen avsätts för obundet importstöd, å andra sidan är ministeriet utsett för hårt tryck från olika fackministerier att få sina ofta små projekt finansierade. Man har inte kunnat märka något konkret intresse från planeringsministeriet att koncentrera det svenska projektstödet till några få stora insatser.

#### Nuläge

5. Vid slutet av 1970-talet beräknas insatsförteckningen ha följande innehåll

<u>Insats (grupperade efter delsektorer)</u>	Ber utbet per år
Befolkningskontroll (IDA)	5 mkr
Oljeväxter	1 mkr
INA	1 mkr
Kooperativ utbildning	10-15 mkr
Rural Works	10-15 mkr
Skog	10 mkr (avslutas 1981)
Yrkesutbildning	15 mkr
Exportfrämjande (ITC)	1 mkr

Dessutom tillkommer finansiering av konsulttjänster av importstödet för pappersbruket KPM.

#### Framtiden

6. Förslag om att öka andelen projektbistånd inom landramen har inte framförts av SIDA. Så bör heller inte ske av två skäl. Bangladesh önskar det inte, och svårigheterna att planera och genomföra projekt i Bangladesh är betydande. Det innebär att vi bör utgå från att även i framtiden cirka en fjärdedel av re-

serven avsätts till projekt och programstöd, dvs 25-35 mkr per år. Biståndet kommer om något år att vara utspritt på sju delsektorer. När skogsinsatsen avslutats 1981 blir antalet sex.

I diskussionen om att koncentrera biståndet nämns ofta två till tre områden som det optimala för att samarbetet skall kunna administreras lättare och SIDA få möjlighet att bygga upp en gedigen kunskap om sektorerna i landet.

Diskussioner om en ytterligare minskning bör utgå från följande aspekter

- Bangladeshs önskemål
- när nuvarande insatser kan avslutas
- vilka delsektorer som anses ge sysselsättning åt landsbygdens fattiga.

7. Nu aktuella insatser diskuteras utifrån dessa kriterier i bilaga I. Av denna framgår att stödet till exportfrämjande via ITC till befolkningskontroll (IDA) och till yrkesutbildning är de insatser vilka inte nämnvärt skapar sysselsättning bland landsbygdens fattiga. Vid en koncentration av biståndet skulle i stället stödet till landsbygdsutveckling (i snäv mening) kunna expandera helst genom ett existerande program (IRWP och kanske kooperativ utbildning utökas). Om stödet till jordbruksforskning skall fortgå bör man pröva ett samarbete mellan forskningsinstitutionen i Sverige och Bangladesh, där Bangladesh Agriculture Reserch Council skulle kunna vara samordnande från Bangladesh sida.

8. Det är alltid plågsamt att prioritera bort. Att Sverige inte skulle stödja befolkningskontroll i Bangladesh måste vara svårt att acceptera. En tröst bör dock vara att Bangladesh säkerligen inte saknar intresserade givare inom detta område. Om Sverige skulle vara kvar, borde stödet utökas betydligt såväl finansiellt som tekniskt, dvs BEE/HÅLSO och bk bör tillsammans med konsulter aktivt delta i Världsbankens styrning av programmet.

För fortsatt stöd till yrkesutbildningen talar att ett förtroendefullt samarbete råder mellan SIDA/bk och yrkes-skoledirektoratet samt att svenskt kunnande kan erbjudas. Programmets långsiktiga effekter är dock diskutabla, och har i varje fall föga relevans för sysselsättningen av landsbygdens fattiga.

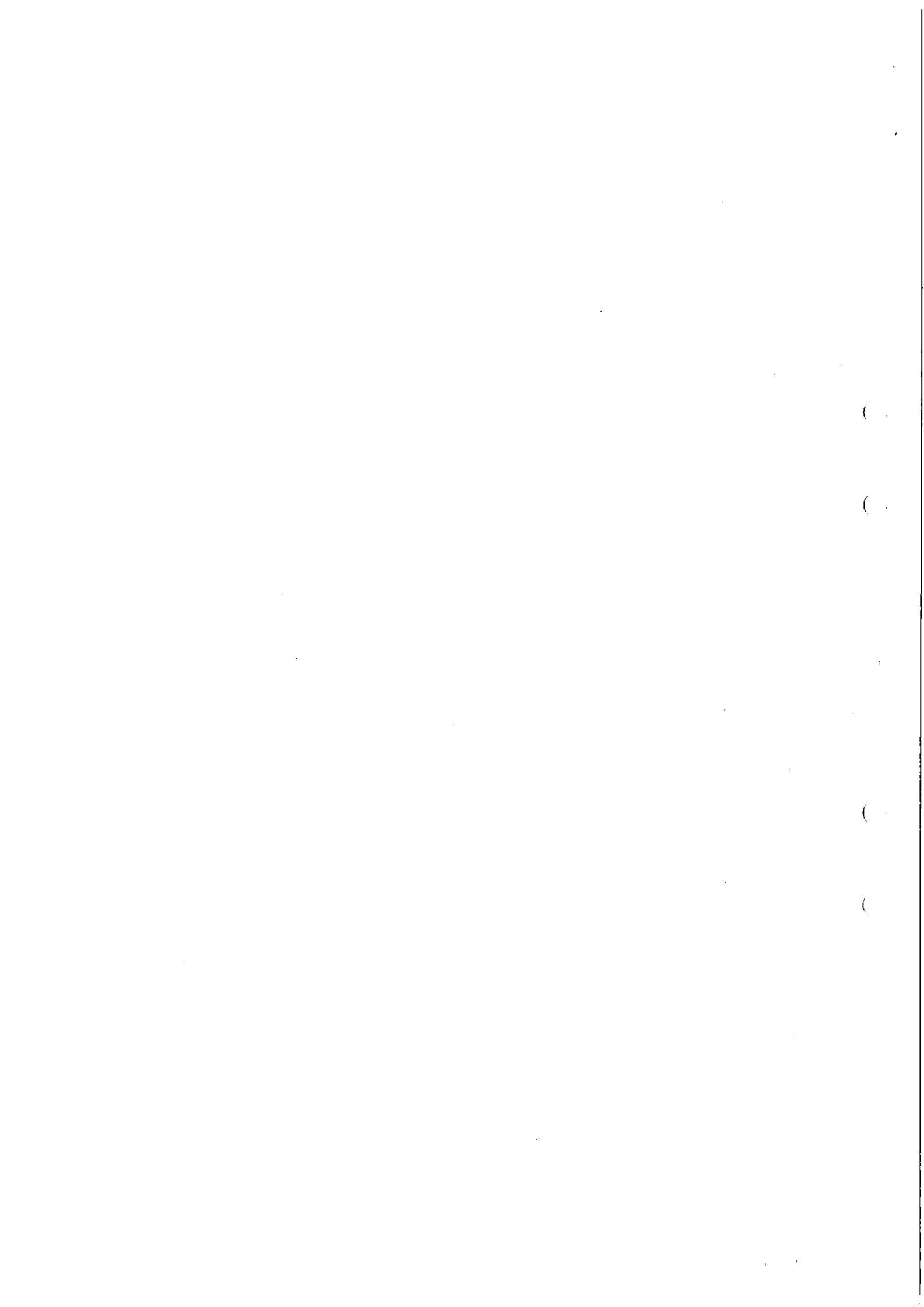
9. Ett koncentrerat svenskt bistånd till Bangladesh skulle vid mitten av 80-talet kunna ha följande utseende:

<u>Insats/helst sektorstöd</u>	<u>Utb per år</u>
Jordbruksforskning	10 mkr
Landsbygdsutveckling (med huvudvikt på sysselsättningsprogram)	20-40 mkr
+ eventuellt ytterligare alt programstöd, antingen befolkningskontroll, yrkesutbildning eller ny insats	10-20 mkr

10. För att uppnå en sådan form av koncentration måste följande göras.
  - Sverige deklarerar att man önskar koncentrera sig på några få områden av relevans för sysselsättning av landsbygdens fattiga
  - Konkreta diskussioner med Bangladesh, varefter gemensam inriktning spikas
  - Gemensamma planer på succesiv avveckling av ej prioriterade sektorer.
11. Liksom hittills bör koncentrationen ej gälla importstödetts komponenter, ej heller konsulttjänster vilka Bangladesh upphandlar själva och för vilka SIDA ej bereder insats.
12. Vid diskussion med representanter för sektorbyråerna den 3 oktober 1978 framkom att samtliga sektorbyråer instämde i promemorians slutsatser med undantag av industribyrån som anmälde avvikande uppfattning vad avser exportfrämjande bistånd.

## BEDÖMNING AV AKTUELLA INSATSER UTIFRÅN VISSA KRITERIER

	Ger sysselsättning till landsbygdens fattiga	Kan avslutas		Planeringsministeriets intresse för fortsatt svenskt stöd	Kommentarer
Befolkningskontroll (IDA)	nej	1980		Bangladesh vill troligen ha svenskt stöd om man inte lyckas få pengar från annat håll.	
Oljevaxter (INA)	} troligen indirekt	i början av 80-talet		Bangladesh troligen intresserade av fortsatt svenskt stöd.	
INA					
Kooperativ utbildning	knappast			Stort intresse.	Stort svenskt intresse har uttryckts tidigare men LANT är mer tveksamma nu.
IRWP	ja			Stort intresse	
Skog	ja	1981		Troligen stort intresse	Svenskt beslut att ej fortsätta efter 1981.
Yrkesutbildning	nej	i början av 80-talet		Intresse	Svensk kunskap kan erbjudas.
Exportfrämjande (ITC)	knappast	i början av 80-talet		Prioriterad <sup>verklighet</sup> projekt	Ingen svensk kunskapsöverföring Annan givare?





6 september 1978

## KONCENTRATION AV BISTÅNDET TILL BOTSWANA

### Sektor-koncentration

Redan i ett tidigt skede av utvecklings-samarbetet med Botswana kom det svenska biståndet att inriktas på landsbygdsutveckling och undervisning/utbildning. Landsbygdsutveckling är ett vitt begrepp, som kan inkludera nästan all utveckling, som sker utanför tätorterna, men för Sveriges del i Botswana har det huvudsakligen kommit att innebära stöd till uppbyggnad av landsbygdens infrastruktur (t ex vattenförsörjning och elektrifiering) och skolväsende. 1974 tillkom småindustriutveckling som en ny sektor. Därefter har antalet samsamarbetssektorer inte ökat. Till dessa tre sektorer kommer personalbiståndet, som i Botswana utgör en särskild insats.

De ovannämnda samsamarbetsområdena är samtliga viktiga för Botswanas utveckling och prioriteras högt av regeringen. Dessutom torde det inom överskådlig framtid finnas behov av fortsatt bistånd inom dessa områden. Av planeringsprotokollet från årsförhandlingarna i maj 1978 framgår också att både Botswana och Sverige förutser en fortsatt koncentration till de nuvarande samsamarbetsområdena.

Att biståndet fått sin nuvarande inriktning med tydlig koncentration till vissa områden är resultatet av flera faktorer (tillfälligheter, givarkunskaper och -intressen) men beror sannolikt i hög grad på att Botswana haft en stark planeringsmyndighet, som förmått hävda en egen linje gentemot biståndsgivarna, och som själv haft ett intresse av att givarna koncentrerar sig på vissa områden/sektorer. Ett annat exempel på detta är t ex det norska biståndets inriktning på hälsovård.

### Insatskoncentration - sektorstöd

Även om antalet områden för svenskt bistånd redan från början varit begränsat, så har antalet insatser och separata insatsavtal varit relativt stort. Ett första steg i riktning mot en minskning av antalet insatser togs 1974 i och med införandet av ett sektorstöd på undervisningsområdet, där efterhand allt svenskt stöd till sektorn kommer/kommit att inordnas. Införandet av sektorstödet var inte enbart avsett att minska antalet insatser utan hade också till syfte att förenkla samsamarbetsproceduren och därmed minska arbetsbördan för mottagare och givare. Även om sektorstödet inte har fungerat alldeles problemfritt, så har det i stort sett haft de avsedda effekterna, och erfarenheterna måste betecknas som goda.

En insats på undervisningsområdet ingår dock inte i sektorstödet, nämligen stödet till tredjelandsstipendieringsprogrammet. Skälet är att detta program sorterar under en annan myndighet än undervisningsministeriet, och att det därför skulle innebära en administrativ komplikation för Botswana att inkludera även denna insats i sektorstödet.

I årsframställningen för 1977/78 aviserade Botswana sin avsikt att utnyttja det kommande året för att utreda det svenska biståndets utformning och inriktning på längre sikt. Anledningen till detta var att biståndskontoret och de botswanska myndigheterna gemensamt konstaterat att flera av de svenskstödda programmen och projekten skulle vara avslutade inom ett fåtal år, och att det var angeläget att börja förbereda det framtida samarbetet. Resultatet blev att Botswana i årsframställningen för 1978/79 föreslår ett nytt sektorstöd, nämligen stöd till distriktsutveckling. Ett sådant stöd ligger i linje med den botswanska regeringens önskan att ge distrikten (= landsbygdsområden) större ansvar för deras egen utveckling. För att kunna genomföra en delegering av ansvaret krävs emellertid en kraftig förstärkning av distriktsförvaltningarnas kapacitet. De svenska medlem vill man använda dels för åtgärder som syftar till att öka förvaltningarnas kapacitet att planera, genomföra och driva projekt inom deras ansvarsområde (vägar, vattenanläggningar, byggnader etc) dels för finansiering av olika utvecklingsprojekt. Botswana är angelägen om att stödet ges formen av ett sektorstöd. Stödet ses som en fortsättning och vidareutveckling av de svenska insatser som hittills gjorts för landsbygdens utveckling. Meningen är också att dessa successivt skall inlemmas i nya stödet. Det är ännu för tidigt att ange vilka effekter en koncentration av allt stöd till landsbygdens utveckling till en enda insats kommer att få för SIDA:s arbetssituation.

#### Personalbistånd

Under flera år har ca en femtedel av landramen avsatts för personalbistånd. Också vid de senaste årsförhandlingarna avsattes motsvarande belopp för detta ändamål under perioden 1978/79 - 1979/80. Hittills har det inte varit svårt att hålla personalbiståndet inom de angivna finansiella ramarna. De har snarare underutnyttjats på grund av rekryteringssvårigheter. Efterhand har emellertid personalbiståndskostnaderna ökat så kraftigt, att antalet biståndsarbetare nu måste skäras ned för att kostnaderna inte skall överstiga ramarna. Botswana har redan tagit konsekvenserna av detta och avbeställt 25 tjänster, vilket innebär att endast ca 25 svenska biståndsarbetare beräknas vara i tjänst 1980. Senare kan antalet öka något.

Vid nedskärningen av antalet tjänster har riktlinjen varit att kvarvarande befattningar i huvudsak skall finnas inom de sektorer dit biståndet i övrigt går. Botswana har dessutom för avsikt att i framtiden i

högre grad än hittills använda medel inom personalbiståndet för att förstärka löneförmånerna vid den egna rekryteringen av utländsk biståndspersonal.

#### Sammanfattning och tidsperspektiv

Nedan nu är biståndet till Botswana relativt koncentrerat, både till sektorer och antalet insatser. Enligt nuvarande planering (inklusive ett positivt beslut om stödet till distriktsutveckling) kommer det svenska biståndet i början av 1980-talet att bestå av fyra insatser, nämligen sektorstöden till undervisning och distriktsutveckling och stöden till tredjelandsstipendiering och småindustriutveckling, vartill kommer personalbiståndet. Nedan följer en mer detaljerad redogörelse för denna utveckling.

1978/79 - 1979/80

I maj 1978 ingicks för första gången ett flerårigt samarbetsavtal med Botswana avseende perioden 1978/79 - 1979/80. Under denna period beräknas fyra insatser avslutas, nämligen stödet till det med IDA samfinansierade boskapsprojektet, fas II av stödet till utbyggnaden av biblioteksfilialer och tredjelandsstipendiering. Boskapsprojektet kommer att fortsätta men utan svenskt stöd. Fortsatt stöd till biblioteksfilialerna har begärts men kommer fr o m nästa fas att inkluderas i sektorstödet till undervisning. Tredjelandsstipendiering kommer av ovan angivna skäl att fortsätta som en särskild insats. Botswanas program för landsbygdselektrifiering kommer i denna omgång att avslutas i och med att den pågående svenska insatsen upphör.

1980/81 -

Under nästa avtalsperiod kommer stödet till byutveckling och faserna II och III av stödet till vattenprogrammet att avslutas. Fortsättningar på dessa insatser samt beredning av nya faser av dessa insatser. I och med att insatsberedningen kommer att avse stöd till redan kända sektorer och program torde detta arbete underlättas och förenklas. En uppgift som däremot kan beräknas bli mer omfattande och arbetskrävande i framtiden, om de senaste årens utveckling håller i sig, är SIDA:s medverkan vid anskaffandet av behövliga utvecklingsresurser från den svenska och eventuellt även den internationella resursmarknaden.

#### Belastning på biståndsadministrationen

Arbetsbelastningen för biståndskontoret i Gaborone har varit stor, dels på grund av stort personalbistånd och dels av arbetsintensiva projekt.

Sektorstödet som kommer att dominera biståndet medger stor flexibilitet i fråga om biståndets användning. Därmed minskar det administrativa arbetet, men ändå krävs ingående sektorkunskaper och ett nära samarbetet med mottagarlandets myndigheter. Detta ställer i sin tur krav på SIDA.

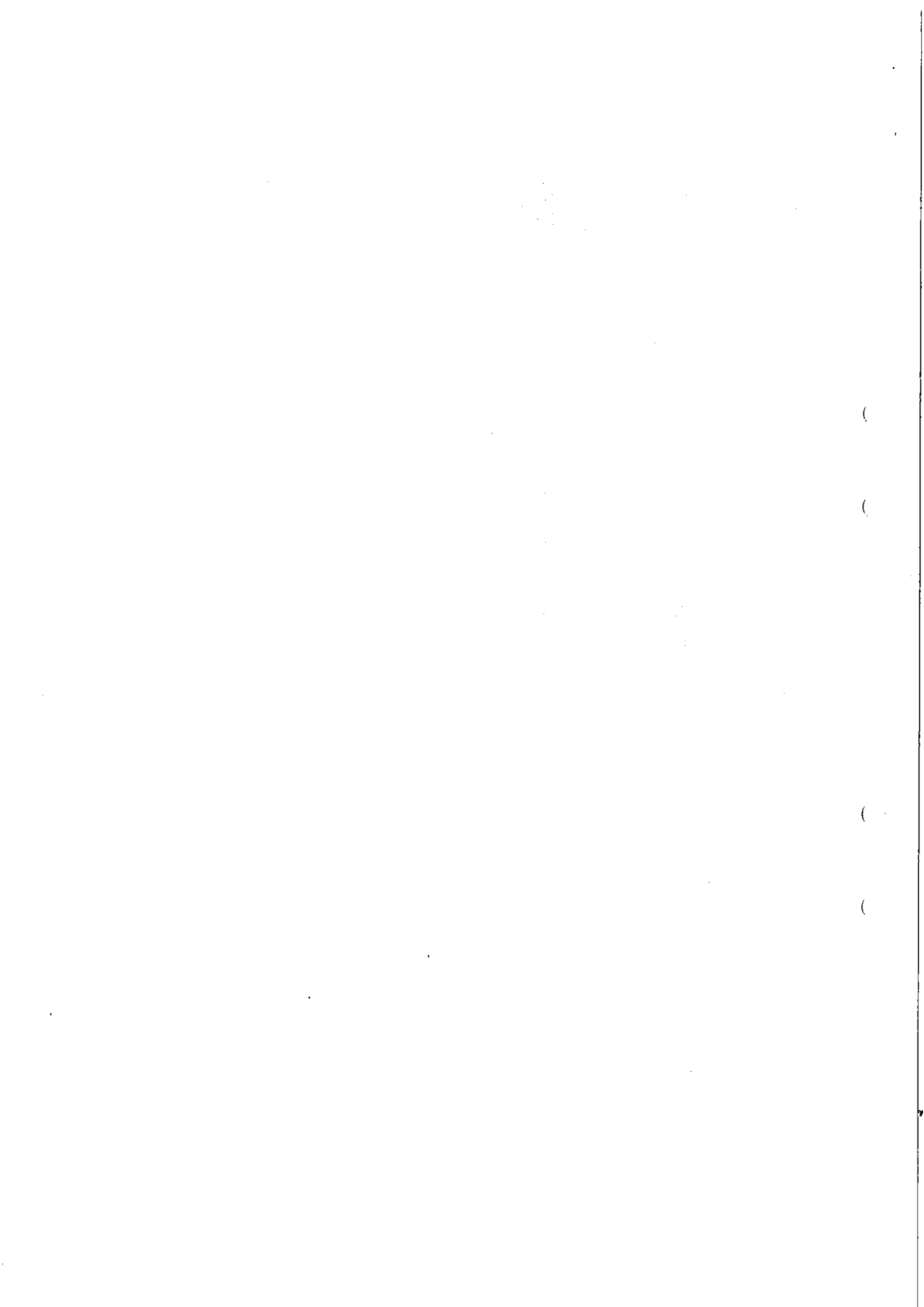
Personalbiståndet har alltid varit en arbetsintensiv form av bistånd. Eftersom SIDA-anställda biståndsarbetare i Botswana minskat med hälften har också arbetsbelastningen på personalbiståndsbyrån och biståndskontoret minskat.

