

Styrelsen för internationell utveckling

UTR
 P17
 LAND
 EWON
 HELA DIR.

SIDA	
DIR	8753
- 5 JUN 1974	
BYRÅD	HO
0	9117

<p>SIDA ARKIV EX</p>

Under hänvisning till 1 § andra stycket kungörelsen 1949:357 får riksdagens revisorer hemställa, att Ni senast den 9 september 1974 ville avge yttrande över här bifogad, inom revisorernas kansli upprättad granskningspromemoria.

På riksdagens revisorers vägnar

Fritz Börjesson
 Fritz Börjesson
 Ordförande

Per Dahlberg
 Per Dahlberg
 Kanslichef

Granskningspromemoria nr 5

(projekt nr B 5)

Bil

Personalkostnader i den svenska biståndsverksamheten

Innehållsförteckning		Sid.
1	Bakgrund	1
2	SIDA - organisation och personalstyrka	1
3	SIDA - anslagsutveckling och personalkostnader	4
3.1	Anslagsutveckling	4
3.2	Personalkostnader	6
3.2.1	Personal anställd hos hemmamyndigheten: förvaltningsanslag	7
3.2.2	Personal anställd hos hemmamyndigheten: sakanslag	7
3.2.3	SIDA:s fältverksamhet: kontraktsanställda och personal vid biståndskontor.	9
3.2.4	SIDA:s fältverksamhet: fredskårsdeltagare	11
3.2.5	SIDA:s fältverksamhet: konsulter	11
3.2.6	SIDA:s fältverksamhet: biträdande multilaterala experter	12
4	Utrikesdepartementets avdelning för internationellt utvecklingssamarbete m.m.	13
5	Summering av biståndsverksamhetens kostnader och personalantal	15
6	Biståndsverksamhetens spridning på sektorer och länder	15
7	Vissa riktlinjer av betydelse för personalförhållandena	19
8	Ledningsgruppens förslag (LÖSO)	23
9	Speciella analyser	27
9.1	Personal anställd hos hemmamyndigheten	29
9.2	Kontraktsanställda och personal vid biståndskontor	34
10	Sammanfattning och synpunkter	38

Bilagor

- 1 Organisationstablå - Uppgift om antalet styrelse- och direktionsmedlemmar samt antalet tjänster och anställda året 1973/74
- 2 Svenska biståndsutbetalningar, länderfördelning 1962/63 - 1972/73, programländer
- 3 Svenska biståndsutbetalningar, länderfördelning, övriga länder
- 4 Svenska biståndsutbetalningar, länderfördelning 1963/64 - 1972/73, SIDA:s bidrag till enskilda organisationer
- 5 Avtalade insatser 1969 - 1972
- 6 Antalet avtalade insatser fördelade på storleksklass/belopp i milj. kronor (mkr)
- 7 Genomsnittlig storlek på insatser och antal i kategorier klass I - V åren 1969 - 1972

Bakgrund

I den för riksdagens revisorer för år 1973 gällande granskningsplanen har erinrats om att anslaget till styrelsen för internationell utveckling (SIDA) under loppet av de fem senaste budgetåren stigit från 8 milj. kronor till 27,6 milj. kronor i runda tal. Enligt planen borde anledningen till de stegrade administrationskostnaderna närmare granskas. Samtidigt borde undersökas i vad mån en systematisk resultatvärdering förekom inom biståndsverksamheten. Ämnesvalet hade viss anknytning till vad revisorerna uttalat med anledning av en granskning som företagits år 1966.

I granskningspromemoria nr 10/1973 redovisades resultatet av granskningen av resultatvärderingen i biståndsverksamheten. Därvid lämnades också en översiktlig framställning av biståndsverksamhetens ekonomi och dess inpassning i det internationella sammanhanget. I förevarande promemoria behandlas kostnaderna för SIDA:s hemmaförvaltning och fältverksamhet samt för utrikesdepartementets avdelning för internationellt utvecklingssamarbete m.m., huvudsakligen personalkostnaderna.