#### Sammanfattning

Biståndet till Botswana koncentrerades från början till tre sektorer, nämligen landsbygdsutveckling, undervisning/utbildning och småindustriutveckling. Därutöver kommer personalbiståndet. I sin årsframställning för 1978/79 föreslår Botswana ett nytt sektorstöd, distriktsutveckling. SIDA ser detta som ett fortsatt stöd till landsbygdsutveckling. Sverige har i princip ställt sig positiv till detta. I början av 1980 kommer alltså stödet till Botswana bestå av följande insatser, sektorstöden till distriktsutveckling och undervisning och stöden till tredjelandsstipendiering och småindustriutveckling. Personalbiståndet kommer fortfarande utgöra en särskild del av biståndet.

## INSATSFÖRTECKNING -- BOTSWANA

<u>Avtalade insatser</u>	<u>Nuvarande avtalsperiod</u>	<u>Åtgärder</u>
Boskapsprojekt	t o m 1978/79	Projektet fortsätter, men den svenska insatsen upphör
Byutveckling	t o m 1980/81	Eventuell fortsättning på denna insats kommer att inkluderas i stödet till distriktsutveckling
Biblioteksfilialer II	t o m dec 1979	Aviserad fortsättning på denna insats kommer att ingå i nästa sektorstöd till undervisning
Sektorstöd undervisning II och III	t o m 1981/82	Denna insats kommer att fortsätta med nya faser
Tredjelandstipendiering II	t o m 1978/79	Stödet till tredjelandstipendiering kommer att fortsätta som separat insats
Vattenprogram II och III	t o m 1981/82	Aviserad fortsättning på denna insats kommer att inkluderas i stödet till distriktsutveckling
Personalbistånd		Insats som kontinuerligt fortsätter genom överenskommelse i samarbetsavtalen
<u>Insatsberedning</u>		
Småindustriutveckling III		Stödet till detta program kommer att fortsätta som separat insats
Tredjelandstipendiering III		- " -
Sektorstöd undervisning IV		- " -
Landsbygdselektrifiering II		Fas I avslutad. Kommer p g a kostnadsökningar att följas upp av en andra fas. Eventuellt framtida stöd utöver fas II kommer att ingå i stödet till distriktsutveckling
Distriktsutveckling		Beräknas bli en ny långsiktig insats



18 oktober 1978

## KONCENTRATION AV BISTÅNDET TILL ETIOPIEN

### 0. Sammanfattning

Biståndet till Etiopien har koncentrerats under senare år och utgår till insatser för landsbygdsutveckling i vidare mening: jordbruk, skogsbruk, skolbyggande, vattenförsörjning, hälsovård. Denna inriktning planeras att fortsätta. För närvarande är antalet insatser 13 och pågående planering för 1979/80 omfattar inte någon nedskärning. Troligen kommer Etiopien att begära svenskt stöd för ytterligare ett par projekt. Landramens storlek kommer att avgöra om utrymme finns för dem. På längre sikt bör insatser kunna slås ihop till sektorprogram inom lantbruk, hälsovård och undervisning.

Personalbiståndet har skurits kraftigt och uppgår nu till ett halvdussin personer, knutna till ett par projekt. För närvarande gäller att endast begränsad rekrytering kan ske varför personalbiståndet på kort sikt kommer att förbli litet. På längre sikt bör antalet kunna öka till något tjugotal.

### 1. Samarbetets nuvarande omfattning

Biståndet till Etiopien är sedan flera år koncentrerat till insatser för landsbygdsutveckling i vid mening. Ursprungligen motiverades denna koncentration av behovet att säkerställa att de svenska insatserna gynnade den fattiga landsbygdsbefolkningen. Den allmänna utvecklingspolitiken under Haile Selassies regering överensstämde nämligen dåligt med de svenska biståndspolitiska målsättningarna. Av utbetalningarna under 1977/78 om 74,4 mkr avsåg 34 % jordbrukssektorn, 21 % skogsbruk, 13 % primärskolor på landsbygden, 10 % transporter för livsmedelsförsörjning och 5 % hälsovård och vattenförsörjning på landsbygden. Totalt 83 % av landramen avsåg landsbygdsutveckling. 64 % av utbetalningarna avsåg de fyra största insatserna: jordbruksutveckling genom EPID och ARDU, skogsutveckling genom Fawda och skolbyggen genom RPA. I augusti 1978 uppgick antalet insatser till 13. Därutöver förekommer ett litet, icke projektanknutet personalbistånd.

Biståndet till Etiopien har sedan flera år krävt relativt stora insatser för beredning och uppföljning på SIDA-S och DCO. De flesta projekten tillkom genom en hög grad av påverkan och medverkan från SIDA vilket har medfört att SIDA fortsatt att känna ansvar för att följa insatsernas genomförande, bidra med konsultservice, delta i evalueringar osv. Biståndet har vidare varit personalintensivt fram till de senaste åren. ETI-DCO har på grund av detta varit väl bemannat jämfört med andra kontor särskilt i relation till landramens storlek.

## 2. Redan gjorda åtgärder i koncentrationssyfte

Under senare år har SIDA koncentrerat biståndet till ett fåtal sektorer och insatser för landsbygdsutveckling. Det icke projektanknutna personalbiståndet som tidigare var stort och utspritt har minskats.

Vid årsförhandlingarna 1977 var den etiopiska och svenska delegationen överens om att samarbetet skulle koncentreras till ett begränsat antal insatser även i framtiden, med i huvudsak samma inriktning som dittills. Vid årsförhandlingarna i oktober 1978 nämndes inget om koncentration av biståndet eller dess inriktning. Detta innebär att inriktningen fortsätter som dittills.

Sedan mer än ett år påbörjar SIDA inte beredning av nya insatser och sedan början av 1978 rekryteras inte biståndsarbetare utöver ett minimiprogram om sju personer. Orsaken till detta är SIDAs bedömning av säkerhetsläget i landet och inte önskemålet att koncentrera biståndet för att det ska bli lättare att administrera. Vid årsförhandlingarna 1978 framförde svenska delegationen att fortsatt restriktivitet gäller, men att en begränsad nyrekrytering är möjlig.

## 3. Möjligheter till ytterligare koncentration

Ytterligare koncentration av biståndet bör inte göras under detta eller nästa budgetår. Årsförhandlingarna för 1978/79 hölls i oktober 1978 och den etiopiska årsframställningen för 1979/80 kommer att utarbetas inom ett par månader. Längre fram kan antalet insatser minskas på två sätt. Det ena är att föra samman flera insatser inom en sektor till en eller två sektorstödsinsatser. Som exempel kan nämnas att SIDA redan en gång övervägt att göra så med ARDU och EPID inom jordbrukssektorn. Av praktiska skäl, bl a därför att ARDU och EPID är separata projekt i Etiopiens förvaltning, genomfördes inte sammanläggningen. Hälsovård och undervisning är andra områden som kan vara lämpliga för sektorstöd längre fram.

Den andra metoden att koncentrera biståndet är att inte förnya avtalen för vissa insatser. De insatser som eventuellt skulle kunna strykas från listan är sådana som ligger vid sidan av de viktigaste sektorerna för biståndet eller som knappast kan anses direkt främja landsbygdsutveckling. Gränsdragningen blir emellertid i praktiken svår. Innan en insats stryks bör givetvis SIDA och den etiopiska planeringskommissionen komma överens.

Den etiopiska planeringskommissionen (PCO) har säkerligen förståelse för SIDAs önskemål att koncentrera biståndet till ett mindre antal sektorer och projekt. Å andra sidan önskar man utnyttja den flexibilitet som den svenska landprogrammeringen - i princip - erbjuder till att begära stöd för insatser som anses angelägna även om de inte faller inom de hittillsvarande samarbetsområdena. En alltför strikt koncentration skulle uppfattas som en allvarlig inskränkning i principen om att mottagarlandets



prioriteringar ska vara styrande på samarbetets inriktning. Vid årsförhandlingarna 1977 uttryckte PCO sin uppskattning över det svenska biståndets flexibilitet men också sin besvikelse över att Sverige nekade stöd till två föreslagna nya insatser.

Samarbetsprogrammets framtida utseende är svårt att avgöra under nuvarande förhållanden. Ramen hålls nu oförändrad och utrymmet för nya insatser är därför begränsat. Om förhållandena i landet påtagligt förbättras kan biståndet komma att öka. I så fall kan det bli befogat att öka antalet sektorer för samarbetet.

#### 4. Personalbiståndet

Det svenska personalbiståndet har minskat kraftigt. Vid årsförhandlingarna både 1977 och 1978 framförde PCO att personalbistånd behövs för ett effektivt genomförande av programmen och begärde att rekryteringsstoppet skulle upphöra. Detta villfors inte 1977 men vid förhandlingarna i oktober 1978 förklarade den svenska delegationen att restriktiviteten skulle fortsätta tills vidare men att begränsad nyrekrytering är möjlig.

För närvarande uppgår personalbiståndet till ett halvt dussin kontraktsanställda (KAP) och ett fåtal konsulter. KAP är knutna till två större program, EPID och FawDA. Endast en person arbetar utanför programmen. En svensk organisation ORGUT, rekryterar svensk och internationell personal till FawDA på Etiopiens uppdrag utan SIDA:s medverkan. Personalbiståndet är därmed starkt nedskuret och koncentrerat.

Från etiopisk sida önskas att rekryteringsstoppet upphävs och att ytterligare svensk personal skickas till Etiopien. Man är medveten om de höga kostnaderna. Om rekryteringen åter skulle komma igång kommer man troligen inte att begära något större antal kontraktsanställda.

Att sätta tak för antalet svenskar kan vara lämpligt av praktiska och administrativa skäl (tillgången på bostäder, DCOs administration, kostnaderna m m). Taket bör dock sättas så pass högt att utrymme finns för de viktiga programmens behov (efter obligatorisk nedbantning av PCO) och en viss marginal för oförutsedda behov. I huvudsak bör personalen vara begränsad till samarbetsprogrammen. Undantag kanske bör göras för enstaka experter inom viktiga områden, säg transportplanering, katastrofsamordning, högre medicinsk utbildning eller hälsoplanering etc. Eventuellt kan ett särskilt tak för sådana poster sättas. Innan någon åtgärd tas bör frågan diskuteras med PCO. Om rekryteringsstoppet skulle upphävas kommer Etiopien förmodligen inte att begära mer än något tiotal tjänster. Gissningsvis skulle ett tak om tjugo KAP kunna räcka. Taket bör kunna omförhandlas årligen. Något tak för konsultinsatser bör inte sättas.

Redan nu har Etiopien börjat utnyttja möjligheten att för svenska biståndsmedel rekrytera personal från tredje land. (Det gäller indier till vattenprogrammet.) Den direkta orsaken var det svenska rekryteringsstoppet. Kostnaderna för den indiska personalen blir avsevärt lägre än för motsvarande svensk personal. Om erfarenheterna blir goda kommer tredjelandsrekrytering säkerligen att bli vanligare i framtiden.

4 oktober 1978

Koncentration av biståndet - Guinea-Bissau

Det svenska utvecklingssamarbetet med Guinea-Bissau omspanner för närvarande ett stort antal sektorer och är reglerat i femåriga insatsavtal, vilka nästan alla nyligen slutits. En koncentrerad användning av de svenska resurserna är därför knappast aktuell förrän i början av 1980-talet.

Importstödet har hittills spelat en framträdande roll. Dess andel har dock minskat från 100 % till 50 % under innevarande avtal. En hög andel av importstödet omfattar konsumtionsvaror, t ex tyg, ris koncentrerad mjölk, plastsandaler, och det är rimligt att utgå från att denna komponent kommer att försvinna inom en snar framtid. Detta är förenligt med Guinea-Bissaus önskemål. Myndigheterna indikerade hösten 1978 att de önskar fler projektinsatser, särskilt i de produktiva sektorerna.

Svenskt bistånd i de produktiva branscherna utgår för närvarande till industrisektorn och hantverksfisket. Både LANT och INDB har kapacitet inte bara för att fortsätta stödet till dessa sektorer utan även för att utvidga det. Detta hänger till stor del samman med att projektledningsfunktioner upphandlats utanför SIDA i bägge fallen. En framställning om svenskt stöd till jordbrukssektorn kan eventuellt inkomma från Guinea-Bissau. LANTs bedömning är emellertid att kapacitet knappast finns för detta, vare sig inom SIDA eller hos den svenska resursbasen. LANT kommer emellertid att pröva mindre resurskrävande former för stöd till jordbrukssektorn, om och när en framställning lämnas.

Beträffande infrastruktur utgår svenskt stöd till energi-, tele- och byggsektorn. INDB anser sig ha kapacitet att fortsätta samarbetet inom dessa sektorer.

Biståndet till de sociala sektorerna lämnas för närvarande till undervisning och ett hälsolaboratorium. UND är beredd att fortsätta förutsatt att myndigheterna visar större intresse av att utnyttja det svenska stödet. BEF/HÄLSOs preliminära bedömning är att laboratoriet i sig kräver stora resurser av byrån, men att eventuella insatser i anslutning till laboratoriet bör kunna prövas. Möjligen kommer SARECs nutritionsundersökning att leda till framställning om fortsatt svenskt stöd till landsbygdshälsovård.

Sammanfattningsvis vore det alltså rimligt att sträva efter koncentration av det svenska biståndet till industri, hantverksfiske, infrastruktur samt eventuellt undervisning och hälsovård. Mot detta kan givetvis invändas att det är en ringa koncentration, men med hänsyn till den relativt begränsade absorptionskapaciteten av utländskt bistånd i de flesta sektorer samt den obetydliga utvecklingsgrunden vore det ändå motiverat.

( )

( )

( )

( )

S I D A  
Länderbyrån

## DISKUSSIONSPROMEMORIA

31 oktober 1978

## KONCENTRATION AV INDIEN-BISTÅNDET

0. Sammanfattning

Sverige har i flera år strävat efter att inrikta Indienbiståndet på fattiga grupper, utan stora krav på SIDAS kapacitet. I linje härmed har man arbetat för ökat ändamålsbestämt bistånd. Länderna är i stort överens. Man är också överens om koncentration på finansiellt stöd till ett fåtal stora program inom ett fåtal sektorer. Indiens önskemål om smala specialprojekt får tillgodoses med medel för konsulttjänster och tekniskt-vetenskapligt samarbete. Även bk's begränsade kapacitet talar för koncentration.

Det finns f n i programmet bara ett område värt att benämnas koncentrationsområde: hälsovård/familjeplanering, där vi har ett pågående familjeplaneringsprojekt med IDA, ytterligare ett under beredning, också med IDA, samt ett bidrag med 125 mkr till ett nationellt program för bekämpning av malaria, lepra och tuberkulos. Bk's och LÄNDS önskemål är att på 3-4 års sikt komma fram till en situation där man har 2-4 stora programstöd med utbetalningar 25-50 mkr per år och insats och där indiernas önskemål om smala tjänster tillgodoses under importstödet eller budgeten för konsulttjänster och tekniskt-vetenskapligt samarbete.

Det fattas alltså 2-3 koncentrationsområden. Bk och LÄND anser att dessa skall sökas inom:

- Vatten (grundvattenforskning pågående insats, kanske tillkommer dricksvattenprogram i Bihar - minimum needs). LANT i så fall handläggare, eftersom byrån redan känner till sektorn i Indien.
- Skogsutveckling (pågår logging training-projekt och förbereds flera andra delprojekt inom ett paraplyavtal på 20 mkr). Om skogen skall bli koncentrationsområde måste vi hitta nationellt lättadministrerat program som t ex social forestry där indierna kan planera och genomföra verksamheten.
- Fiske (small scale). En insats för stöd till fiskekooperativer bereds nu av LANT. Om detta kan utvidgas till nationellt program där ett större antal kooperativ stöds under paraplyavtal är fisket lämpligt område för koncentration.
- Alfabetiseringsprogrammet, där vi bereder ett finansiellt stöd via UNESCO.

Samråd med Indien får visa vilka av dessa områden vi skall satsa på. Överväganden mot bakgrund av riktlinjer om satsning på fattiga grupper! Saken tas upp i D1, och diskuteras vid programsamtalen i december i Delhi (vecka 50).

Övriga insatser bör avvecklas efter att nuvarande avtal utlöpt och kanske förlängts ett eller annat år.

Satsning på finansiellt stöd till stora nationella program medför att det blir svårare att påvisa additionalitet, även om det inte är sannolikt att additionaliteten i och för sig är mindre än i traditionella projektstöd. Vi måste nöja oss med en viss grad av sannolikhet.

Sektorbyråerna har instämt i ovan refererade synpunkter. INDB har dock anmält att man anser svårt att bedöma exportfrämjande bistånds relation till fattiga grupper och att detta sålunda inte vore giltigt argument för att påyrka avveckling av den formen av bistånd. Man betonar också att detta bistånd har betydande sysselsättningskapande effekter.

## 1. Bakgrund

Under flera år har Sverige i dialogen med Indien förespråkat en större andel ändamålsbestämt bistånd inom landramen, och inom detta bistånd önskat prioritera sådan verksamhet som syftar till att förbättra fattiga gruppers levnadsförhållanden. Samtidigt har Sverige eftersträvat koncentration till stora insatser inom ett fåtal sektorer. En sammanfattning av dialogen finns i bilaga 1.

## 2. 1978 års förhandling

Vid 1978 års förhandling fördes en mera detaljerad och frank diskussion om koncentration: Sverige förespråkade

- fortsatt ökning av ändamålsbestämt bistånd, inriktat på verksamhet som syftar till att förbättra förhållandena för fattiga grupper,
- koncentration till ett litet antal stora och långsiktiga projekt eller program,
- utformning av ändamålsbestämt bistånd som finansiella bidrag till program planerade och förvaltade av indiska myndigheter med ett minimum av svensk medverkan,
- att biståndet skulle planeras så att svenskt personalbistånd skulle erfordras bara i begränsad utsträckning.

Sverige menade att det indiska alfabetiseringsprogrammet, vartill svenskt stöd begärts, kunde vara ett exempel på verksamhet i linje med Sveriges önskemål. Sverige välkomnade en diskussion av andra tänkbara områden.

Indien hävdade att Sveriges mål var i linje med Indiens prioriteringar. Indien påpekade att nya planen förutsåg massiva investeringar i jordbruk och rural development som direkt skulle komma fattiga grupper till godo.

Det överenskoms i agreed minutes:

- att det inte borde ske någon plötslig eller drastisk ändring i programmets sammansättning,

- att importstödet borde hållas på rimlig nivå,
- att en fortsatt gradvis ökning av det ändamålsbestämda biståndet skulle ske,
- att medel för ändamålsbestämt bistånd i första hand borde användas för verksamhet som direkt syftar till att förbättra förhållandena för fattiga grupper,
- att ändamålsbestämt bistånd i största utsträckning skulle koncentreras till ett fåtal stora och långsiktiga program eller projekt,
- att Sveriges ändamålsbestämda bistånd i största utsträckning skulle utformas som finansiellt stöd till program eller projekt planerade och förvaltade av indiska myndigheter själva.

1978 års protokoll kan operationellt tolkas enligt nedan, med avseende på biståndet de närmaste 2 - 3 åren:

- importstödet bibehålls på nuvarande nivå i nominella tal
- ramhöjningar läggs på ändamålsbestämt bistånd
- ändamålsbestämt bistånd inriktas på verksamheter som syftar till förbättringar för fattiga grupper
- ändamålsbestämt bistånd koncentreras till några få stora och långsiktiga insatser i några få sektorer
- personalbistånd är inte uteslutet, men skall endast förekomma sparsamt
- Indiens önskemål om hjälp med specialister och tekniskt-vetenskapligt samarbete tillgodoses genom avsättning av 2 mkr 1978/79 för sådana aktiviteter. Därvid ställer Sverige medlen till förfogande, men Indien har att själv, i samråd med bk, planera, administrera och verkställa

### 3. 1978 års möte med Indien-konsortiet

Vid 1978 års möte med Indien-konsortiet annonserade flertalet givare reallt ökande eller oförändrat bistånd. Många aviserade ökat projektbistånd på importstödet bekostnad. Indien hade förståelse härför men rekommenderade att biståndet utformades som finansiellt stöd till stora indiska program snarare än som projekt i traditionell mening. Detta överensstämmer ju tämligen exakt med Sveriges policy.

Vid konsortiet var det en allmän mening att bistånd måste ges för att täcka kostnader även i lokal valuta. Lokalkostnadsfinansiering torde vara en förutsättning för att vi skall kunna koncentrera oss i önskvärd omfattning.

4. Multibi-formen

Överläggningarna med Indien har inte givit något entydigt svar på frågan huruvida Indien föredrar bilateralt eller multilateralt bistånd. Möjligen kan slutsatsen dras att biståndet i första hand skall vara bilateralt och att multibi får tillgripas först när särskilda skäl föreligger.

5. Personalbistånd

Inget problem för Indien-biståndet. Skall enligt 1978 års protokoll förekomma endast sparsamt. Konsulter har anlåtats med gott resultat. Dock måste vi vara beredda att ha, såg 5-10 kontraktsanställda för att inte bli helt beroende av konsultarrangemanget. Om en konsultfirma vill debitera alltför höga arvoden jämfört med vad en kontraktsanställd skulle kosta måste vi vara beredda rekrytera själva. Bk måste ha bemanning som gör det möjligt att hantera 5-10 kontraktsanställda.

6. Importstöd

Det obundna importstödet (105 mkr) är i praktiken ett finansiellt bidrag till Indiens statsbudget och bör betraktas som sådant. Det skulle då vara olämpligt att binda obundet importstöd till viss sektor. Detta skulle också medföra mera arbete för bk. Med det bundna importstödet är det annorlunda: vi måste ha någon knytning mellan de svenska medlen (100 mkr) och importen från Sverige; Indien måste kunna visa att viss import har möjliggjorts därför att vi ställt 100 mkr till förfogande.

Importstödet torde å ena sidan inte kunna minskas i nominella tal de närmaste åren. Å andra sidan kan det inte rimligen höjas i dagens tämligen ljusa indiska valutaläge. Vi bör troligen räkna med att importstödet bibehålls oförändrat nominellt, och därmed minskas reallt med världsinflationen.

7. Kapacitetsbehov

En koncentration till färre insatser inom färre sektorer och utformning som finansiellt stöd till av indier planerade och förvaltade program minskar naturligtvis belastningen på sektorbyråerna. Samtidigt ökas det ändamålsbestämda biståndet, varför nettoeffekten är oviss. Det är ju inte heller säkert att de sektorer där vi nu samarbetar är de som bör vara koncentrationsområden på längre sikt. Vi måste acceptera att en eller annan "ny" sektor eventuellt kommer in, varvid naturligtvis berörd byrå får en ökad belastning, i varje fall i den mån bk måste begära biträde från byrån. Vissa av de byråer som nu är engagerade kan kanske dra sig ur. Mera därom nedan.

För biståndskontorets del är kapacitetsfrågorna mera komplicerade. Naturligtvis är det lättare för bk att planera och förvalta 3 insatser inom 3 sektorer än 15 inom 5 sektorer. Samtidigt är Indien-biståndet inne



i ett skede där just koncentrationsfrågan kräver ambitiösa och grundliga diskussioner med myndigheterna för att vi skall få en lämplig sammansättning på programmet, vars ändamålsbestämda del ökar.

Alltså: Koncentration leder till ökade krav på bk samtidigt som kraven på sektorbyråerna minskas, i varje fall på ett par års sikt. För länderbyråns del förändras väl inte kraven nämnvärt.

#### 8. Problem med koncentration?

Ja, några:

- a) Först och främst måste koncentrationen genomföras i samråd med Indien. Under hösten 1978 bör bk föra en dialog om möjlig grad av koncentration och om lämpliga områden.
- b) Biståndsansvarig indisk myndighet, Department of Economic Affairs, inom Ministry of Finance, är svag, och har svårt att motstå fackministeriets krav på bistånd till diverse småaktiviteter som man inte kunnat få inhemska resurser till.
- c) Det finns i Indien en riktning som vill se utländskt bistånd begränsat till kostnader i utländsk bistånd begränsat till kostnader i utländsk valuta. Det kan därför tänkas att de av DEA och Sverige eftersträlvade programstöden måste utformas som, t ex, 40 procent importerad utrustning och 60% lokala kostnader. Svårigheten tycks bero på att andra myndigheter än DEA inte insett vad ett programstöd typ Sverige egentligen innebär. Information kan nog lösa knuten.
- d) Indien vill ha tillgång till "smala" specialisttjänster, detta har lösts genom att 2 mkr ställts till förfogande för svenska konsulttjänster och för tekniskt-vetenskapligt samarbete. Dessa 2 mkr gör det lättare för DEA att "sälja" idén om koncentration till Planning Commission.
- e) Vi kanske hittar ett lämpligt koncentrationsområde där SIDA för ögonblicket ej har tillräcklig kapacitet. I så fall bör vi söka omfördela verkets resurser, eller gå via extern organisation, t ex multibi.
- f) Ju större vi blir inom en sektor, desto mer angeläget blir det troligen från indisk synpunkt att vi inom ramen för ett programstöd accepterar även smälare och smärre aktiviteter som av indierna bedöms centrala men som kanske inte omedelbart når fattiga grupper. Helst skall sådana önskemål tillgodoses inom ramen för den budget som avsatts för tekniskt-vetenskapligt samarbete och konsulttjänster. Om så inte kan ske bör vi inta en förstående attityd till att inkludera smala verksamheter i programstöden.
- g) Ett antal ur koncentrationssynpunkt "olämpliga" insatser löper ut om några år och det ställs troligen krav på förlängning. Även här måste naturligt-

vis Indien ha ett ord med i laget - den svenska strävan bör dock vara att dessa insatser avvecklas i och med att avtalen löper ut. Se punkt 9 nedan.

- h) Det är ofta svårare att leda i bevis additionalitet för stora programstöd än för små, väl organiserade programstöd.

Detta betyder inte att programstöd å priori skall förmodas ha lägre additionalitet än projektstöd - det betyder bara att det är svårare att påvisa i det förra fallet. Smittkoppskampanjen i Indien skulle inte ha kunnat genomföras utan ett omfattande utländskt stöd. Additionalitet kan också betyda att en verksamhet kan genomföras snabbare och effektivare än vad som annars skulle ha blivit fallet, eller att en viss sektors företrädare får en bättre förhandlingsposition gentemot finansmyndigheterna i mottagarlandet p g a det utländska engagemanget.

Allmänt sett förefaller additionalitetsdebatten överdriven. Det är inte rimligt att kräva bevis på additionalitet för att svenskt bidrag skall godkännas - vi måste nöja oss med en viss grad av sannolikhet.

- i) Sverige får naturligtvis svårare att dirigera verksamheten i ett program som planerats och genomförts av indiska myndigheter och där vårt bidrag bara är såg 40% av kostnaden. Men man kan också se detta som något positivt: Indien önskar själv ta ansvaret för sin utveckling, och Sverige har ju i alla händelser att bedöma den planerade verksamheten, innan medel beviljas.

9

### Utrensningmöjligheter

Se bifogade "Hypothetical exercise". Vi har 19 avtalade insatser och 4 begärda. Om landramen ökar till 300 mkr 1979/80 och 330 1980/81, krävs nya insatser som under de två åren leder till utbetalningar på sammanlagt 90 mkr. Det är osannolikt att några insatser kan avbrytas i förtid, utan alla måste nog löpa ut. Vid en första fundering verkar några därefter olämpliga som koncentrationsområden: Nr 12, jordbruksforskning, har oklart samband med fattiga grupper. Samma gäller 13, Konsumentkooperativ. Möjligen kan det finnas skäl att fortsätta eftersom Kooperation är svenskt specialområde. Bör prövas kritiskt. 14-15, yrkesutbildning bör utgå med nuvarande insatsavtal: 14 är ett arv från tiden då Sverige gärna tillhandahöll medel för "smala" MI-projekt som komplement till importstödet. 15 kan möjligen accepteras, om en fortsatt verksamhet kan inriktas på landsbygden. 16-19, Exportfrämjande: Stödet till Indiens exportfrämjande verksamhet var prioriterat när Indien led konstant och akut brist på utländsk valuta och hade stora svårigheter att få avsättning för sina produkter. Idag är

valutaläget inte fullt så besvärligt. Valutareservern har ökat kraftigt i flera år, för att under det senaste halvåret stabiliseras. Det kan finnas anledning att tro att perioden med snabb tillväxt av reserverna är över och att de nu kommer att ligga stilla, eller minska i takt med ökande import. Regeringen har vidtagit flera åtgärder i importliberaliserande syfte. Just nu täcker valutareserven ca 10 månaders varuimport. Ett större problem är att exportfrämjande bistånd har oklart samband med fattiga grupper. Ökad export leder till ökad sysselsättning i industrin. Om det gäller arbetsintensiva produkter såsom fallet ofta är i Indien, t ex textilprodukter, vävnader, tyger, handloom-produktion, är inverkan på sysselsättning betydande. Å andra sidan ligger industrierna vanligen i städer eller deras närhet, och det är tveksamt om de grupper som nås är sådana som styrelsen och regeringen avser i regeringsframställning, petita och budgetpropositionen.

Den multibi-administrerade delen av verksamheten, via ITC, ställer inga stora krav på SIDA:s kapacitet. Det är inte heller kapacitetsaspekten som är avgörande i det här fallet, utan ovan refererade överväganden om målgrupper och statsmakternas direktiv om satsning på fattiga grupper.

Den bilaterala delen av verksamheten är däremot starkt resurskrävande ur administrativ synpunkt. Den avser endast export till Sverige. Det kan å andra sidan hävdas att SIDA gör värdefulla lärdomar genom denna verksamhet. Man kartlägger möjligheterna att i Sverige saluföra utlandsprodukter av många olika slag.

Med de förutsättningar som idag gäller för Indien-biståndet ter det sig naturligtast att det exportfrämjande biståndet fasas ut med de avtal som är i kraft nu. Det betyder att insatserna är avslutade omkring 1979/80.

INDB har anmält att man anser svårt att bedöma exportfrämjande bistånds relation till fattiga grupper och att detta sålunda inte vore giltigt argument för att påyrka avveckling av den formen av bistånd. Man betonar också att detta bistånd har betydande sysselsättningskapande effekter.

20, Konsulttjänster bör efter 1978/79 prövas kritiskt, i varje fall bör beloppet hållas nere till 1-3 mkr.

10.

Vad skall göras sedan?

Fr o m nu bör alla framställningar om nya insatser prövas mot dels "fattiga grupper-kriteriet", dels koncentrationskriteriet. Inga framställningar bör godtagas som inte är minst i storleksordningen 100 mkr (t ex 25 mkr under vardera 4 år) eller passar in i en grupp insatser av denna storlek.

Vad gäller förlängningar eller utvidgningar av pågående insatser kan detta beloppskriterium inte gälla: där måste vi acceptera smärre belopp, å andra sidan bör rätten att besluta därom delegeras till bk.

Idealiskt vore ett ändamålsbestämt bistånd med 3 stora programstöd inom 2 sektorer, med utbetalningar av 25-30 mkr per insats och år. Detta bistånd skulle kunna skötas av nuvarande bk + en Programme Officer, utan större belastning på SIDA-S än nu. Detta bör följaktligen vara vår strävan.

Efter att parterna i förhandlingarna 1977 och 1978 kommit överens om koncentration, gäller det nu att (under hösten 1978, före programsamtalen) identifiera lämpliga koncentrationsområden. F n har vi ett enda: hälso/fp. Detta bör utvidgas maximalt så att vår kunskap om sektorn utnyttjas. Grundvatten kan vara lämpligt, om vår medverkan kan utformas som hjälp till ett nationellt eller regionalt program, och kanske samordnas med ett omfattande dricksvattenprogram. Alfabetiseringsprogrammet är à priori utmärkt lämpat som koncentrationsområde. Fiskerikooperativ likaså, om stödet kan utformas som ett paraplybidrag till en serie av indier planerade och ledda kooperativ. Skogsprogrammet är inte helt "grönt" gentemot "fattiga grupper-kriteriet", men är acceptabelt om det i framtiden kan utformas som stöd till "social forestry" e d.

Det finns alltså f n 5 tänkbara koncentrationsområden. Arbetet under hösten bör inriktas på att i samråd med Indien bedöma vilka 2-3 av dessa vi skall satsa på.

Förhandlingarna 1975-77

Sverige har under två-tre år arbetat dels för en ökad andel ändamålsbestämt bistånd, dels för en koncentration av det senare till ett litet antal projekt eller program i några få sektorer.

Vid 1975 års förhandling togs till Agreed Minutes att

"... the Technical Assistance component should be limited, as far as possible, to projects and programmes in the existing fields of cooperation, namely population and health programmes, vocational training, agriculture including irrigation and forestry, and export promotion. There was also agreement that the projects and programmes should be limited in number and be preferably large and of a long-term character. This would not, however, exclude support for (schemes) in other areas if it was felt that there were special reasons for (such) support being provided by Sweden."

Detta gemensamma uttalande var vagt och inte särskilt användbart, men måste ha klargjort för indierna att Sverige önskade driva en koncentrationslinje.

1976 annonserade Sverige för första gången ökat intresse för ändamålsbestämt bistånd:

"While it was recognized that (import support) had been and still was relevant to India's economic situation by helping to relieve foreign exchange constraints as well as by generating additional resources for the Indian development efforts, it was felt that this type of assistance could not be directly related to Indian efforts to promote social and economic justice. Against this background, the Swedish delegation suggested that consideration might also be given to a concentration in the Technical Assistance component in subsequent years on projects and programmes in India which would be of direct benefit to the poorer sections of the population. It was felt that the health sector might offer opportunities for such cooperation, but Sweden would be open to proposals for support in other areas as well. It was pointed out by the Swedish delegation that they did not envisage any major shift in the composition of Swedish assistance.

The Indian delegation appreciated the Swedish viewpoint ...".

Önskemål om koncentration till insatser och sektorer upprepades 1976, men togs inte till protokollet eftersom detta hade skrivits redan 1975. I varje fall hade nu ett prioritetområde identifierats: hälso/fp. Det resulterade i indisk framställning om finansiellt stöd till bekämpande av smittsamma sjukdomar, vilket ledde till avtal våren 1978 om stöd med 125 mkr under en femårsperiod.

I och med att större vikt fr o m 1976 läggs vid ändamålsbestämt bistånd, blev koncentrationsprincipen viktigare.

1977 fortsatte diskussionen:

"Regarding the future Indo-Swedish development cooperation the Swedish delegation stated that Sweden was in favour of Swedish resources being increasingly spent on projects and programmes which directly benefit the poorer sections of the Indian population. The Swedish delegation also confirmed their government's interest in concentrating Swedish resources to a limited number of large and long term projects and programmes.

The Indian delegation, while agreeing that the concentration suggested for the projects and programmes to be supported by Swedish resources conformed to their own priorities, pointed out that there needs to be a reasonable mix of projects and programmes on the one side, and provision of resources to support general imports (whether from Sweden or otherwise) on the other (as prevailed hitherto-fore), in order to ensure both a quick transfer of resources and to avoid organisational and operational difficulties for either side.

It was mutually agreed that it was necessary to maintain a reasonable mix between the two components".

Indien instämde alltså i propåerna om inriktning av ändamålsbestämt bistånd på stöd till program som syftar till att förbättra förhållandena för fattiga grupper, och koncentration till stora insatser i några få sektorer. Samtidigt insisterade Indien på att importstödet skulle ligga kvar på en hög nivå, och önskade också medel för "småaktiviteter" typ konsulttjänster och vetenskapligt utbyte. Sverige påpekade att detta senare var möjligt men att medel i så fall finge ställas till förfogande i form av en fond som Indien kunde dra på, varvid samarbetet måste arrangeras av Indiens och svensk berörd partner; SIDA hade inte kapacitet att påta sig administrationen.

Vid programsamtalen i december 1977 släppte den indiska sidan upp en "försöksballong": Vore Sverige intresserat av finansiellt stöd till programmen för vuxenutbildning och rural workshops? Båda stora nationella program som skulle kräva betydande finansiella bidrag samtidigt som de ställde små krav på SIDAs kapacitet i genomförandefasen. SIDA reagerade positivt. I februari inkom en framställning om stöd med ca 80 mkr till programmet för utbildning av ungdomar i åldern 9-14 år, som aldrig börjat i, eller i förtid lämnat skolan. Eventuellt skulle framställning om stöd till vuxenutbildning följa.