SIDA - organisation och personalstyrka

SIDA inrättades år 1965 och efterträdde då den tidigare nämnden för internationellt bistånd.

Myndigheten hade det första verksamhetsåret en personalstyrka om 165 personer. Organisationen innehöll sju byråer, fördelade på tre huvudavdelningar, samt ytterligare några enheter. Sedan dess har en väsentlig personalökning ägt rum och organisationen har varit föremål för översyn. Indelningen på huvudavdelningar har övergetts och ytterligare byråer har tillkommit. För SIDA gäller en instruktion av år 1965 (SFS nr 666) med vissa senare ändringar.

SIDA leds av en styrelse med verkets chef, generaldirektören, som ordförande. Direktionen (generaldirektören, avdelningscheferna och överingenjören) är ett organ för samråd och information. Verket är i övrigt organiserat på tio byråer. Huvuddragen av organisationen framgår av tablan i bilaga 1.

Beträffande arbetsuppgifterna för de olika byråerna och organisationen i övrigt må följande anges.

A. Utredningsbyrån: Samhällsekonomiska och metodologiska utredningar, multilateralt bistånd, resultatvärdering, forskningsfrågor, statistik, juridiska ärenden samt sekretariatsuppgifter för styrelsen och ledningen m.fl.

B. Länderbyrån: Länderprogram och insatsplaner, planer och program för katastrofbistånd och andra biståndsinsatser som inte kan hänföras till speciell sektor.

C. Industribyrån: Industri, transportväsen, kraftförsörjning, vattenförsörjning och exportfrämjande bistånd, fysisk planering, anläggnings- och byggnadsverksamhet samt slumsanering.

D. Lantbruksbyrån: Jordbruk och husdjursskötsel, skogsbruk och fiske samt miljöfrågor.

E. Undervisningsbyrån: Undervisning och utbildning, stöd till u-ländornas förvaltning, studiestöd, humanitärt bistånd till vissa flyktingar och nationella befrielseörelser, bistånd till enskilda organisationer.

F. Befolkningsbyrån: Befolkningspolitik, demografi och familjeplanering.

G. Ekonomibyrån: Organisation, budget, inköp, redovisning, kassatjänst, intendentur, reproduktion, expedition och revision.

H. Personaladministrativa byrån: Personaladministration, rekrytering, utbildning av hemmapersonal.

I. Rekryterings- och utbildningsbyrån: Samordning av personalbistånd, rekrytering och personalutbildning.

J. Informationsbyrån: Informationsverksamheten i Sverige om det offentliga biståndet genom SIDA och de internationella organisationerna samt om u-ländernas situation.

Flera av byråerna handlägger också ärenden om den forskning som tillhör respektive ämnesområden.

I syfte att effektivisera biståndsförvaltningen har biståndskontor inrättats i vissa länder, med vilka Sverige har ett särskilt omfattande utvecklingssamarbete. Kontoren var till en början organiserade enheter inom SIDA men utgjorde i förhållande till verksamhetslandet en särskild enhet inom vederbörande ambassad. Efter viss översyn av organisationen har kontoren under budgetåret 1973/74 närmare integrerats med beskickningarna.

Av organisationstablan i bilaga 1 framgår att antalet tjänster vid hemmamyndigheten i mars 1973 uppgick till 297. På grund av deltidsanställningar m.m. var antalet anställda högre; det har av SIDA uppgetts till ca 340.

Vid biståndskontoren fanns vid nyssnämnda tidpunkt 61 befattningshavare (exklusive lokalanställda) med följande fördelning: Botswana 3, Etiopien 13, Kenya 11, Pakistan 1, Indien 3, Tanzania 15, Tunisien 6 och Zambia 9. Därjämte fanns en befattningshavare vid FAO i Rom. ¹⁾

Den nu företagna undersökningen har omfattat - förutom anställda vid hemmamyndigheten och biståndskontoren - olika kategorier av personal på fältet, främst kontraktsanställda och fredskårsarbetare, samt viss annan personal. I den följande redogörelsen har medtagits anställda som åtnjutit lön eller arvode från SIDA på sådant sätt att SIDA kan sägas ha

1) Senare har biståndskontor inrättats i Bangladesh

ansvar för vederbörandes anställning och/eller sysselsättning. På denna grund har experter vid FN-organ samt svenskar i nordiska insatser uteslutits. Vidare har volontärer inom FN-verksamheten, 3 st., inte tagits med. - Med nu angivna gränsdragning har undersökningen omfattat följande personalstyrka.