## HYPOTHETICAL EXERCISE

<u>Disbursements</u>	1977/78	1978/79	1979/80	1980/81
1. General imports	105 000	105 000	105 000	105 000
2. Imports from Sweden	80 000	100 000	100 000	100 000
+ { 3. Health programme	18 000	33 000	25 000	25 000
4. Population project IDA/SIDA I	7 000	8 000	9 174	-
5. Population project IDA/SIDA II (proposed)	-	-	-	15 000
6. Condom deliveries	9 088	-	-	-
7. Smallpox eradication I-IV (WHP) ./.	1 440	-	-	-
( 8. Groundwater I	1 350	1 080	270	-
? 9. Groundwater II (proposed)	-	2 000	4 000	4 000
? 10. Forestry programme	1 000	5 000	5 600	7 267
( 11. Small Scale Fisheries programme (proposed)	-	5 000	10 000	10 000
- 12. Agriculture research (IAEA)	5 000	4 000	3 500	500
? 13. Consumer cooperatives (ILO)	1 963	3 330	1 307	-
- 14. Vocational training, electronics (ILO)	1 159	2 300	2 968	-
? 15. Vocational training, women (ILO)	2 369	5 700	3 400	761
- 16. Export promotion (ITC) 1	266	-	-	-
- 17. Export promotion (ITC) 2	6 211	8 000	6 590	-
- 18. Export promotion bilateral 1	287	-	-	-
- 19. Export promotion bilateral 2	-	390	442	-
- 20. Consultants and institutional collaboration	300	2 000	-	-
( 21. New programme 1 alfabetisering (proposed)	-	-	25 000	25 000
22. New programme 2	-	-	-	25 000
23. New programme 3	-	-	-	13 000
<b>TOTAL</b>	<b>237 553</b>	<b>284 800</b>	<b>302 251</b>	<b>330 528</b>
Year's fresh allocation	240	270	270	270
Total available	255	287	272	270
Unspent balance, brought over	17	2	0	0
Deficit	-	-	30	60

Utanför landramen

24. Wheat storage 1971	4 398	16 982	-	-
25. Import 1971	10 339	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>252 290</b>	<b>293 382</b>		

+ = lämpligt koncentrationsområde	<u>1973/74</u>	<u>74/75</u>	<u>75/76</u>	<u>76/77</u>	<u>77/78</u>	<u>78/79</u>
? = tveksamt						
- = olämpligt	130	258	265,9	255,7	(252,3)	(293,4)

(

(

(

(



16 oktober 1978

1.KEN.03

## KONCENTRATION AV BISTÅNDET - KENYA

### Sammanfattning och slutsatser

Biståndet till Kenya har varit starkt fragmenterat. 1978/79 lämnas stöd till 24 insatser vilket bör jämföras med landramen som uppgår till 90 mkr. En koncentration av samarbetet till färre sektorer och insatser har därför diskuterats med Kenya under de senaste åren. Diskussionerna har lett fram till att parterna nu är överens om att biståndet i framtiden skall koncentreras till följande sektorer/insatser:

1. Landsbygdens vattenförsörjning
2. Landsbygdshälsovård och familjeplanering
3. Jordbruk (markvård och landsbygdsutvecklingsfond)
4. Importstöd
5. En personalfond

Det kommer dock att ta tid innan en sådan begränsning kan uppnås, eftersom pågående insatser inom bl a industri- och undervisningssektorerna först skall avslutas. Avvecklingen beräknas i stort sett kunna ske i den takt som framgår av bifogade tabell över tentativa anslag 1979/80-81/82. För småindustri och exportfrämjande bistånd krävs dock att Kenya ytterligare preciserar sina önskemål.

Importstödet kan utnyttjas också för verksamhet utanför de områden till vilka det svenska biståndet i övrigt kommer att vara begränsat. Det bör utgå endast i den omfattning som betingas av storleken av det totala bundna biståndet.

Också personalfonden kan användas för rekrytering till områden utanför huvudområdena för svenskt bistånd. Det förutsätts dock att Kenya på egen hand administrerar alla insatser inom fonden utom de fall av anställning genom SIDA som kan bli aktuella.

Personalbiståndet är såväl konstnadskrävande som administrativt betungande. Stora ansträngningar bör därför göras att i samråd med de kenyanska myndigheterna finna alternativa vägar till personalförstärkning.

Kapacitet bör avsättas för en aktiv uppföljning av denna fråga. På den personaladministrativa sidan bör ytterligare förenklingar eftersträvas. Förutsättningarna att införa en planmässig minskning av antalet SIDA-anställda bör undersökas.

Koncentrationen till färre sektorer/insatser bör - tillsammans med åtgärderna för att minska kapacitetsåtgången för personalbiståndet - på sikt kunna leda till minskad tidsåtgång för rutinärenden. Denna besparing eller i vart fall en del av den - främst vid bk - bör användas till en närmare uppföljning av de socioekonomiska effekterna av verksamheter som erhåller svenskt stöd.

Programmets utseende idag

Det kenyanska programmet omfattar sedan länge ett stort antal insatser. Antalet insatser var 1974/75 och 1975/76 nära 30. Därefter har antalet sjunkit till 24 år 1978/79 (varav 5 utgörs av personalbistånd inom skilda sektorer). Samtidigt har biståndet ökat relativt långsamt. I reala termer har således allt mindre medel funnits tillgängliga för respektive insats.

Vid förhandlingarna om samarbetsavtal i april 1977 framförde svenska delegationen önskemål om koncentration av det svenska biståndet till ett antal namngivna sektorer och insatser. Som skäl angavs dels att förutsättningarna därigenom skulle bli bättre för att nå ut till de eftersatta grupperna, dels att en begränsning krävs om insatserna ska bli stora nog för att ge en påtaglig effekt, dels att administrativa vinster skulle kunna följa.

Från svensk sida nämndes landsbygdens vattenförsörjning, landsbygdshälsovård med familjeplanering, praktisk utbildning samt jordbruk. Detta förslag baserades på en utvärdering av biståndet till Kenya som pekar på att det inom dessa områden finns störst möjligheter att under rådande omständigheter nå ut till de eftersatta grupperna. Den kenyanska delegationen angav landsbygdens vattenförsörjning, landsbygdshälsovård med familjeplanering, kooperativ utveckling, industriutveckling på landsbygden samt praktisk utbildning. Fortlöpande diskussioner om biståndets framtida inriktning förutsågs. Vid förhandlingarna överenskomms att följande insatser skulle avslutas före den 1 juli 1979: arbetskraftsundersökning, personal och stipendier till KSTC, vägprojekt IDA samt personalbistånd inom skilda sektorer. Insatsen lokal läromedelsproduktion skulle avslutas 1980.

Vid D1-behandlingen i april 1978 beslöts att ambassaden vid programdiskussioner bl a skulle framhålla

1. att antalet insatser bör minskas avsevärt
2. att det svenska biståndet successivt bör begränsas till landsbygdens vattenförsörjning, landsbygdshälsovård med familjeplanering, jordbruk (d v s markvård, eventuellt fortsatt nordiskt bistånd samt landsbygdsutvecklingsfonden och/eller den kooperativa banken), bundet importstöd och, om Kenya så begär, en personalfond, samt
3. att övriga pågående insatser bör avslutas sedan svenska åtaganden har infriats.

Programmets utsvande fr o m 1979/80

Kenyas finans- och planeringsministerium inlämnade den 6 juli 1978 en framställning avseende samarbetet fr o m den 1 juli 1979. I denna anges att man i framtiden önskar svenskt stöd till följande insatser:

1. Landsbygdens vattenförsörjning
2. Centrala verkstaden vid vattenmyndigheten
3. Landsbygdshälsovård
4. Familjplanering
5. Markvård
6. Landsbygdsutvecklingsfonden
7. Importstöd
8. Personalfond

Därefter har finansministeriet under hand uppgivit att det önskar fördela de inom ramen erbjudna medlen på program och projekt enligt vad som framgår av bilagan.

Kenya har i ett separat brev av den 22 augusti begärt fortsatt stöd till exportfrämjande bistånd. För en fortsättningsinsats krävs fr o m 1980/81 ett anslag på ungefär 1,5 mkr per år. Kenya har uppmanats att ange hur en fortsättning av insatsen skulle kunna rymmas inom ramen innan SIDA kan ta upp förslaget till beredning.

Det står klart att en begränsning av antalet samsarbetssektorer och insatser kan börja genomföras under den avtalsperiod som börjar den 1 juli 1979. Avvecklingen av vissa insatser kommer emellertid att ta tid p g a kostnadsstegringar och förseningar. Detta gäller för en undervisningsinsats (teknisk utbildning) och småindustriinsatsen. Kenyas beredvillighet att avsätta medel ur landramen för att täcka kostnadsstegringarna inom bl a dessa insatser kommer att vara avgörande för hur snabbt begränsningen genomförs.

I den kompletterande framställningen (se bilaga) har medel motsvarande den beräknade kostnaden för att genomföra hela byggnadsprogrammet för teknisk utbildning anslagits. Vad gäller småindustri har däremot de tidigare anslagen inte höjts, vilket innebär att hela byggnadsprogrammet ej skulle kunna genomföras med svenska medel. Finansministeriet har dock angivit att småindustriprogrammet skall ges prioritet om en ramhöjning eller förseningar inom andra insatser skulle möjliggöra detta. För att fullfölja byggnadsprogrammet behövs ytterligare anslag om totalt 5 - 10 mkr. Av bl a D1-diskussionen i april 1978 framgick att SIDA utgår från att hela projektet genomförs. Någon ny småindustriinsats bör därefter ej förekomma.

Personalbistånd

Det svenska personalbiståndet till Kenya omfattar cirka 55 personer. Kostnaden per expert och år uppgår f n till 305 000 kr, en ökning med 50 procent på ett år. För volontärer är årskostnaden 120 000 kr. Cirka 15 mkr av ramen går åt till personalbistånd.

De kenyanska myndigheterna uttryckte vid den fördjupade kvartalsgenomgången våren 1978 stor oro över kostnadsutvecklingen för personalbiståndet. Vid diskussioner där representanter från fackministerierna deltog framfördes från finans- och planeringsministeriet att en mycket hårdhänt prioritering av framställningar från fackministerierna om personalbistånd skulle börja tillämpas. Vid kvartalsgenomgången diskuterades också alternativ till traditionellt personalbistånd. Således diskuterades möjligheten att införa en personalfond som skulle finansiera

1. direktrekrytering genom kenyanska myndigheter
2. konsultstudier
3. utbildningsprogram för kenyaner samt
4. - i de fall då inget annat alternativ finns tillgängligt - svenskt icke projektanknutet personalbistånd.

Vad gäller personalbistånd i anslutning till svenskstödda verksamheter överenskomms att en plan för kenyanisering skulle upprättas för varje post som bemannas med svensk personal samt att utbildningsprogram skulle ingå i alla insatser där så bedömdes lämpligt. I vissa fall bör en sådan plan avse inte endast enskilda tjänster utan ett helt område.

I samband med D1-behandlingen gavs som riktlinjer "att en minskning av personalbiståndet skall eftersträvas under kommande treårsperiod, samt att SIDA är villig att bidra till alla åtgärder för en effektiv kenyanisering inom verksamheter som får svenskt stöd."

Som nämnts ovan har Kenya inkluderat en personalfond i sin framställning av den 6 juli 1978.

Trots det positiva intresset på kenyansk sida att finna alternativ till traditionellt personalbistånd står det klart att en snabb förändring knappast är trolig. Ett visst svenskt personalbistånd kommer därför att finnas kvar inom programmet. I enlighet med riktlinjen från D1 om en begränsning av personalbiståndet bör förutsättningarna att införa en planmässig minskning av antalet SIDA-anställda undersökas.

Betydande problem av organisations- och policykaraktär återstår att lösa på kenyansk sida innan alternativ personalanskaffning blir en reell möjlighet. Kenya har således inte en tillräckligt stark organisation för egen rekrytering av experter i utlandet. Vid 1976 års förhandlingar tvingades man konstatera att den av Sverige föreslagna direktrekryteringen inte hade kunnat genomföras. En viss direktrekrytering och konsultupphandling har dock förekommit. Det ter sig angeläget att tillsammans med Kenya kartlägga vilka förutsättningar som finns att utnyttja alternativ till det nuvarande personalbiståndet samt när och hur detta skulle kunna ske. Såväl bk som SIDA-S bör räkna med att sätta av kapacitet för att närmare studera denna fråga. Sverige bör ställa sig villigt att tillmötesgå eventuella kenyanska förfrågningar om att utnyttja konsulter eller personalbistånd för att förbättra direktrekryteringen.

Medel ur personalfonden bör kunna ianspråkats för verksamheter såväl inom som utanför de huvudområden till vilka det svenska biståndet kommer att begränsas. Utbildnings- och personalinsatser inom programmen bör i första hand finansieras med de medel som avsätts till respektive program. Stark restriktivitet bör tillämpas vad gäller rekrytering av enstaka svenska experter utanför huvudområdena för svenskt bistånd.

Vad gäller personalfondens administration förutsätts att Kenya helt utan SIDA:s medverkan ansvarar för alla insatser inom fonden utom de fall av anställningar genom SIDA som kan bli aktuella.

### Importstöd

Strävan att med det svenska biståndet nå de mest eftersatta grupperna är svårare att uppnå med importstöd än med ändamålsbestämt stöd av det slag som dominerar det kenyanska programmet. Importstöd bör därför ingå i programmet endast i den omfattning som betingas av storleken av det totala bundna biståndet. Obundet importstöd bör ej införas.

Det bundna biståndet skall kunna utnyttjas också inom andra sektorer än de till vilka biståndet i övrigt kommer att begränsas.

### Arbetsinsats vid bk och SIDA-S

Genom koncentrationen till färre samarbetssektorer och insatser bör arbetsbelastningen minska såväl vid bk som vid SIDA-S. Biståndet väntas dock förbli i huvudsak inriktat på väl definierade insatser av projekt- eller programtyp varav följer att kapacitetsåtgången per biståndskrona blir förhållandevis hög.

Sverige lämnar (med undantag för personalfonden) redan bistånd till samtliga de verksamheter som förväntas finnas kvar inom samarbetsprogrammet. Beredningen av fortsättningsinsatserna bör kunna ske med något mindre arbetsinsats än vad som skulle vara fallet med helt nya verksamheter. Å andra sidan kommer uppföljningen att kräva större arbetsinsats bl a p g a att insatserna blir mindre detaljplanerade än tidigare.

Personalbiståndet är mycket kapacitetskrävande. Ett sätt att minska arbetsinsatserna på detta område är att minska personalbiståndets omfattning genom alternativ rekrytering. Också personaladministrativa förenklingar bör eftersträvas.

I den mån en minskad kapacitetsåtgång kan uppnås för biståndet till Kenya bör åtminstone en del av de frigjorda resurserna användas för en närmare uppföljning - främst vid bk - av de socio-ekonomiska effekterna av verksamheter som erhåller svenskt stöd.

Bil.

TEMPORARY ALLOCATION OF SWEDISH ASSISTANCE 1979/80 - 1981/82  
(EUR '000)

SECTOR	1979/80	1980/81	1981/82	TOTAL
Rural Water Supply	25 000	30 000	30 000	85 000
Rural Health	10 000	20 000	20 000	50 000
Family Planning	3 000	5 000	7 000	15 000
Soil Conservation	2 200	6 000	5 000	13 200
Rural Development Fund	2 000	5 000	5 000	12 000
Personnel Fund	1 000	2 500	3 500	7 000
Personnel various programmes <i>Nov 11 518 2850.0</i>	3 600	2 500	1 500	7 600
Harvard Pool	400	---	---	400
Import Support	10 000	10 000	10 000	30 000
Technical Education	12 000	9 000	8 000	29 000
Nordic Co-op Project	1 200	---	---	1 200
Investment Disease Control	9 100	---	---	9 100
Small Scale Industry	8 000	---	---	8 000
Export Promotion	2 500	---	---	2 500
<b>TOTAL</b>	<b>90 000</b>	<b>90 000</b>	<b>90 000</b>	<b>270 000</b>

1978-08-07

Koncentration av biståndet - Laos

Biståndet till Laos startade 1974/75 och har t o m 1977/78 endast omfattat obundet bistånd. Totalt har drygt 71 mkr utbetalats. Inköpen har de senaste åren alltmer koncentrerats till transport- och skogssektorerna. Denna koncentration fortsätter 1978/79. Bindningen av biståndet till svenska varor och tjänster har emellertid begränsat urvalet. Beträffande det mer långsiktiga biståndet har vi sedan ett par år tillbaka diskuterat olika sektorer. Huvudtanken har hela tiden varit att koncentrera detta samarbete till en eller två för mottagare och givare lämpliga sektorer. Resultatet har blivit skogssektorn inom vilken flera undersökningsprogram nu genomförs av SIDA-rekryterade konsulter. Resultatet kommer att sammanställas och vid årsskiftet 1978/79 ligga till grund för diskussioner och beslut om en eventuell investeringsfas inom någon eller några delar av skogssektorn. (Kostnaderna för studiefasen finansieras ur importstödet.) Denna för Laos-biståndet nya form av bistånd kräver ett biståndskontor i Vientiane. Förberedelser har gjorts och kontoret kommer att besättas under hösten 1978.

Biståndet till ett av våra nyaste mottagarländer har alltså medvetet gafflats in på en sektor. Även importstödet som hittills varit den enda biståndsformen, och även i framtiden får en betydelsefull om än minskande roll, har successivt koncentrerats till skogs- och den därmed sammanhängande transportsektorn. Syftet har varit att göra övergången till andra biståndsformer så mjuk som möjligt, etablera kontakter med de myndigheter i Laos som blir aktuella även i framtiden etc.

Laos möjligheter att själva bidra med olika resurser är osedvanligt begränsade. Inte ens personal för enkla manuella arbeten står att uppbringa i någon högre grad då landet snarast är underbefolkat. Därför visar också erfarenheterna från tidigare importstöd att givaren måste delta mer aktivt än vad som är vanligt vid importstödsprogram. För att utrustningen skall komma till avsedd användning måste SIDA medverka vid planering och utformning av varulistorna, delta i träning av förare och servicepersonal och systemuppbyggnad avseende lagerhållning samt vid utvärdering och rapportering. Detta möjliggörs delvis genom att i upphandlingsarbetet speciell tonvikt läggs vid leverantörernas åtaganden av ovanstående. För att leverantörerna skall acceptera sådana åtaganden krävs också en koncentration till få och stora kontrakt. Dessutom behöver importstödet till Laos inrymma en mjuk komponent i form av SIDA-rekryterade konsulter för mer omfattande planering etc än vad som leverantörerna vanligen vill åta sig. Laos-erfarenheterna visar alltså på nödvändigheten av att vid behov utforma importstödet till att omfatta vissa aktiviteter som annars endast används vid projekt och programstöd.

Vi som sysslar med Laos tror att vi effektiviserar biståndet dit genom att koncentrera det. Någon ytterligare koncentration är självfallet inte möjlig. Däremot avser vi så långt möjligt försöka vidmakthålla koncentrationstanken tills vi blivit övertygade om att biståndet kan omfatta fler sektorer utan att detta medför negativa konsekvenser för mottagaren.

Denna "koncentrationsmålsättning" bör kanske också gälla de parallell- eller samfinansieringsprojekt med t ex Asiatiska utvecklingsbanken (AsDB) eller Mekongkommittén, som kan bli aktuella. Om båda parter har erfarenheter från ett gemensamt område bör detta underlätta samarbetet. Koncentrationsprincipen synes dock vara mindre avgörande vid sådant samarbete med annan givare där SIDAs roll endast är finansiärens.

Till sist ett något krasst påpekande. De få miljoner som allokerats för Laos, och dessvärre ser ut att i fortsättningen komma landet till del, gör det inte aktuellt att utvidga sektorarsenalen även om så vore önskvärt. Pengarna räcker knappast ens till att åstadkomma någon nämnvärd utveckling inom en enda sektor.



13 september 1978

## KONCENTRATION AV BISTÅNDET TILL LESOTHO

### Bakgrund

Svenskt bistånd till Lesotho inleddes 1967. T o m 1977/78 har totalt 33 mkr utbetalats. Merparten av det svenska biståndet lämnas i samarbete med FN.

Av f n sex avtalsfästa insatser kan två hänföras till jordbruk/markvård (stöden till Khomokhoana-projektet och handelsgödselprogrammet) och två till infrastruktur (stöden till vattenresursstudien och teleutveckling). Dessutom lämnas stöd till statsförvaltningen genom UNDPs personalbiståndsprogram och till ett hantverkscenter. F n bereds stöd till en nyligen startad försöksverksamhet, vars uppgift är att skapa sysselsättning i större skala genom att utnyttja arbetsintensiv teknik vid anläggningsarbeten. Avtal beräknas kunna ingås i början av 1978/79. Vid de senaste biståndsöverläggningarna med Lesotho i maj 1978 överenskoms att ett stöd till ett skogsplanteringsprogram skall börja förberedas. Detta program syftar bl a till att skapa ett stort antal arbetstillfällen genom att använda arbetsintensiva metoder och till att hejda jorderosionen genom trädplantering.

Vid en första anblick kan biståndet till Lesotho förefalla splittrat både vad gäller antal insatser och sektorer. Inom det närmaste budgetåret förväntas dock några insatser upphöra, vilket kommer att medföra en minskning av antalet insatser och berörda ämnesområden enligt följande:

Markvård (Khomokhoana-projektet). Svenskt stöd till detta projekt upphör i och med utgången av 1978/79. De flesta av projektaktiviteterna kommer att övertas av ett nationellt jordbruksprogram, BASP. Sverige ingår inte bland givarna till detta program. Lesotho förväntas begära svenskt stöd för att följa upp de aktiviteter, som ej inkluderas i BASP, bl a markvård. För att fullfölja insatsen bör SIDA bedöma en eventuell framställning om fortsatt stöd i positiv anda.

Handelsgödsel. P g a förseningar kommer avtalet att förlängas t o m utgången av 1978/79. Den försöksverksamhet som projektet gäller beräknas då vara avslutad, och ytterligare bistånd torde inte vara aktuellt.

Telekommunikationer. Sverige har lämnat stöd till teleutvecklingen i Lesotho sedan 1973 och är en av de största givarna inom området. Telemyndigheten skall på sikt omformas till s k parastatal. Verksamheten beräknas dock enligt uppgift inte gå ihop förrän under andra hälften av 1980-talet och fram till dess behövs stöd i form av tekniskt och finansiellt gävobistånd.

Stödet till teleutveckling är den största insatsen inom det svenska programmet. Hittills har SIDA goda erfarenheter av detta program och det förefaller rimligt att stödja det även i fortsättningen, om Lesotho önskar.

Kartläggning av vattenresurser. Konsultstudien är avslutad och rapporten överlämnad till Lesotho. Insatsen upphör därmed.

Thabana-li-Mele Handicraft Centre. Nuvarande avtal sträcker sig t o m utgången av 1978/79. Lesotho har informerats om att ytterligare svenskt stöd inte torde komma att göras. Lesotho beräknas ta över ansvaret och eventuella kostnader för projektet i fortsättningen.

Personalbistånd OPAS. På grund av Lesothos brist på utbildad arbetskraft lämnar Sverige sedan 1968 stöd till UNDPs program för att förse statsförvaltningen med kvalificerad personal. Bristen på arbetskraft beräknas kvarstå under lång tid. Om Lesotho så önskar bör Sverige även i fortsättningen kunna stödja detta program.

Enhet för utnyttjande av arbetskraftsintensiv teknik (Labour-Intensive Construction Unit, LCU). Hittills har Lesotho endast begärt 2,8 mkr för detta projekt. Om den försöksverksamhet som projektet bedriver blir framgångsrik, är det sannolikt att Lesotho begär ytterligare medel.

Skogsplanteringsprogrammet. Eftersom bakgrundsmaterialet var bristfälligt och beredningen av en eventuell insats just påbörjats, är det omöjligt att säga något om insatsens storlek eller längd. Enligt hittills tillgängliga uppgifter skulle insatsen dock kunna ta en stor del av landramen i anspråk under relativt lång tid. Sannolikt kommer det att ta åtminstone något år innan projekt kommer igång.

#### Det framtida samarbetets inriktning

Under förutsättning att inget oförutsett inträffar kommer antalet avtalsfästa insatser i enlighet med ovanstående att ha minskat till fem i och med utgången av 1978/79 eller senast vid utgången av kalenderåret 1979 utan att speciella åtgärder vidtas. En av insatserna, eventuellt fortsatt stöd till Khomokhoana-projektet, kan ses som en uppföljningsinsats, som troligen upphör efter ytterligare ett par år.

De övriga fyra insatserna avser projekt och program (teleutveckling, personalbistånd till förvaltningen, LCU och skogsplantering) som med nuvarande bedömning beräknas vara i behov av utländskt bistånd under närmare en 10-årsperiod fr o m nu. Insatserna kommer dessutom sannolikt att vara av den storleksordningen, att de tillsammans utan svårighet utfyller hela landramen som stigit med ca 20 procent

årligen under de senaste åren. SIDA:s styrelse föreslår för 1978/79 en landram på 14 mkr för Lesotho.

Sammanfattningsvis skulle på 2 à 3 års sikt biståndet till Lesotho kunna utgöras av stöd till fyra långsiktiga utvecklingsprojekt/program. Nya insatser skulle endast bestå av fortsättningar på redan pågående insatser. Detta skulle sannolikt innebära en minskning av SIDA:s arbete med beredning och uppföljning av biståndet till Lesotho.

Ovanstående program skulle även innebära en ämnesmässig koncentration av biståndet till jordbruk/markvård, teleutveckling, förvaltning och sysselsättningsskapande verksamhet. Samtliga dessa områden är av stor vikt för Lesothos utveckling.

Biståndet till Lesotho skall lämnas i samarbete med FN. Detta torde dock inte behöva innebära några komplikationer. Det har hittills inte visat sig svårt att engagera FN-organ för att genomföra projekt som Lesotho bett Sverige åta sig, eller, vice versa det har funnits redan utarbetade FN-projekt inom områden, som Sverige varit villig att stödja. Vidare innebär den ovan diskuterade koncentrationen att även antalet FN-organ med vilka SIDA skulle samarbeta i framtiden begränsas till två, nämligen FAO (skogsplantering) och UNDP (sysselsättnings- och personalbistånd). Inte ens det faktum att FN-organen i huvudsak endast lämnar tekniskt bistånd behöver innebära någon svårighet, eftersom möjligheten finns att bilateralt kanalisera eventuellt finansiellt stöd till ett projekt.

#### Arbetsinsats för biståndsförvaltningen

SIDA har tidigare pekat på att samarbetet med Lesotho kräver en förhållandevis stor arbetsinsats av SIDA, trots kanaliseringen av en stor del av biståndet genom FN. En orsak härtill är Lesothos otillräckliga kapacitet vad gäller planering och administration. Även bristen på lokal SIDA-representation har bidragit till att förseningar och missförstånd inte kunnat undvikas. Fr o m 1978 har SIDA:s biståndskontor i Gaborone ett visst bevakningsansvar vad gäller biståndet till Lesotho, vilket beräknas leda till förbättrad rapportering om utvecklingen i landet och effektivare utvecklingssamarbete.

#### Sammanfattning

Biståndet till Lesotho innefattar sex avtalsfästa insatser. Av dessa beräknas fyra stycken avslutas inom de närmaste åren. Kvar är då stöd till telesektorn och UNDP:s personalbistandsprogram. Nya insatser i Lesotho är stöd till en enhet för utnyttjande av arbetsintensiv teknik och till skogsplanteringsprogram. Skogsplanteringsprogrammet beräknas, när det kommit igång, ta större delen av det svenska biståndet i anspråk.

## INSATS FÖRTECKNING - LESOTHO

<u>Avtalsfästa insatser</u>	<u>Gällande avtalsperiod</u>	<u>Åtgärder</u>
Markvård (Khomokhoana-projektet, FAO)	t o m 1978/79	Projektet upphör som sådant 1978-12-31. Fortsatt svenskt stöd till några av projektaktiviteterna kan bli aktuellt
Handelsgödsel (FAO)	t o m 1977/78	Förlängs t o m 1978/79. Projektet kommer därefter att vara avslutat, liksom den svenska insatsen
Telekommunikationer II och III	t o m 1979/80	Teleutveckling är ett av de svenska koncentrationsområden i Lesotho och insatsen torde fortsätta under första hälften av 1980-talet.
Kartläggning av vattenresurser	t o m 1977/78	Projektet är avslutat och insatsen upphör därmed
Thabana-li-'Mele Handicraft Centre (ILO)	t o m 1978/79	Stöd bör inte beviljas efter nuvarande avtals utgång. Projektet övertas helt av Lesotho
Personalbistånd OPAS (UNDP)	t o m 1980	Projektet kan bli aktuellt för svenskt stöd även under 1980-talet
<u>Insatsberedning</u>		
Enhet för utnyttjande av arbetsintensiv teknik (UNDP/IDA)	2-årigt insatsavtal	Om nuvarande försöksverksamhet blir framgångsrik, torde svenskt stöd bli aktuellt under 1980-talet
Skogsplanteringsprogram (sannolikt genom FAO)		Beredningen nyss påbörjad. Förväntas bli en större insats som sträcker sig långt in på 1980-talet

1 september 1978

## KONCENTRATION AV BISTÅNDET - MOCAMBIQUE

Sammanfattning och slutsatser

Samarbetet med Mocambique är av sent datum. Stödet har ökat snabbt, varför programmet fortfarande befinner sig i ett uppbyggnadsskede. Det finns därför utrymme att bredda samarbetet till nya insatser och sektorer. Från mocambikisk sida har man hittills sagt sig vilja ha stöd främst inom de direkt produktiva sektorerna. Nya insatser inom sociala sektorer bör dock inte uteslutas. Det är alltså ännu för tidigt att förutse vilka ytterligare sektorer som kommer att ingå i det framtida samarbetet med Mocambique. Samtidigt står det klart att breddningen bör ske mycket restriktivt. Antalet insatser inom en sektor bör, liksom antalet delinsatser under ett sektoravtal, vara starkt begränsat.

Importstödet och konsultstödet bör bestå som viktiga delar av programmet. Importstödet är av stor betydelse som betalningsreserv. Konsultstödet gör det möjligt för Mocambique att få fram ett underlag till sin utvecklingsplanering. Av dessa skäl bör import- och konsultstödet också i framtiden kunna användas också inom andra sektorer än de till vilka långsiktigt stöd lämnas.

Stödet till Mocambiques egen rekrytering bör fortsätta. Former för utvidgat stöd till det rekryteringsarbete som Afrikagrupperna bedriver bör utarbetas.

Programmets utseende idag

Under 1975/76 utgjordes biståndet till Mocambique enbart av importstöd. Fr o m 1976/77 tillkom stöd till jordbrukssektorn, konsultstöd samt en personalfond. Under 1977/78 har konsultstödsinsatsen utvidgats betydligt och en insats inom undervisningssektorn har tillkommit. Inga nya insatser väntas tillkomma 1978/79. I utbetalningar ser förändringarna i programmet sedan 1975/76 ut på följande sätt (% av totala utbetalningar):

	<u>1975/76</u>	<u>1976/77</u>	<u>1977/78</u> (uppsk)	<u>1978/79</u> (uppsk)
Importstöd I+II	100	63	55	35
Konsultstöd I+II	-	-	6	25
Jordbruk (bilateralt och nordiskt)	-	36	34	28
Personalfond	-	1	5	3
Undervisning	-	-	-	9
Personalbistånd, förvaltning	-	0	0	0
Totalt	100	100	100	100
Utbetalningar i mkr	55	58	107	114

Samarbetsprogrammet med Mocambique är således begränsat till fem insatser, varav enbart två med en entydig sektorinriktning: jordbruk och undervisning. Konsultstödet utnyttjas främst för studier inom tre områden: transportsektorn, malmprospektering och skogsindustri. Det är ännu oklart om någon av dessa studier kommer att leda till en framställning om långsiktigt svenskt stöd inom sektorn. Det bör i sammanhanget observeras att Sverige upprepade gånger har betonat att svenskt stöd till en viss konsultstudie inte automatiskt innebär att Sverige är berett att finansiera verksamheter som följer av studien.

Mocambiques önskemål vad gäller det svenska biståndets inriktning framgår av följande citat ur SIDA:s regeringsframställning av den 18 augusti 1977: "Mocambique önskar att det svenska biståndet koncentreras till direkt produktiva sektorer, främst jordbruk och industri."...."De sociala sektorerna anser man sig ha bättre förutsättningar att klara med inhemska resurser, och de anses utgöra svåra områden för utländska biståndsgivare." SIDA säger vidare: "Mocambiques utvecklingspolitik är enligt hittills vunna erfarenheter sådan, att de svenska biståndspolitiska målen kan förväntas uppnås med en huvudsaklig inriktning av det svenska biståndet på direkt produktiva sektorer." I regeringens beslut framhålls att Sverige är berett att pröva stöd till industri- och andra större investeringsprojekt. Vidare sägs att Sverige har förståelse för Mocambiques tidigare framförda ståndpunkt att man i större utsträckning självt önskar genomföra och finansiera utvecklingsprojekt med social inriktning.

#### Programmets utseende fr o m 1979/80

Biståndet till Mocambique har ökat snabbt. Först under de allra senaste åren har ändamålsbestämt bistånd kommit att utgöra en betydande del av de totala utbetalningarna. Det finns därför fog att säga att samarbetet alltjämt är i ett uppbyggnadsskede. I en sådan situation bör Sverige behålla en beredvillighet att bredda samarbetet till nya områden. Breddningen bör dock ske mycket restriktivt.

Det saknas alltjämt underlag för att bedöma vilka sektorer som Mocambique vill välja för ett utvidgat samarbete. Mocambikiska myndigheter har hittills uttalat sig för stöd främst till direkt produktiva sektorer, såsom jordbruk, industri och byggnads/anläggningsverksamhet, något som också återspeglas i användningen av importstöds- och konsultstödsinsatser. Det bör för den skull inte utslutas att också sociala sektorer kan bli aktuella för ett utvidgat samarbete. Den svåra ekonomiska situation som landet för närvarande befinner sig i, kan medföra att icke ändamålsbestämt bistånd såsom importstöd kommer att ta stora delar av programmet i anspråk. Om så blir

fallet kan förslag om att införa långsiktigt samarbete inom ytterligare sektorer komma att fördröjas något år.

Mocambique har uttalat önskemål om fortsatt nordiskt bistånd efter det att stödet till jordbruksprogrammet slutförts. Stöd till utvecklingen av vissa floddalar har nämnts. Förberedelser för en sådan insats skulle behöva påbörjas senast vid mitten av 1979.

Vid utformningen av tillkommande insatser bör stor uppmärksamhet ägnas åt insatsernas spridning på delinsatser. Detta gäller särskilt vid sektorstöd. Antalet delinsatser bör anpassas del efter genomförandekapaciteten på mocambikisk sida, dels efter bks/sektorbyråernas kapacitet att medverka i resursanskaffningen. Som regel bör antalet delinsatser vara starkt begränsat. I den mån sektorstöd inte tillämpas bör antalet insatser inom en sektor normalt begränsas till en.

#### Personalbistånd

Mocambique föredrar att självt rekrytera utländsk personal. Man anser sig härigenom bättre kunna kontrollera att rätt personal rekryteras. Kostnaden per anställd blir dessutom väsentligt lägre än för personal anställd genom en biståndsorganisation. Det går f n 5 - 6 lokal-kontrakt på ett SIDA- eller FN-kontrakt.

Sverige har genom personalfonden finansierat lokalanställd personal. Det är angeläget att Sverige fortsätter att stödja Mocambiques strävan efter oberoende och självtillit på detta område.

Mocambique anlitar solidaritetsorganisationer i andra länder för en del av sin rekryteringsverksamhet. I Sverige har Afrika-grupperna rekryterat sådan personal. En del av denna personal finansieras med volontärbidrag från SIDA. För att kunna leva upp till de förväntningar som Mocambique har på rekrytering av denna personalgrupp, skulle Afrika-grupperna behöva utökade resurser för rekryteringsarbetet i Sverige samt utökat stöd till språkutbildning av de utresande. SIDA har redan i viss mån lämnat sådant stöd men har av skilda administrativa skäl inte kunnat stödja verksamheten i tillräcklig omfattning.

Mot bakgrund av att Mocambique är starkt intresserat av en utvidgad rekrytering av solidaritetsarbetare som ett alternativ till vanligt personalbistånd är det angeläget att former för ett utvidgat stöd till Afrika-gruppernas rekryteringsverksamhet utarbetas. Afrika-gruppernas rekryteringsverksamhet bör stödjas på ett sådant sätt att den inte blir mindre fördelaktig för mottagarlandet än om personalen hade rekryterats genom SIDA. Stödet till rekrytering och språkutbildning bör med andra ord inte belasta landramen.

### Importstöd

Importstöd i form av budgetstöd bör förbli en viktig del av biståndet till Mocambique. I ett trängt ekonomiskt läge fyller detta slags bistånd en viktig funktion som reserv vid importfinansiering.

### Arbetsinsats vid bk och SIDA-S

En breddning av programmet kommer att innebära krav på en ökad arbetsinsats såväl vid bk som vid SIDA-S; vid bk såväl under berednings- som förvaltningskedet, medan arbetsstoppen vid SIDA-S infaller under beredningsarbetet. Då förberedelserna för nya insatser visat sig vara mycket kapacitetskrävande bör strävan vara att tidsmässigt sprida beredningsarbetet. Om Mocambiques hittills framförda önskemål kvarstår är de sektorsbyråer som närmast berörs industribyrån och (från mitten av 1979) lantbruksbyrån.

Också studierna inom konsultstödet har visat sig vara arbetskrävande. Studierna är av stor vikt för Mocambique och det är därför angeläget att tillräcklig kapacitet för dessa avsätts vid bk och SIDA-S.

Mocambique gör självt en betydande del av inköpen inom importstödsprogrammet. I förhållande till insatsens storlek har behovet av arbetsinsats från SIDA hittills varit begränsat.

### Insatsbilaga

Underlag saknas för en redovisning av programmets långsiktiga utveckling.



9 juni 1978

### Koncentration av biståndet, Portugal

1. Biståndet till Portugal har tillkommit i en speciell situation och skiljer sig i flera avseenden från det som ges till andra länder. Samarbeta diskuterades inledningsvis inom ramen för en svensk-portugisisk arbetsgrupp med brett mandat och med deltagare från flera ministerier. Samordningen i Sverige låg då på UHD. En genomgång gjordes på vissa håll av sektorer och verksamheter av ömsesidigt intresse och man kom fram till att sektorerna undervisning, Kooperation och bostäder erbjöd möjligheter till samarbete. Genomgången skedde inom respektive departement. På portugisisk sida skedde samordningen av utrikesministeriet.

Identifieringen av samsarbetsområden gick således anorlunda till än när det gäller programländer. SIDA hade ej huvudansvaret. Det skedde ingen samlad bedömning av Portugals biståndsbehov med deltagande av plan- eller finansministerier och med avstämning mot landets utvecklingsplaner och budget utan gällde snarare utformningen av ett program för tekniskt samarbete, kompletterad med vissa finansiella bidrag. Från 1976 började dock samma rutiner tillämpas som för programländerna med framställning, årsavtal etc. Önskemål framkom om stöd till ett mineralutvinningsprojekt (pyrit) och senare avseende hälsovård. Identifiering av aktiviteter inom sektorerna undervisning, Kooperation och bostäder skedde vid sektordiskussioner mellan de portugisiska fackdepartementen och SIDA:s sektorbyråer.