Personal- antal	Budgetår				
	1967/68	1968/69	1969/70	1970/71	1971/72
	576	764	793	825	879

3 SIDA - anslagsutveckling och personalkostnader

3.1 Anslagsutveckling

Anslagsutvecklingen för SIDA (och dess föregångare NIB) under en tioårsperiod kan redovisas med följande tabell.

Tabell 1 (tkr)

Budgetår	Anslag	Nettoutgift
63/64	2 113	2 238
64/65	3 204	3 658
65/66	6 970	6 268
66/67	7 171	7 898
67/68	8 103	8 868
68/69	9 882	10 331
69/70	14 982	14 927
70/71	18 656	17 382
71/72	20 837	20 785
72/73	27 584	24 328
73/74	28 094	

Anslagen till hemmamyndigheten var tidigare uppdelade på avlöningar och omkostnader (ev. utrustning) men har fr.o.m. budgetåret 1969/70 anvisats som ett anslag, betecknat C 4. Anslagens uppdelning på olika slag av lönekostnader och omkostnader för större delen av tioårsperioden redovisas i tabell 2 a (i vederbörande statsverkspropositioner beräknade belopp).

Tabell 2a Anslagen uppdelade efter kostnadslag budgetåren 1965/66 - 1972/73 (tkr)

Anslag	Budgetår							
	1965/66	1966/67	1967/68	1968/69	1969/70	1970/71	1971/72	1972/73
1 Avlöningar/lönekostnader	5 420	5 541	6 188	7 737	9 089	11 118	15 156	17 968
2 Lönekostnadspålägg	-	-	-	-	2 039	2 536	-	-
3 Sjukvård	15	15		30	35	40	45	50
4 Resekostnader	765	765		1 100	1 400	1 625	1 725	1 800
5 Lokalkostnader								
a. Hyror	-	-	-	-	1 228	2 078	2 334	2 510
b. Inredning av nya lokaler i kv. Provisorin								3 545
6 Expenser, onkostnader	670	750	1 915	965	1 091	1 091	1 367	1 461
7 Publikationstryck	100	100						
8 Utbildning av personal	-	-		50	100	168	200	250
Summa tkr	6 970	7 171	8 105	9 882	14 982	18 656	20 837	27 504

Beloppen i tabell 2 a omfattar inte utgifterna för biståndskontoren. Dessa utgifter bestrids från anslaget C 2, Bilateralt utvecklingssamarbete. En specifikation av utgifterna för kontoren under tre budgetår lämnas i tabell 2 b.

Tabell 2 b (tkr)

Biståndskontor	Nettoutgifter/budgetår		
	1970/71	1971/72	1972/73
Bangladesh			16
Botswana		239	514
Etiopien	1 729	1 649	1 374
Indien		248	421
Kenya	1 060	1 387	1 660
Pakistan	1 034	648	223
Tanzania	1 172	1 813	2 056
Tunisien	564	840	851
Zambia	576	1 230	1 415
Representation vid FAO	223	254	279
Summa (tkr)	6 358	8 303	8 814
Därav för personal utsänd av SIDA	4 051	5 366	6 065

3.2 Personalkostnader

SIDA har för revisorernas räkning redovisat personalantal och personalkostnader under ett antal budgetår, i flertalet fall åren 1967/68 - 1971/72. SIDA:s uppgifter återges i tabellform i det följande. Tabellerna omfattar följande.

Tabell	Personalkategori	Sid.
3 a	Personal anställd hos hemmamyndigheten (förvaltningsanslag)	5
3 b	Personal anställd hos hemmamyndigheten (sakanslag)	6
4 a	SIDA:s fältverksamhet; kontraktsanställda och personal vid biståndskontor	7
4 b	SIDA:s fältverksamhet; fredskårsdeltagare anställda inom den svenska fredskårsverksamheten	8
4 c	SIDA:s fältverksamhet; konsulter	9
4 d	SIDA:s fältverksamhet; biträdande multilaterala experter	9

De utgifter som framgår av tabellerna ovan, 1, 2 a och 2 b, samt av tabell 3 a i det följande belastar anslaget C 4, Styrelsen för internationell utveckling (SIDA). Utgifterna enligt tabell 3 b förs på anslaget C 3, Rekrytering och utbildning av fältpersonal samt informationsverksamhet. Utgifterna enligt tabellerna 4 a - 4 d belastar anslaget C 2, Bilateralt utvecklingsarbete.

3.2.1 Personal anställd hos hemmamyndigheten: förvaltningsanslag

De i tabell 3 a redovisade kostnaderna för rubricerad personalgrupp omfattar löner med lönekostnadspålägg, sjukvårdskostnader och reseersättningar.

3.2.2 Personal anställd hos hemmamyndigheten: sakanslag

Viss personal, som är anställd hos hemmamyndigheten och fullgör arbetsuppgifter på dess personalutbildningssektion, avlönas från anslaget C 3, Rekrytering och utbildning av fältpersonal samt informationsverksamhet. Omfattningen av utgifterna för denna personal belyses av tabell 3 b. Med hänsyn till svå-

Tabell 3 a (kronor)

	Personalutgifter, kr	Tjänstgjorda ¹⁾ manår
1967/68		
avlöning	6.460.141,01	
sjukvårdsersättning	41.943,46	
reseersättning	597.124,10	
	7.099.208,57	188
1968/69		
avlöning	7.713.776,98	
sjukvårdsersättning	29.585,48	
reseersättning	690.930,28	
	8.434.292,74	216
1969/70		
avlöning	9.063.061,12	
retroaktiv lön	92.130 -	
lönekostnadspålägg	2.159.234 -	
sjukvårdsersättning	47.307,81	
reseersättning	872.472,37	
	12.234.205,30	244
1970/71		
avlöning	9.904.001,32	
lönekostnadspålägg	2.379.608,00	
sjukvårdsersättning	47.021,53	
reseersättning	1.263.841,37	
	13.594.472,22	272
1971/72		
avlöning	14.800.257,36	
sjukvårdsersättning	46.408,92	
reseersättning	1.344.078,48	
	16.190.744,76	294

1) Med anledning av att flera anställda vid hemmyndigheten åtnjuter ledighet från sina tjänster har SIDA föredragit att redovisa anställda personer i tjänstgjorda manår. (Antalet tjänstlediga maj 1973 var 78.)

righeten att ta fram äldre data rörande sakanslag har uppgifter inhämtats endast för två budgetår och endast beträffande avlöningskostnader.

Tabell 3 b (kronor)

	1970/71		1971/72	
	Antal	Lön	Antal	Lön
Stockholm	4	132 000	6	179 000
Uppsala	2	69 000	3	72 000
Västerås	19	385 000	19	393 700
Summa	25	586 000	28	644 700

3.2.3 SIDA:s fältverksamhet: kontraktsanställda och personal vid biståndskontor

Den svenska biståndsverksamheten lämnas i betydande utsträckning som personalbistånd. Denna biståndsform innebär att kvalificerad arbetskraft ställs till u-ländernas förfogande dels för att utföra direkta arbetsuppgifter i mottagarlandet, dels för att överföra sina speciella kunskaper till medarbetarna i detta land. Denna arbetskraft anställs vanligen enligt personliga kontrakt. Avlöningen bestäms enligt särskilt anställningsreglemente och speciella löneskalor.