Eftersom syftet med samarbetet var att stärka förbindelserna mellan länderna och utvecklingen mot demokrati i Portugal snarare än att lämna bistånd i traditionell mening eftersträvades inte primärt koncentration. Man prövade olika samsarbetsidéer. En del visade sig ej livskraftiga och andra fördes fram. Utbetalningstakten var låg. Sommaren 1977 då samsarbetsprogrammet för 1977/78 behandlades blev det dock uppenbart att SIDA:s administrativa resurser belastades alltför mycket av Portugalsamarbetet och inom verket diskuterades vägar att minska belastningen. En var att begränsa samsarbetet till ett fåtal sektorer, en annan var att delegera arbetet till institutioner och konsulter. En skrivning härom infördes i förhandlingsprotokollet vid årsförhandlingarna 1977.

... "17. The delegations discussed the future cooperation between the two countries. It was considered a mutual interest to simplify the procedures and diminish the administrative involvement needed. The delegations agreed that the cooperation should be limited to a small number of projects within the fields enumerated in para 4. If possible the cooperation should be implemented by authorities and institutions competent

to undertake action without referring to the coordinating authorities once the funds have been allocated."

Flera portugisiska förslag till nya insatser avvisades med hänvisning till SIDAS begränsade kapacitet, t ex inom hälsoområdet, skog etc. Även inom sektorerna undervisning, bostäder och hälsovård begränsades antalet delaktiviteter. En långtgående begränsning kunde ej ske eftersom man på ömse sidor önskade en inriktning på kunskapsöverföring snarare än finansiellt stöd. Sådant behövdes givetvis också men lämnades av Sverige genom EFTA och sedan även genom en bilateral kredit inom ramen för en internationell stödaktion för Portugals ekonomi.

Under 1977/78 har utbetalningarna kommit i kapp anslaget och det blir nu nödvändigt att prioritera med hänsyn till den knappa medelstillgången. Portugiserna har gjort detta i sin årsframställning för 1978/79.

Avsikten är att det program som vuxit fram 1975-78 skall genomföras och slutföras under treårsperioden 1978/79 - 1980/81. Under denna tid kommer ansträngningar göras att föra över samarbetet i andra banor och minska beroendet av SIDA-finansiering och SIDA-medverkan. I det syftet har man från svensk sida föreslagit att den arbetsgrupp som tillskapades 1975 åter skall få ett bredare mandat och diskutera ekonomiskt, industriellt och tekniskt samarbete. Tonvikten läggs på samarbete av ömsesidigt intresse mellan institutioner, organisationer och företag.

Arbetsgruppen kan komma att identifiera nya samarbetsprojekt och för vissa av dessa kan biståndsmedel som avsätts för bredare samarbete komma att anvisas. Ett exempel är samarbete mellan exportskolan och det portugisiska industriförbundet. Stort intresse här för finns på ömse håll trots att projektet avvisades vid 1977 års förhandling på grund av behovet av koncentration. Ett annat exempel är samarbete om kvinnofrågor. I Portugal finns en önskan att ta del av svenska erfarenheter. En fråga är dock hur ett eventuellt samarbete skall administreras.

Tänkarna på en utfasning av biståndet under en treårsperiod och övergång till bredare samarbete kommer att diskuteras med Portugal i september. Eventuellt kommer ett samarbetsavtal ingås för tre år avseende det pågående utvecklingssamarbetet genom SIDA.

## KONCENTRATION AV BISTÅNDET - SRI LANKA

Sri Lanka blev programland budgetåret 1975/76. Ett biståndskontor inrättades i januari 1976. Landet har dock varit mottagare av svenskt bistånd sedan slutet på 50-talet då samarbete på familjeplaneringsområdet inleddes. Sedan en lång tid har också bistånd lämnats till projekt förvaltade av FNs fackorgan.

### Programmets utseende idag

Biståndet till Sri Lanka under det nu löpande samarbetsavtalet (1977/78-1978/79) uppgår totalt till 150 milj kr. Av dessa medel utgör 122 milj kr importstöd och konsultfond. Detta belopp motsvarar ca 80% av landramen. Med resterande 28 milj kr finansieras fem multibi-projekt och två bilaterala projekt. Nedan följer en kort översikt över pågående projekt och aktuella avtalsperioder.

### Bilateralt bistånd

Familjeplaneringsprogram I årsframställningen 1976 begärde Sri Lanka fortsatt stöd under en treårsperiod. SIDA har ännu inte fått någon framställning (men väntar en under hösten) och i avvaktan på denna har det gamla avtalet förlängts till juni 1979. Under den nya avtalsperioden kommer Sri Lanka att succesivt ta över all upphandling för projektet.

Stöd till jordbruksförsäkring Avtalet löper ut i juni 1980. Fortsatt stöd efter denna tidpunkt förutsätts inte.

### Multibi-bistånd

Stöd till marknadsföring av fisk (FAO) Det nuvarande avtalet löper ut i december 1978. Sri Lanka har aviserat, men ännu ej inkommit med en framställning. Framställningen kommer sannolikt att omfatta en begäran om stöd för ytterligare en tvåårsperiod.

Stöd till förbättrad husdjursproduktion (FAO) Avtalet går ut i juni 1980 och därmed kommer stödet till detta projekt att upphöra.

Stöd till yrkesutbildningscentrum (ILO) Avtalet har förlängts till juni 1980. Förlängningen innebär ingen utökning av verksamheten utan är föranledd av förseningar i genomförandet. Inget fortsatt stöd efter juni 1980.

Stöd till kooperativt ledarinstitut (ILO) Avtalet löpte ut i juni i år. Sri Lanka har inte begärt fortsatt stöd till detta projekt. Vid fördjupad kvartalsgenomgång i mars i år var parterna överens om att projektet nu nått en sådan nivå att stöd utifrån inte längre var nödvändigt.

Exportfrämjande bistånd (ITC) Nuvarande avtalet går ut i juni 1979. I årsframställningen 1976 gavs detta projekt högsta prioritet och det är därför inte omöjligt att fortsatt stöd kommer att begäras.

Alla dessa insatser, utom stödet till jordbruksförsäkringsprojektet, avtalades innan Sri Lanka blev programland.

Det ändamålsbestämda biståndet består således idag av stöd till sju projekt inom sektorerna hälsovård, jordbruk, utbildning, kooperation och industri.

#### Koncentrationssträvanden

Diskussioner om en koncentration av biståndet till Sri Lanka har förts vid flera tillfällen. Första gången var vid förhandlingarna våren 1975. Då framhöll den lankesiska delegationen beträffande samarbetet på lång sikt att man önskade merparten av biståndet i form av importstöd. Vidare var parterna överens om att nya projekt som föreslogs skulle koncentreras till de sektorer där samarbete redan hade etablerats.

Vid förhandlingarna påföljande vår bekräftade parterna att det framtida ändamålsbestämda biståndet borde koncentreras till "några få, med hänsyn till Sri Lankas utvecklingsansträngningar, lämpliga områden där Sverige hade förutsättningar att medverka". Vid denna tidpunkt begärde också Sri Lanka hjälp med att identifiera nya samsamarbetsområden. Hösten 1976 besökte därför en svensk delegation Sri Lanka för att hjälpa till att finna lämpliga områden för svenskt stöd.

Resultatet av gruppens besök satte sina spår i Sri Lankas årsframställning senare under hösten och uttrycktes i SIDAs regeringsframställning våren 1977 på följande sätt: "Nya insatser inom det ändamålsbestämda biståndet bör i enlighet med Sri Lankas önskemål inriktas på sektorerna jordbruk, utbildning och integrerad landsbygdsutveckling. ... I enlighet med önskemål från Sri Lanka bör nya insatser utformas så att de utgör stöd till program som genomförs av regeringen. Det ändamålsbestämda biståndet har hittills till en del lämnats via FNS fackorga. Nya biståndsinsatser bör på Sri Lankas begäran lämnas i form av direkt bistånd."

Att den nya regeringen i Sri Lanka har för avsikt att låta dessa principer vara vägledande för det fortsatta samarbetet framgår av följande citat från programdiskussionerna våren 1978: "There is a mutual wish of the two Governments to phase out and decrease the number of small projects scattered in different sectors, and concentrate the development cooperation on a few major bilateral programmes in a restricted number of sectors. The priority sectors earlier expressed by Sri Lanka, namely District Development/Integrated Area Development and Vocational Training (technical/science) were confirmed to be suitable sectors for cooperation."

Det finns således klart utsagt att det framtida samarbetet med Sri Lanka ska ha följande utformning

- en stor komponent importstöd
- multibiprojekten ska succesivt ersättas av direkta svenska insatser

- det ändamålsbestämda biståndet ska koncentreras till några få sektorer (distriktsutveckling och stöd till undervisningssektorn).

#### Programmets utformning under de närmaste budgetåren

De direkta svenska insatser som är under beredning är stöd till undervisningssektorn, distriktsutveckling och förmansutbildning. Under de närmaste åren kommer således en ökning av antalet projekt/program att ske. Multibiprojekten skulle kunna vara avvecklade fr o m. budgetåret 1982/83. Av erfarenhet vet man dock att denna typ av projekt kan vara seglivade. Planeringsministeriets ställning gentemot fackministerier och FWS fackorgan kommer här att spela en avgörande roll.

Koncentrationen av biståndet till ett fåtal sektorer behöver i sig inte innebära mindre arbetskrävande bistånd till Sri Lanka. Det beror också i hög grad på hur de nya direkta insatserna planeras och genomförs. Sri Lanka har angett att nya insatser ska utformas så att de utgör stöd till program som genomförs av regeringen. Beredningen av insatserna har ännu inte kommit så långt att man klart kan ange innehåll och utformning. Den vägledande principen måste vara att de utformas som stöd till landets egna program.

#### Personalbistånd

Sri Lankas årsframställning 1976 innehöll en passus om personalbistånd och uttrycks i SIDAs regeringsframställning på följande sätt: "Den kunskapsöverföring som ingår i biståndet bör i enlighet med Sri Lankas önskemål i första hand ske med hjälp av korttidsanställda och konsulter. Antalet kontraktsanställda bör inte öka nämnvärt ~~in~~ under de närmaste åren. Tillräckliga medel bör även i fortsättningen avsättas för att tillgodose Sri Lankas behov av konsulter."

#### Slutsatser

Med utgångspunkt i ovanstående utsagor från Sverige och Sri Lanka kan åttiotalets ändamålsbestämda svenska bistånd till Sri Lanka tänkas vara koncentrerat till två prioritetssektorer: distriktsutveckling och undervisning.

I och med utgången av budgetåret 1981/82 är alla andra nuvarande insatser avslutade. Under perioden till dess förlängs endast två insatser: familjeplanering och marknadsföring av fisk.

Parallellt med stödet till distriktsutveckling och undervisning lämnas allt framgent importstöd, inklusive konsultfond, till omkring 80 % av landramen enligt Sri Lankas önskemål.

( )

( )

( )

( )

## KONCENTRATION AV BISTÅNDET TILL SWAZILAND

### Sammanfattning

Biståndet till Swaziland har inte ökat under de senaste åren utan legat still på 10 mkr. Det har fördelats på sex insatser varav huvuddelen hänfört sig till undervisnings- och utbildningsområdet. En fortsatt koncentration till detta område föreslås genom att stödet till småindustriprogrammet avvecklas efter utgången av gällande avtal. INDB motsätter sig dock detta förslag.

### Bakgrund

Svenskt utvecklingssamarbete med Swaziland påbörjades 1969. T o m 1977/78 har 39 mkr utbetalats.

Det svenska biståndet omfattar stöd till lantbruksutbildning, primär- och sekundärskoleundervisning, kooperativ utbildning, förvaltningspersonal samt småindustri. Den helt övervägande delen av biståndet går till undervisning och utbildning. Med hänsyn till Swazilands brist på specialiserad arbetskraft och landets jämförelsevis goda ekonomiska situation består de insatser, som för närvarande är under beredning, till största delen av personalbistånd, vars andel av biståndet därför kommer att öka väsentligt redan under 1978/79.

För att minska den administrativa belastningen på biståndsadministrationen gäller att den övervägande delen av det svenska biståndet till Swaziland kanaliseras genom FNs fackorgan och får formen av multibiinsatser. Undantag från denna regel är rent finansiella komponenter av insatser, som överförs på bilateral väg, liksom stödet till småindustriutveckling. Överenskommelse har därför gjorts med UNDP-kontoret i Mbabane om viss administrativ hjälp.

Samarbetet med Swaziland har motiverats främst av landets utsatta läge i södra Afrika. Viss tveksamhet om huruvida den förda utvecklingspolitiken i Swaziland verkligen leder till ökat oberoende från Sydafrika försvagar detta motiv. Swazilands gynnsamma ekonomiska utveckling minskar vidare påtagligt behovet av utländskt bistånd. Biståndet till Swaziland har därför inte ökat under de senaste åren. 1978/79 års ram ligger kvar på samma nivå som föregående år d v s 10 mkr. För 1979/80 har SIDA:s styrelse i sin budgetframställning återigen föreslagit en oförändrad nivå. Styrelsen anför vidare att "styrelsen tar för närvarande inte upp ytterligare insatser till beredning."

### Det framtida samarbetets inriktning

Av f n sex avtalsfästa insatser hänförs sig fyra till undervisnings- och utbildningsområdet i vid bemärkelse, nämligen stödet till lantbruksfakulteten vid University of Botswana and Swaziland, stödet till det kooperativa utbildningscentret, stödet till primärskolebyggnadsprogrammet samt stödet till läroplansutveckling. Vidare

har även diskuterats ett stöd till lärarfortbildning. En sådan insats skulle innebära ett förstärkande av inriktningen på undervisning och utbildning. Redan nu föreligger således en ämnesmässig koncentration av biståndet till Swaziland. De återstående två insatserna är stöd till småindustriutveckling och till UNDPs personalbiståndsprogram.

Koncentration av det svenska biståndet till Swaziland till undervisning och utbildning har diskuterats vid flera tillfällen de senaste åren. Vid direktionens diskussion 18 maj 1978 om utvecklingssamarbetet med Swaziland 1978/79 bekräftades detta ånyo liksom vid programöverläggningarna i november 1977 och juni 1978. De swaziska myndigheterna har inte haft några invändningar mot att det svenska biståndet huvudsakligen inriktas på detta område. Undervisning är en viktig sektor i Swaziland. Behovet till denna sektor är stort, inte minst mot bakgrund av att man planerar införa allmän avgiftsfri grundutbildning fram till 1985.

SIDA har efter flera års samarbete med Swaziland på undervisningsområdet goda kunskaper om sektorn. Detta innebär en minskad arbetsbörda för SIDA, t ex vid beredning av nya insatser.

Det kan diskuteras om sektorkoncentrationen skall drivas ännu längre genom en inriktning av biståndet på någon delsektor inom undervisningsområdet, t ex enbart primärskolan el dyl. Mot detta talar, att undervisningssektorn i ett så litet land som Swaziland redan som helhet är relativt liten. En ytterligare begränsning av sektorn torde kunna skapa större svårigheter än vinster både för givare och mottagare. I frågan om kanaliseringen av biståndet via FN-organen förutses inga svårigheter.

Några förutsättningar att f n sammanföra de fyra insatserna på undervisningssidan till ett sektorstöd föreligger ej. Bland annat lägger FN-hanteringen hinder i vägen.

Två insatser faller utanför biståndet till undervisnings- och utbildningssektorn, nämligen stödet till UNDPs personalbiståndsprogram och stödet till småindustriutveckling. På grund av den stora bristen på utbildad inhemska arbetskraft stödjer SIDA sedan 1969 UNDPs personalbiståndsprogram, som syftar till att förse förvaltningen med kvalificerad personal. Bristen på kvalificerad personal väntas kvarstå under lång tid. En fortsättning på personalinsatsen kan bli aktuell.

Bilateralt stöd till småindustriutvecklingsprogrammet lämnas sedan 1975. Nyligen har ett avtal om fortsatt stöd t o m 1979/80 ingåtts. Biståndet till småindustriutveckling lämnas, liksom övrigt bistånd till Swaziland, i avsikt att minska landets beroende av Sydafrika. Bl a beroende på hemmamarknadens litenhet blir det ofta även



för små industrier aktuellt att börja exportera. Den marknad som då ligger närmast till hands är Sydafrika. Svenskt stöd kan därigenom oavsiktligt bidra till att stärka de ekonomiska banden med Sydafrika. Mot denna bakgrund bör SIDA överväga ett avvecklande av småindustristödet i och med utgången av nu gällande avtal. INDB motsätter sig detta enligt motivering i bilaga 2. Med hänsyn till vad som ovan sagts och till att annars någon av undervisningsinsatserna på g a medelsbrist måste fasas ut vill LÄND förordna att småindustristödet avvecklas som ovan föreslagits.

I enlighet med vad som diskuterats ovan och med en koncentration av biståndet på undervisning och utbildning i sikte skulle efter år 1979/80 sex insatser kvarstå.

Dessa är stöd till lantbruksfakulteten UBS, kooperativt center, primärskolor, läroplansreform, lärarfortbildning och UNDPs personalbiståndsprogram. Några ytterligare insatser bör ej komma ifråga. Med stigande kostnader och oförändrade ramar saknas utrymme för ytterligare insatser.

#### Arbetsinsats för biståndsförvaltningen

SIDA har tidigare pekat på, att samarbetet med Swaziland kräver en förhållandevis stor arbetsinsats av SIDA trots kanaliseringen av större delen av biståndet genom FN. En orsak härtill är Swazilands otillräckliga kapacitet vad gäller planering och administration. Även bristen på lokal SIDA-representation har bidragit till att förse-ningar och missförstånd inte kunnat undvikas. Fr o m 1977/78 har SIDA:s biståndskontor i Maputo ett visst bevakningsansvar vad gäller biståndet till Swaziland, vilket beräknas leda både till förbättrad rapportering om utvecklingen i landet samt effektivare utvecklingsarbete.

## INSATSFÖRTECKNING - SWAZILAND

<u>Avtalsfästa insatser</u>	<u>Gällande avtalsperiod</u>	<u>Åtgärder</u>
Lantbruksfakulteten UBS (FAO)	t o m 1980/81	Fortsatt stöd till tekniskt bistånd genom FAO under preliminär beredning. Stödet till jordbruksfakulteten beräknas avslutas 1981
Kooperativt center (ILO)	t o m 1977/78	Swaziland har begärt fortsatt tekniskt bistånd genom ILO t o m 1980. Därefter beräknas insatsen upphöra.
Småföretagsutveckling	t o m 1979/80	Avveckling av insatsen bör övervägas vid utgången av nuvarande avtalet
Primärskolor (UNESCO)	t o m 1979/80	Fortsatt tekniskt bistånd till detta program kan bli aktuellt
Personalbistånd (UNDP)	t o m 1978/79	Fortsatt stöd kan bli aktuellt.
Läroplansreform (UNESCO)	t o m 1980/81	Avtal nyss ingånget
<u>Idéberedning</u>		
Lärarfortbildning (UNESCO)		Beredning pågår.

## Bilaga 2 - INDBs särskilda kommentarer

Av redogörelsen nedan framgår att SIDA:s småindustriestöd till Swaziland inte ökar landets handel med eller beroende av Sydafrika, vilket framförts som orsak till att stödet bör avvecklas. SIDA:s stöd syftar till att få igång följande 5 småindustrier:

1) Tillverkning av bord, stolar, skolmöbler, byggmaterial, likkistor, klädhängare. Tillverkningen kommer att ersätta import från Sydafrika (SA) och minska exporten dit av obearbetade trävaror.

2) Gjuteri (landets enda). F n importerar allt gjutgods från SA. Denna import kommer således att minska och det snabbt växande behovet av gjutgods till den swaziländska industrin göras mindre beroende av sydafrikanska leverantörer.