Biståndsarbetarna utbildas av SIDA för sina kommande uppgifter. Utbildningen har främst formen av orienteringsdagar, språkutbildning och förberedelsekurser. Verksamheten riktar sig även till biståndsarbetarnas familjer. - Utbildningsverksamheten vid SIDA har betydande omfattning. Som exempel kan nämnas att kostnaderna för språkutbildning och förberedelsekurser för kontraktsanställd personal (med familjer) under budgetåret 1971/72 uppgick till ca 2,7 milj. kronor.

I tabell 4 a redovisas personalkostnaderna under fem budgetår för kontraktsanställda och för personal vid biståndskontoren. Den sistnämnda personalkategorin har som regel fast anställning vid hemmamyndigheten men uppbär under utlandstjänstgöringen speciella löneförmåner.

De i tabellen redovisade personalkostnaderna omfattar: löner, utlandstillägg, barntillägg, utbildningsbidrag till anställdas barn, utrustnings- och förflyttningsbidrag, sjukvårdsersättning och förebyggande hälsovård, reseersättning vid ut- och hemflyttning samt semesterhemresor, flyttningsbidrag, pensionsförsäkringsavgifter, fortbildningsersättning och hyreskostnader för bostäder.

För budgetåret 1971/72 fördelade sig de olika personalkostnaderna i % av kontrakts- och biståndskontorspersonalens totala personalkostnader enligt följande:

löner 67,7 %, utlandstillägg 3,5 %, barntillägg 2,3 %, utbildningsbidrag 1,6 %, utrustnings- och förflyttningsbidrag 0,8 %, sjukvårdsersättning och förebyggande hälsovård 0,8 %, reseersättning 7,7 %, flyttningsbidrag 2,5 %, pensionsförsäkringsavgifter 0,6 %, fortbildningsersättning 0,8 %, hyreskostnader 11,7 %.

Tabell 4 a

Budgetår	Personalkostnader tusen kronor	Antal i tjänst 30.6
1967/68	14.438	197
1968/69	19.250	235
1969/70	29.408	263 1)
1970/71	32.723	275 1)
1971/72	37.218	284 1)

1) Varav respektive 28, 45 och 52 anställda på biståndskontoren (exklusive lokalanställda).

3.2.4 SIDA:s fältverksamhet: fredskårsdeltagare

Fredskåren består av unga yrkeskunniga personer som har främst ideella motiv för sina insatser inom biståndsarbetet.

Fredskårsidén har internationell utbredning och tog fast form i Sverige år 1965.

Personalkostnaderna för fredskårsdeltagarna, som redovisas i tabell 4 b, omfattar:

löner, utlandstillägg, utrustningsbidrag, sjukvårdsersättning, reseersättning vid ut- och hemflyttning samt semesterhemresor, flyttningsbidrag, pensionsförsäkringsavgifter samt hyreskostnader för bostäder.

För budgetåret 1971/72 fördelade sig de olika personalkostnaderna i % enligt följande:

löner 65,9 %, utlandstillägg 6 %, utrustningsbidrag 1,1 %, sjukvårdsersättning 1,1 %, reseersättning 9,4 %, flyttningsbidrag 2,1 %, pensionsförsäkringsavgifter 1,5 %, hyreskostnader 12,9 %.

Tabell 4 b

Budgetår	Personalkostnader, tusen kronor	Antal i tjänst 30.6
1967/68	3 063	109
1968/69	3 522	193
1969/70	6 223	191
1970/71	5 964	180
1971/72	7 296	198

3.2.5 SIDA:s fältverksamhet: konsulter

I biståndsverksamheten anlitar SIDA konsulter dels i hemlandet, dels på fältet. Då insatserna vanligen har direkt eller nära samband med särskilda biståndsprojekt bestrids kostnaderna med anlitanande av biståndsanslag (C 2). Uppgifter om kostnaderna redovisas i tabell 4 c nedan för ett budgetår för att man skall

få en uppfattning om storleken av ersättningar av denna natur. Beloppen avser ersättningar till enskilda personer, således ej till konsultföretag.

Tabell 4 c (kronor)

Organisationsenhet:

Befolkningsbyrån	40 975
Sektionen Hälso- och näringsfrågor	195 850
Industribyrån	455 450
Undervisningsbyrån	<u>232 975</u>
Totalt	925 250

3.2.6 SIDA:s fältverksamhet: biträdande multilaterala experter

SIDA rekryterar för FN-organens biståndsarbete experter och biträdande experter. Experter bekostas av respektive organisation och biträdande experter av SIDA. De nämnade utgörs vanligen av yngre personal med universitetsutbildning och yrkeserfarenhet.

Personalkostnaderna för biträdande experter redovisas i tabell 4 d. De omfattar: "Base Pay, Post Adjustment, Assignment Allowance, Repatriation Grant - 8 %, Dependency Allowance, Travel of Expert, Travel of Dependents, Shipment of Personal Effects, Installation Allowance, Commutation of Annual Leave, Miscellaneous".

Tabell 4 d

Budgetår	Personalkostnader, tusen kronor	Antal i tjänst
1967/68	6 553	82
1968/69	7 344	120
1969/70	9 000	95
1970/71	8 799	73
1971/72	8 395	75

Beträffande bakgrunden till den s.k. u-avdelningens inrättande har utrikesdepartementet på därom gjord förfrågan lämnat bl.a. följande upplysningar.

Frågor rörande bistånd till främmande lands utveckling handlades före 1970 i Kungl. Maj:ts kansli huvudsakligen inom utrikes-, finans- och handelsdepartementen. Verksamhetsområdet för utrikesdepartementets avdelning för internationella biståndsärenden (biståndsavdelningen) omfattande huvudsakligen multilateralt och bilateralt tekniskt utvecklingsbistånd (kunskapsöverföring) och humanitärt bistånd.

Handläggning av vissa frågor rörande stöd till u-länderna ankom även på andra departement.

Biståndsverksamhetens kraftiga ökning i samband med statsmakternas beslut att det s k 1 %-målet skulle uppnås budgetåret 1974/75 medförde, att Kungl. Maj:t i propositionen 1970:44 föreslog att samtliga biståndsanslag fr o m budgetåret 1970/71 skulle föras in under tredje huvudtiteln.

I den nyssnämnda propositionen erinrades om att 1967 års riksdag uttalat sig för en ökad organisatorisk och anslags-teknisk samordning av utvecklingsbiståndet¹⁾. Statsutskottet hade i sitt utlåtande betonat vikten av att biståndsverksamheten samordnades under enhetlig ledning, så att tillämpningen av en totalsyn på utvecklingsbiståndet ytterligare underlättades.

Förändringarna innebär en samordning av handläggningen genom att frågorna rörande finansiellt bistånd fördes över från finansdepartementet till en utbyggd avdelning för internationellt utvecklingssamarbete inom utrikesdepartementet. Detsamma gällde de arbetsuppgifter av departemental natur som tilldelats SIDA. Vidare genomfördes en omorganisation av utrikesdepartementets biståndsavdelning. Avdelningen indelades i tre sakområden, omfattande multilateralt utvecklingssamarbete, bilateralt utvecklingssamarbete och lång-

1) Förslag av detta innehåll hade år 1966 lagts fram av riksdagens revisorer.

siktig planering. Den multilaterala enheten skulle fullgöra såväl verks- som departementsfunktioner.

Den nya avdelningen förstärktes också personellt. Avdelningen kom att omfatta det antal tjänster som tidigare erfordrats för handläggning av biståndsfrågor inom utrikesdepartementet, finansdepartementet och SIDA. Därjämte inrättades några nya tjänster.

Avdelningens personalantal framgår av följande uppställning. Antalet har inte ökat sedan tillkomsten år 1970.

	Handläggande tjänstemän	Övrig personal	Summa
Ledning	1	1	2
Multilaterala enheten	11	5	16
Bilaterala enheten	11	5	16
Planeringsenheten	4	4	8
Totalt	27	15	42

1972 och 1973 års statsverkspropositioner redovisar för u-avdelningen de beräknade beloppen 5,0 milj. kronor och 5,3 milj. kronor för budgetåren 1972/73 och 1973/74. Medlen anvisas på anslaget A 1, Utrikesförvaltningen.