3) Glasbruk (hushållsglas och presentartiklar). Ca 25% beräknas avsättas i Swaziland, 35% i SA och resten i andra afrikanska länder. Projektet har goda förutsättningar att lyckas. Tre skickliga experter har rekryterats, ändamålsenliga byggnader och maskiner finns och råvara erhålls till lågt pris (krossade coca-cola-flaskor, som eljest skulle returneras till tillverkaren i SA).

4) Tillverkning av mätinstrument, dvs linjaler, slöjdmått, butiksmått och andra måttverktyg. Kommer att ersätta import från SA. Hultafors i Sverige, som är samarbetspartner, beräknas årligen komma att avsätta ca 1 miljon linjaler genom sitt försäljningsnät i Europa.

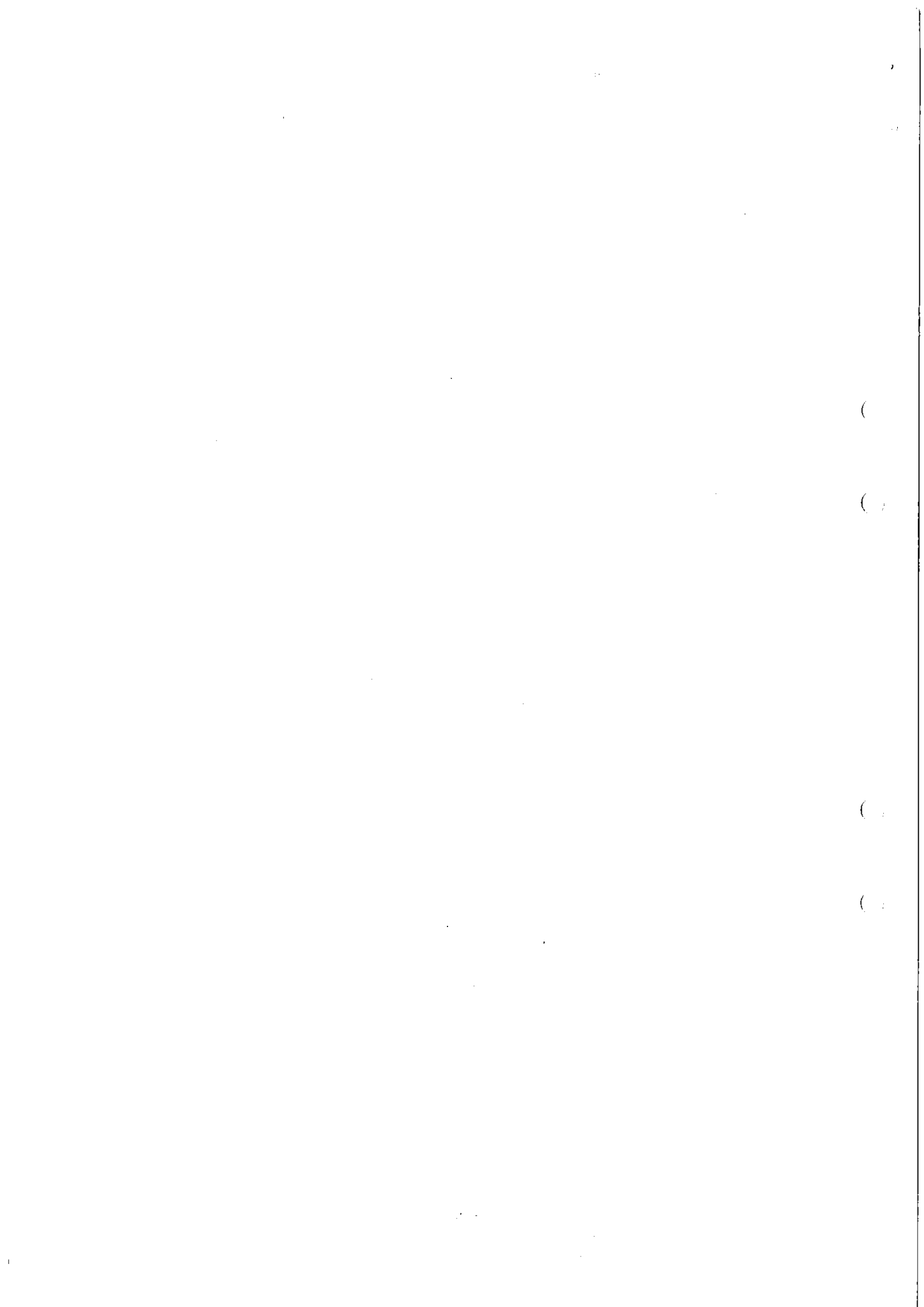
5) Sängbottnar (fjädrar, krokar, kedjor). Kommer att ersätta import från SA. Ingen export förutses.

Sammantagna kommer industrierna att minska importen från och beroendet av SA. Ju mer swazier lär sig av industriell teknik, desto mindre blir beroendet av sydafrikansk teknik och tillverkning. Den svenska insatsen består till allra största delen av utbildning och tekniköverföring. I flera fall finns ett svenskt "systerföretag" som har utbildat swazier och kontinuerligt kommer att stötta upp det swaziländska företaget. Skulle detta samarbete avbrytas innan företagen blivit livskraftiga och kan expandera på egen hand kommer hittillsvarande insatser till stor del gå förlorade. Flera företag torde ha goda utsikter att utvecklas till medelstora företag som på sikt kan ersätta en allt större del av importen från SA och även exporteratill Mozambique, Zambia, Botswana m fl afrikanska länder. Export till SA kommer dock inte att få någon större betydelse genom att SA redan har en betydande tillverkning av ifrågavarande produkter.

Projektet innebär också i några fall att tekniskt kunnande som finns i Sverige, men ej längre är konkurrenskraftigt här, kommer till användning genom SIDA:s försorg.

INDBs institutionella konsult, Forsheda Idéutveckling AB, svarar för tekniköverföringen. Belastningen på INDB och på Bk i Maputo är administrativt sett av liten omfattning.

Projektet dras för närvarande med betydande svårigheter. Avtalat belopp, ca 4 mkr, och tidsperioden, 2 år, kommer inte att räcka för att göra företagen oberoende av utbildningsinsatser och tekniköverföring från Sverige.



S I D A  
Länderbyrå

23 oktober 1978

## KONCENTRATION AV BISTÅNDET - TANZANIA

### Inledning

Diskussion om koncentration av det svenska biståndet till Tanzania har förts de senaste åren. Det accentuerades av Tanzanias framställning år 1974 att på sikt koncentrera det svenska biståndet till sektorerna industri och undervisning. Denna fråga återspeglas i protokoll från årsförhandlingarna 1977 samt mellanårsförhandlingarna i mars 1978, vidare i biståndskontorets kvartalsrapporter och annan korrespondens med SIDA. I Tanzanias framställningar 1976 och 1977 har uttryckts önskemål om koncentration. Diskussionerna har lett fram till att parterna nu är överens om följande utgångspunkter.

1. det är i både Tanzanias och Sveriges intresse att biståndet koncentreras, på grund av allmänna effektivitetsskäl
2. att så ska ske, till industri och undervisning, har slagits fast i flera gemensamma förhandlingsprotokoll

Ytterligare en faktor är av stor betydelse i de fortsatta diskussionerna nämligen

3. SIDA:s kapacitet tillåter inte fortsatt verksamhet inom alla sektorer om kvaliteten ska hållas acceptabel och Tanzania kunna få det slags stöd man önskar.

Storleken av biståndet till Tanzania (310 mkr 1978/79) skulle dock i sig kunna inrymma stöd till fler sektorer. Det finns därför inget skäl att driva koncentrationsfrågan i Tanzania alltför snabbt. Nedskärningar av program som länge fått svenskt stöd bör därför ske planmässigt och efter att resurser erhållits från annat håll.

### Programmets utseende idag

Det tanzaniska programmet kännetecknas sedan länge av ett stort antal insatser, för närvarande drygt tjugo. Av dessa utgörs fem av breda sektorstödsavtal som tillsammans innefattar cirka fyrtio delprojekt, nämligen inom sektorerna hälsovård, skog, undervisning, vatten samt industri. Av övriga insatser kan nämnas stöd till utvecklingsbanker, offentlig förvaltning, nordiska projekt, kraft, exportfrämjande bistånd, jordbruk, importstöd samt en konsultfond. Sammantaget kan konstateras att programmet är arbetskrävande för SIDA och att det spänner över så gott som samtliga sektorer i Tanzania. Detta ger anledning till följande konstateranden.

- För närvarande sitter Tanzania och Sverige på två stolar samtidigt. Man pratar om koncentration till industri och undervisning men också om bibehållande av övriga sektorer. Förhållandet är dels att koncentrationen långsamt påbörjats, dels att flertalet sektorer och projekt inte kan avvecklas utan vidare, särskilt inte sådana som Sverige stött länge.
- Samtidigt har SIDA kunnat konstatera hur dess möjligheter minskat att bereda och följa upp biståndet och medverka i problemlösnings- och åtgärdsplanering. Detta beror på att den ökande biståndsvolymen och -komplexiteten medför att löpande arbetsuppgifter och nödvändiga kortsiktiga handgrepp tar all tid.
- En koncentration bör ske. Den bör då diskuteras dels i olika tidsperspektiv (kort sikt: 3 år, en avtalsperiod - modellång sikt: cirka 3 till 10 år från nu - lång sikt: över tio år), dels som olika innehållsalternativ, där ytterligheterna på en skala är å ena sidan bara industri och undervisning, å andra sidan hela sortimentet "som nu fast mera". Planstöd, projektstöd och personalbistånd bör alla fortsätta. Personalbistånd bör även i fortsättningen kunna lämnas utan att knytas till projekt. Projektstödet koncentreras och planstödet kan utgå som rent budgetstöd.
- Innan man går in på sektorer kan konstateras att tre komponenter i programmet har kommit för att stanna: importstöd, konsultfond och personalbistånd (fund for public administration). De stöder de "egentliga" sektorerna. De är flexibla i användningen. De två senare är ganska administrationsintensiva men genererar ofta bra bistånd och kan sättas in på strategiska punkter.

#### Programmets utseende den närmaste treårsperioden

Tanzanias framställning för denna period väntas inkomma i september 1978. Innan dess innehåll är känt och har diskuterats av parterna kan inte någon definitiv ståndpunkt intas hur koncentrationsprocessen skall utvecklas den närmaste treårsperioden. Det förefaller dock varken önskvärt eller möjligt att drastiskt nedbringa antalet sektorer eller program under denna tid. Tonvikten kommer att ligga på koncentration inom sektorerna. Följande tänkbara framkomstvagar kan därvidlag finnas.

- a) Undervisning: Sverige ligger i huvudsak kvar på nuvarande områden. Till detta kommer ökning i fråga om vocational training och annan teknisk utbildning i balans med industrins behov. Fortsatt stöd till både primärskoleutbildningen (UPE) och vuxenutbildningen bör få hög prioritet.

- b) Industri: Ökning på småindustri. Kanalisering via TIB bör fortsätta. Institutionsstödet fortsätter och kommer att spela en allt viktigare roll inom industristödet. Detsamma gäller stöd till småindustrin, bl a i former som engagerar svensk industri. De enda större samfinansieringsprojekten under perioden blir Kidatu och sannolikt Mufindi. Smärre resurser går till industrin också via importstöd, konsultfond och förvaltningsbistånd. Mer kapitalintensiva projekt undviks. Exportfrämjande bistånd fortsätter perioden ut.
- c) Landsbygdens vattenförsörjning: Vi kan antagligen inte avveckla denna sektor förrän på slutet av 80-talet, om ens det. Även om nya biståndsgivare skulle komma till är behoven sådana att svenskt bistånd skulle behövas även i fortsättningen. Personalbiståndet bör kunna minska under perioden med tanke på de utbildningsansträngningar som pågått en tid. Water Resources Institute bör stödjas med lärare för att påskynda tanzaniseringen. Materialsidan är mycket viktig och bör stödjas (förrädsstudie, inköp etc). Nyckelfrågan för denna sektor är tills vidare koncentration inom sektorn (sjöregionerna, eventuellt Dodoma). Tanzania är dock självt mycket tveksam till denna fråga och stor försiktighet bör iakttagas.
- d) Kraftsektorn bör fortsätta som nu, i varje fall under fas II av Kidatu. Skälet är svenskt kunnande på området, behoven i Tanzania och dessutom att sektorn för vår del kräver relativt liten administration.
- e) Jordbrukssektorn: (utom skog, se nedan) avvecklas sedan husdjursförädlingsprojektet färdigställt och siloproblemen har klarats ut - det förstnämnda kan ta längre tid än avtalsperioden. BRALUP-stödets framtid får den stundande evalueringen indikera. De nordiska insatserna kooperativ och Uyole fortsätter - ingetdera betungar SIDA administrativt. Likaså kan TRDB fortsätta. För tillfället har dock banken ingen brist på resurser. En expansion inom landsbygdsutveckling kan dock öka efterfrågan igen. - I övrigt kan sektorn, för angelägna importbehov, slåss med övriga sektorer om importstöd.
- f) Hälsosektorn: Den kartläggning och evaulering som nu genomfördes ska ge besked om i vilken grad Sverige skall fortsätta stödet. I väntan på resultatet bör dock stödet fortsätta. Behovet av stöd till sektorn är klart dokumenterat. Tanzania har begärt fortsatt stöd under närmaste treårsperiod. Fortsatt stöd där efter blir beroende av om andra givare trüder till eller ej. Detsamma gäller stöd till Food and Nutrition Centre.

- g) Skogssektorn bör stödjas med avseende på byskogar, logging och utbildning, som sagts i tidigare förhandlingsprotokoll. Övriga delsektorer fasas ut - förvaltningsbistånd för vissa nyckelposter kvarstår, liksom eventuellt importstöd.

TWICO kan hanteras snarare som industriutveckling än skogsstöd. Därvid bör TWICO Service Centre stödjas i första hand för att ge sågverks- och plattindustrin stadga.

- h) Kommunikations- och transportsektorn (inklusive tele) bör stödjas som hittills via konsultfond, förvaltningsbistånd och importstöd. Nya stora projekt bör undvikas, möjligen med undantag för någon större samfinansieringsoperation där svenska varor eller svenskt kunnande kan hyras in utan stor administration.

### Personalbistånd

Personalbistånd är dyrt. Olika former av personalbistånd förekommer. Den största delen utgör kontraktsanställda experter samt fredskårsdeltagare. Därutöver finns t ex institutionella konsulter, enskilda konsulter för kort och lång tid och korttidsanställda experter. Antalet svenska biståndsarbetare i Tanzania har hållits på en konstant nivå, cirka ett hundra stycken, under de senaste åren. Kostnaden för kontraktsanställda experter har under denna tid ökat så kraftigt att den kan jämföras med konsultinsatser. Tanzania är medvetet om kostnaden för svenskt personalbistånd och medel finns inom landramen för för en personalfond, som möjliggör tanzanisk rekrytering från "billigare" länder. Uppenbara svårigheter finns att utveckla detta då administrativ och organisatorisk kapacitet saknas. När dessutom utbildad personal saknas i vitala sektorer för genomförandet av utvecklingsplanerna kan konstateras att det inte finns något val. Behovet av personal är fortfarande stort. Personalbiståndets kostnader har diskuterats mycket lite i Tanzania, bl a beroende på att dessa endast utgör ca 5 procent av landramen. Det är inte kostnaden som begränsar antalet biståndsarbetare som ska sändas till Tanzania idag utan SIDAs administrativa kapacitet.

I avsaknad på uttalanden från Tanzania om helhetssynen på personalbistånd bör åtgärder vidtagas för att bredda rekryteringsbasen. Så t ex bör i varje program ingå en post för utbildning av personal. Dessutom kan pengar inom ramen ställas till förfogande för träning och utbildning av personal inom eller utom Tanzania. En tredje åtgärd är att aktivt hjälpa Tanzania att skapa möjligheter att själva rekrytera utländsk personal genom personalfonden.



Programmets utseende fr o m 1982/83

Biståndet bör här kunna konsolideras inom undervisning, industri och vatten. Dessutom kommer att finnas en eller ett par större samfinansierade projekt. Stöd kan därutöver ges till det framtida landsbygdshälsovårdsprogrammet, till utveckling av byskogsbruket samt till fungerande institutioner som TIB och TRDB etc. I övrigt finns importstödet, konsultfonden och förvaltningsbiståndet kvar. Allt eftersom Tanzanias egna institutioner växer sig starkare kan SIDAs administration minskas. Detta utesluter inte rent penningstöd.

( )

( )

( )

( )

30 augusti 1978

Koncentration av biståndet - Vietnam

Av de ca 1,4 miljarder kronor som utbetalats i samband med utvecklingssamarbetet med Vietnam har nära hälften avsett importstöd. Den andra hälften har i huvudsak koncentrerats till tre projekt, Bai Bang och två sjukhus.

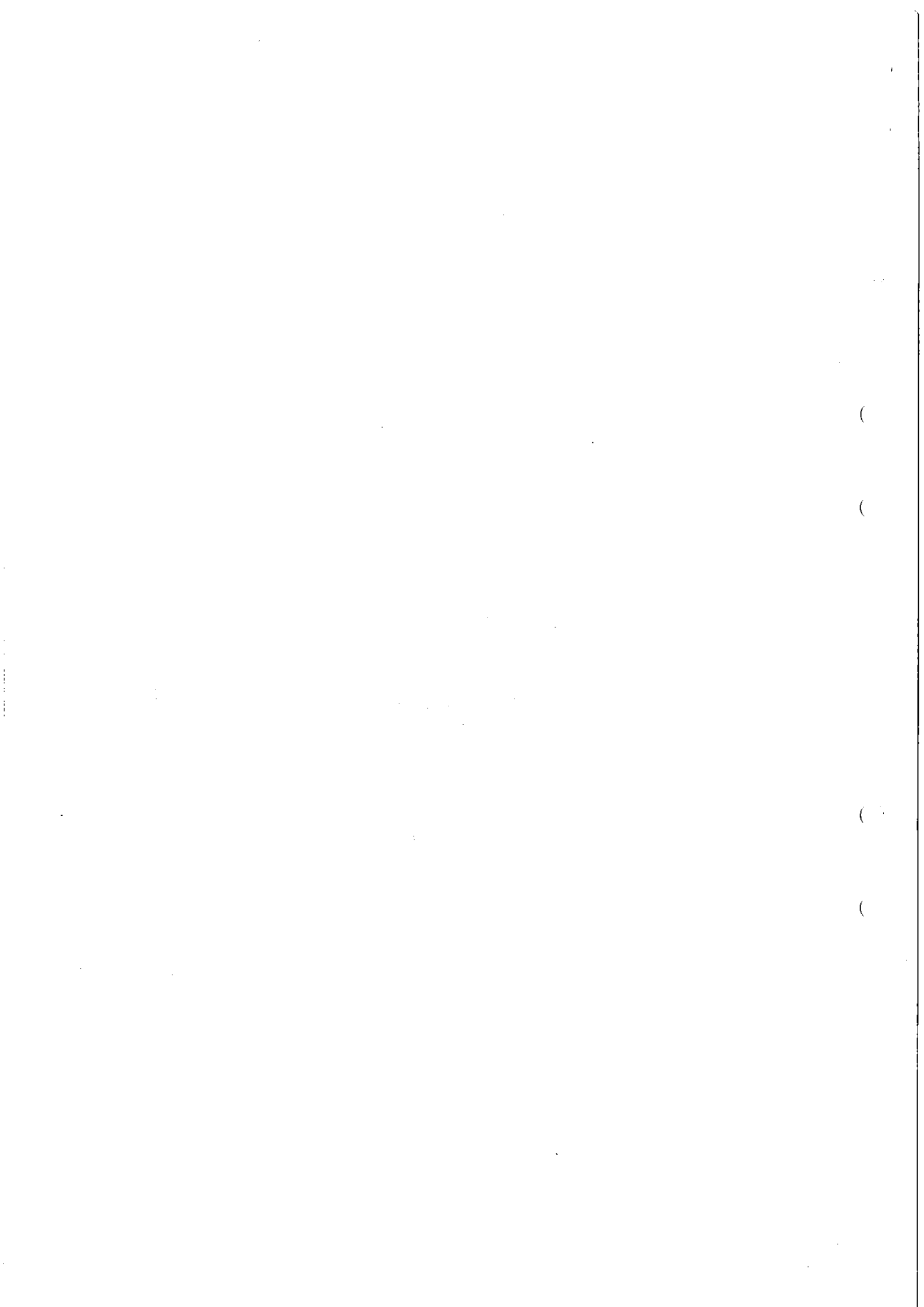
En genomgående policy från svensk sida har varit att inte gå in i nya insatser förrän vi kan känna oss säkra på att lyckligt avsluta de ovannämnda. Ett besvärande faktum har här varit de succesiva kostnadsökningar dessa projekt vederfarits. Detta har gjort obenägenheten att gå in i nya projekt större och motiverat ganska avsevärda reservationer.

Den vietnamesiska sidan har accepterat denna målsättning men genomgående önskat så mycket importstöd som finansiellt varit möjligt.

Inom ramen för detta mångåriga och omfattande importstöd har en medveten koncentration till ett fåtal varugrupper så småningom kunnat åstadkommas. Detta har varit möjligt främst genom de oerhörda behov av allehanda produkter Vietnam haft och fortfarande har. Koncentrationen har också möjliggjorts genom hänvisning till SIDA's administrativa arbetsbörda samt krav att kostnaderna för hanteringen dras från landramen. Dessutom har de starka kraven på ett också relativt sett stort bundet bistånd (för tillfället 80 mkr av totalt 120 mkr) krävt en koncentration till ett fåtal produktgrupper.

*Detta har gjorts  
medvetet och  
starkt.*

Erfarenheterna från Vietnam har lärt oss att en koncentration inte automatiskt uppnås för att man arbetar inom färre sektorer. Det gäller framför allt att koncentrera arbetet på vitala delar inom dessa sektorer.



31 juli 1978

## KONCENTRATION AV BISTÅNDET - ZAMBIA

0. Sammanfattning

Biståndet till Zambia är mycket tungrott och arbetskrävande. Samarbetet täcker idag alltför många ämnesområden, är ännu utpräglat projektinriktat och mycket personalintensivt. De strävanden mot ökad koncentration som har påbörjats bör konsekvent fullföljas. Det är viktigt att biståndet inom huvudsektorerna (landsbygdsutveckling, hälsovård, undervisning) i huvudsak begränsas till programbetonat stöd till vissa delsektorer. Samarbetet med Zambia kan främdeles inriktas på:

1. Landsbygdsutveckling

- a) regional utveckling/integrerad landsbygdsutveckling (IDZ)
- b) lantbruksutbildning
- c) kooperation

2. Hälsovård

- a) sjukvårdsutbildning
- b) landsbygdshälsovård

3. Undervisning4. Importstöd5. Personal- och konsultfond

Därutöver bör SIDA positivt beakta eventuella zambiska önskemål om svenskt stöd för transportapparaten (avseende utrikes transporter).

Nu pågående insatser inom industri, kommunikationer, kraft och annan infrastruktur bör successivt avvecklas. Detsamma bör gälla icke-projekt/programanknuten personal. Personalbiståndet bör främdeles endast utgå till de projekt och program som utgör samarbetets koncentrationsområden.

1. Samarbetets nuvarande omfattning

Biståndet till Zambia har under 1970-talet ökat förhållandevis snabbt och samtidigt breddats till att täcka en mängd olika områden. Inget annat givarland torde ha ett så mångfacetterat samarbetsprogram med Zambia som Sverige. Svenskt bistånd utgår sålunda till ett program

för integrerad landsbygdsutveckling, lantbruksutbildning, Kooperation, skogsförvaltning, yrkeslärover utbildning, högre gruvutbildning, elkraftsförsörjning, arbetsmarknadsmyndigheten, utveckling av telekommunikationer (inkl dess förvaltning), mödra- och barnavård, utbildning av sjuksköterskor och barnmorskor, den centrala hälsoförvaltningen samt Zambias järnvägar. Därutöver inrymmer samarbetet importstöd, en konsultfond till den zambiska utvecklingsbanken samt mindre personalstöd till den statliga företagsgruppen INDECO, den zambiska utvecklingsbanken, jordbruksministeriet och gruvministeriet. Under beredning är insatser avseende en skola för vidareutbildning av sjuksköterskor, ett program för landsbygdshälsovård, utbildning av telegenjörer, ett utbildningsprogram för ministeriet för naturresurser och en allmän personal- och konsultfond. På lantbruksområdet och inom undervisningen planeras sektorstöd. Tanken är att flertalet pågående insatser på lantbruks- och undervisningsområdena skall inordnas i bredare programstöd till dessa sektorer.

Trots de senaste årens insatser mot ökat programstöd är biståndet till Zambia ännu utpräglat projektknutet. Antalet enskilda insatser (exkl. ej projektknuten personal) i det nuvarande samarbetet är omkring 15. Biståndet är därtill mycket personalintensivt (f n ca 115) med personalen utspridd på många olika orter. Allt detta bidrar till att Zambia-programmet är osedvanligt tungrovt och arbetskrävande för biståndsförvaltningen som sådan och för biståndskontoret i synnerhet. Enligt de senaste årens arbetsprogram är samarbetet med Zambia det mest kapacitetskrävande enskilda landprogrammet för biståndsförvaltningen.

## 2. Vidtagna åtgärder i koncentrationssyfte

Under de senaste åren har en uttalad strävan på svensk sida varit att begränsa samarbetet till huvudsakligen landsbygdsutveckling, utbildning, hälsovård samt transporter och kommunikationer. SIDA har hävdats att nya insatser bör påbörjas främst inom delsektorer och verksamhetsområden som direkt anknyter till sådana dit svenskt stöd redan utgår. Vid varje årsförhandling sedan 1974-75 har önskemålet om koncentration betonats från svensk sida och överenskommelse har också nåtts härvidlag med Zambia. Detta har återkommande manifesterats i de senaste årens förhandlingsprotokoll. I protokollet från de senaste förhandlingarna i maj 1977 sägs sålunda: "The Swedish Delegation reiterated its desire that the Swedish assistance should be concentrated on a few sectors, i e rural development, health, education and transport and communication. The Zambia Delegation was in full agreement with the principle."

Trots att Zambia sålunda i princip accepterat en inriktning mot ökad koncentration har man fortsatt att begära stöd till flera nya verksamhetsområden. Den zambiska årsframställningen för 1977 innehöll t ex förslag till nio nya insatser varav fyra inom områden som var nya. Att man från zambisk sida inte strikt

håller till den överenskomna inriktning kan ha flera orsaker. På zambisk sida vill man av naturliga skäl bibehålla en så stor valfrihet som möjligt. Detta ter sig särskilt angeläget med tanke på det förhållandevis förmånliga och flexibla bistånd som Sverige ger. Vidare torde inte samarbetsministeriet ha den styrka och auktoritet som kan behövas för att strömlinjeforma samarbetet. Bristande projektberedning gör också att man i avsaknad på väldefinierade projekt inom koncentrationsområdena i första hand ser det som angeläget att vidarebefordra redan identifierade och sanktionerade projektförslag. Slutligen är att märka att de utvalda sektorerna är löst definierade och att de med vida tolkningsgränser och utan bestämda avgränsningar väl kan låtas innefatta ett stort antal skilda verksamhetsområden.

Att samarbetsprogrammet ännu ter sig alltför splittrat döljer dock inte det faktum att man lyckats få till stånd en viss hopknytning och begränsning i programmet under senare år. Nya udda projektförslag utan anknytning till pågående verksamheter har efter diskussioner med zambierna avstyrts. Det mångsidiga och tidigare så splittrade stödet till Kooperationen har knytits ihop inom ramen för ett program. Biståndet har här numera karaktären av rent sektorstöd med en årlig uppföljning av verksamheten och med årliga framställningar om svenska bidrag direkt baserade på den (i samband med budgetarbetet framtagna) totala verksamhetsplanen för Kooperationen. På samma sätt har stödet till hälsovården (nästan bara personalbistånd) inordnats under ett program, inom vilket biståndet i sin tur koncentrerats till sjukvårdsläroprogrammet i samband med att stödet i form av sjuksköterskor till barna- och mödravårdsprogrammet successivt avvecklats.

Under det senaste året har en grund lagts för övergång till bistånd av sektorstödskaraktär. En samordning av det framtida svenska (förmodligen kraftigt ökade) stödet till landsbygdsutveckling diskuterades ingående i början av mars 1978 med olika företrädare för jordbruksministeriet och vid den årliga biståndsgenomgången med samarbetsministeriet. En sektordelegation från SIDA besökte Zambia i augusti inför den slutliga programberedningen. Med sikte på ett framtida sektorstöd på undervisningsområdet besökte en SIDA-grupp Zambia under hösten 1977 för att diskutera den framtida inriktningen av det svenska biståndet inom denna sektor. SIDA avvaktar för närvarande de zambiska myndigheternas synpunkter på den rapport som har överlämnats.

SIDA har sedan lång tid rekryterat personal till "lösa" tjänster inom den zambiska statsförvaltningen. Denna typ av personalbistånd är under successiv avveckling och kommer att upphöra under 1979. Detsamma gäller den särskilda insats för arbetsministeriet (endast personal) där personalen utnyttjats otillfredsställande under långa perioder.

### 3. Det framtida samarbetets inriktning

Antalet verksamhetsområden i samarbetet med Zambia bör framdeles minska. De koncentrationssträvanden som har påbörjats bör konsekvent fullföljas. Såsom SIDA under senare år betonat bör samtidigt nya insatser (inom koncentrationsområdena) omfatta stöd till hela verksamhetsområden eller väsentliga delar därav eller stöd till större enskilda projekt. De effektivitetsvinster som därigenom uppnås torde bli betydande och bör också för Zambias del med god marginal uppväga den eventuella inskränkning i utnyttjandet av svenska biståndsmedel som en dylik koncentration innebär. Med tanke på att de tänkta koncentrationsområdena täcker så breda och betydelsefulla verksamhetsområden ter sig begränsningen knappast anmärkningsvärd. För Zambias del torde det svenska biståndet som helhet snarare bli än mer flexibelt med importstöd och den planerade personal- och konsultfonden som nya men bestående inslag i samarbetet.

Som koncentrationsområden har hittills angetts landsbygdsutveckling, utbildning, hälsovård samt transporter och kommunikationer. Svenska biståndspolitiska mål talar för att biståndet bör än starkare markerat inriktas mot verksamheter som kommer landsbygden till del samt mot verksamheter som leder till spridning av social service och som innehåller väsentliga kunskapsöverförande moment. En inriktning på landsbygdsutveckling, utbildning och hälsovård står också i samklang med zambiska önskemål beträffande det svenska biståndets innehåll. Framför allt torde insatserna på lantbruksområdet få ökad betydelse under de närmaste åren. Detta med tanke på den grundläggande omorientering i zambisk utvecklings- och näringspolitik som förebådats inför den 3:e planperioden (1979-1983).

Det svenska biståndet till transport- och kommunikationssektorn har främst avsett stöd till telekommunikationsväsendet. Detta stöd är av ren importstödskaraktär och bör framdeles ej upptagas som en särskild sektor inom samarbetet. Om Zambia så önskar kan man utnyttja importstödet för fortsatt upphandling av utrustning eller konsulter för telekommunikationsväsendet. Däremot bör man på svensk sida "hålla dörren öppen" för sådana insatser inom transportområdet som har som syfte att underlätta och förbättra utrikeshandelstransporterna. De svåra transportproblemen är idag en avgörande flaskhals för den zambiska ekonomin och eventuella zambiska önskemål om att utnyttja svenska biståndsmedel för att utveckla transporterna via utlandet bör på svensk sida beaktas positivt. Såvida önskemålen begränsas till leverans av transportutrustning (t ex järnvägsvagnar) kan dock även detta ske inom ramen för importstödet.

Det sektorinriktade biståndet till Zambia bör framdeles sålunda begränsas till landsbygdsutveckling, hälsovård, utbildning och eventuellt transporter. En icke oväsentlig del av landramarna (20-30%) torde därutöver också



- åtminstone för de närmaste åren - få avsättas för allmänt importstöd och för en allmän personal- och konsultfond. SIDA bör vara restriktiv till andra sektoranknutna insatser. Nu pågående insatser inom industri, kommunikationer, kraft och annan infrastruktur bör successivt avvecklas.

#### 4. Biståndet inom sektorerna

För att en strävan mot koncentration skall få avsedd verkan bör biståndet inom de angivna huvudsektorerna inriktas på programbetonat stöd till vissa delsektorer eller större enskilda projekt. Strävanden mot koncentration ter sig meningslöst om biståndet till t ex landsbygdsutveckling sprids på en mängd olika separata insatser (vägar, vatten, kreditgivning, lantbruksutbildning, växtodling, Kooperation, spannmålslagring etc). Målet bör närmast vara att samarbetet framdeles inriktas på hela utvecklingsprogram för vissa delsektorer. Avgörande för bestämning av dessa delsektorer bör vara institutionella och budgettekniska förutsättningar i Zambia.

#### Landsbygdsutveckling

Inom denna sektor finns sedan flera år tre "hornstenar" i det pågående samarbetet, nämligen stöd till det integrerade landsbygdsutvecklingsprogrammet IDZ, Kooperationen och Mpika-skolan. Stödet till Kooperation och (i mindre grad) IDZ har redan prägeln av delsektorstöd (såsom nationella utvecklingsprogram med egna budgetar under en myndighet). Stödet till Mpika-skolan kan med fördel på liknande sätt utvidgas till att omfatta det program för lantbruksutbildning som jordbruksministeriet ansvarar för. Utgångspunkten för svenskt vidkommande bör vara att biståndet inom sektorn huvudsakligen inriktas på de tre nämnda programmen och att försiktighet iakttas beträffande vidgning med mer omfattande stöd till ytterligare områden. Särskilda insatser, vanligen mindre och av mer kortsiktig natur, för att avhjälpa avgörande flaskhalsar på andra områden inom sektorn bör däremot inte uteslutas.

#### Hälsovård

Bistånd till denna sektor kommer att inriktas på två större program, nämligen sjukvårdsläroutbildning och landsbygdshälsovård. Det nyligen beslutade stödet till en utbildningsanstalt för vidareutbildning av sjuksköterskor får ses som ett komplement och en uppföljning av det nu omfattande personalbiståndet till skolor för sjuksköterskor, barnmorskor och undersköterskor och en förutsättning för framtida utfasning av det nuvarande personalbiståndet.

#### Undervisning

Stöd utgår f n till två större enskilda projekt - en yrkesläroarskola och gruvfakulteten vid universitetet. Ett insatsförslag om teleingenjörsutbildning vid universitetet håller på att slutföras. Biståndet in-

riktas således främst på yrkesutbildning och den högre fackutbildning som bedrivs vid Zambias universitet. Det är svårt att uttala sig om biståndets långsiktiga inriktning på undervisningsområdet innan zambiska kommentarer erhållits till den sektorstudie som genomfördes av en SIDA-grupp 1977. Vid diskussioner om det framtida sektorstödet bör SIDA utgå ifrån att stödet begränsas till någon eller några delsektorer. Därvid bör man särskilt beakta att undervisningsförvaltningen är uppdelad på ett antal självständiga myndigheter.

#### 5. Importstöd

Allmänt importstöd är en förhållandevis ny biståndsform i det svenska samarbetet med Zambia. Det har blivit aktuellt genom att landets traditionellt goda valutaläge dramatiskt har försämrats under de senaste åren. Från 1976/77 utgår en icke oväsentlig del av biståndet i form av allmänt importstöd. Då någon förbättring i Zambias ekonomiska läge ej kan förutses under överblickbar framtid kan man räkna med att allmänt importstöd blir en bestående komponent i biståndsbilden till Zambia. Zambia har angivit att man önskar fortsatt allmänt importstöd. Importstödet kan med sin utformning närmast betecknas som rent budgetstöd.

#### 6. Personalbistånd

Det stora, och geografiskt spridda, personalbiståndet till Zambia har varit mycket kapacitetskrävande för biståndsförvaltningen. Problemen med anskaffning av bostäder, ökade problem med avseende på personalens säkerhet, försämrade rekryteringsmöjligheter och minskade uppföljningsmöjligheter från biståndskontorets sida har bidragit till en diskussion om personalbiståndets lämpliga omfattning. Efter överenskommelse med Zambia har man under de senaste åren ej ökat antalet utsänd personal. Såsom ovan nämnts är det personalbistånd som avser sk lösa tjänster under successiv avveckling. Framdeles bör således personalbiståndet endast utgå till de projekt och program som utgör samarbetets koncentrationsområden.

Som komplement till traditionellt personalbistånd planeras upprättande av en personal- och konsultfond. Denna fond som av Zambia bl a skulle kunna utnyttjas för rekrytering av personal från tredje land, rekryteringsbefrämjande åtgärder, konsulter och utbildning bereds med sikte på att inrymmas i samarbetsprogrammet från 1979. Insatsen förutses regleras på motsvarande sätt som importstödet som en fast komponent men med flexibla ramar inom samarbetsavtalet.

7. Arbetsinsats för biståndsförvaltningen

Den ökade koncentrationen av biståndet bör medföra en på sikt minskad administrativ belastning både på SIDA-S och bk. Det skulle framför allt uppnås genom minskade krav på personalbiståndets administration och genom att biståndet inom industribyråns ansvarsområde nästan helt avvecklas. Biståndskontoret och de sektorbyråer som handlägger bistånd till de tänkbara koncentrationsområdena (LANT, BEF/HÄLSO och UND) kommer dock inte att märka någon större lättnad - i alla fall inte under de närmaste åren. Särskilda arbetsinsatser kommer i ett inledningsskede att behövas av dessa enheter för att finna fungerande former för ett mer programbetonat sektorstöd. En samordning av beredning och uppföljning av biståndet inom sektorerna, ökad flexibilitet med mindre behov av direkt styrning och detaljkontroll och ett kontinuerligt och uppbyggt samarbete med svenska utomstående institutioner och myndigheter bör dock efter en viss tid minska kraven på biståndets administration också för dessa enheter.

En aspekt som är väsentlig speciellt för biståndskontoren är koncentration av hela den biståndsverksamhet som utgår bilateralt och inte bara koncentration inom den landramsfinansierade verksamheten. En för bk viktig aspekt på koncentration - åtminstone i Zambia och i andra länder med mycket svag samordning av finans/planministerium - är att ha att göra med så få ministerier/myndigheter som möjligt.

Exempel på bistånd "vid sidan av" är forskningsstöd via SAREC, stöd via enskilda organisationer, insatser genom IMPOD och så småningom via industrifonden. Även om det inte är klart i alla fall att bk inom ambassaden ska vara ansvarig för den lokala handläggningen, blir detta en naturlig sak i de länder där bk utgör den större delen av ambassaden.

De administrativa fördelarna med en koncentration inom landramen kan därför lätt ätas upp om det samtidigt sker en spridning utanför landramen.