Utvecklingen av lönekostnader och personalantal framgår av tabell 5.

Tabell 5 U-avdelningens löne- och kommittékostnader (milj. kronor) samt personalantal

Budgetår	Löne- kostnader	Kommittéer	Summa	Antal anställda
1969/70	-	0,05	0,05	-
1970/71	2,26	0,04	2,30	42
1971/72	2,92	0,22	3,14	42
1972/73	3,10	-	3,10	42

5 Summering av biståndsverksamhetens kostnader och personalantal

Om uppgifterna i föregående avsnitt 1 - 4 ställs samman, erhålls den svenska officiella biståndsverksamhetens personalantal och personalkostnader (tabell 6).

Tabell 6 Den svenska officiella biståndsverksamhetens personalantal och personalkostnader

	Budgetår				
	1967/68	1968/69	1969/70	1970/71	1971/72
Antal anställda:					
SIDA	576	764	793	825	879
UD:s u-avd.	-	-	-	42	42
Totalt	576	764	793	867	921
Personal-kostnader: (milj. kr)					
SIDA	31,15	38,55	56,87	61,67	70,67
UD:s u-avd.	-	-	0,05	2,30	3,14
Totalt	31,15	38,55	56,92	63,97	73,81

6 Biståndsverksamhetens spridning på sektorer och länder

Enligt vad som framgår av revisorernas berättelse år 1966 koncentrerades den tekniska biståndsverksamheten då främst på sektorerna livsmedelsförsörjning, lärar- och yrkesutbildning samt hälsovård inklusive familjeplanering. Ämnesområdena har sedan dess ökat i antal. För närvarande är dessa sektorer följande.

- 1 Hälso- och sjukvård inklusive familjeplanering
- 2 Landsbygdsutveckling och livsmedelsförsörjning
- 3 Undervisning
- 4 Förvaltningsbistånd
- 5 Humanitärt bistånd
- 6 Vatten- och kraftförsörjning m.m.
- 7 Industri

I mitten av 1960-talet koncentrerades de svenska biståndsinsatserna till sex s.k. inre länder och nio s.k. yttre länder, d.v.s. till femton mottagarländer.

I SIDA:s verksamhetsberättelse för 1971/72 särredovisas bistånd till 25 mottagarländer, av vilka elva betecknas som programländer.

Biståndsmedlen fördelas på mottagarländerna med mycket olika belopp. Spridningen kan åskådliggöras av utbetalningarna under ett antal år. SIDA har redovisat denna fördelning för elva budgetår (1962/63 - 1972/73). Uppgifterna har tagits in i de tre bilagorna 2-4. Bilaga 2 avser programländer, bilaga 3 avser övriga länder som erhållit bidrag direkt genom SIDA och bilaga 4 avser länder som erhållit bidrag av SIDA genom förmedling av enskilda organisationer.

Bilaga 2 visar att vid periodens början sammanlagt omkring 19 milj. kronor betalades ut till fem programländer. Vid periodens slut betalades 417 milj. kronor ut till tolv sådana länder.

Enligt bilaga 2 uppgick summan av utbetalningarna till programländer under vart och ett av tabellens fyra sista budgetår, 1969/70 - 1972/73, till respektive 230,5, 286,2, 337,3 och 417,4 milj. kronor. Till övriga länder exklusive enskilda organisationer utbetalades dessa år - enligt bilaga 3 - respektive 14,0, 26,9, 37,8 och 56,2 milj. kronor.

Av det av SIDA administrerade biståndet föll således under respektive budgetår beloppsmässigt på programländer respektive 94,3, 91,4, 89,9 och 88,1 procent, medan motsvarande andelar till övriga länder var 5,7, 8,6, 10,1 och 11,9 procent.

Bilaga 3 ger upplysning om spridningen av de medel som betalats ut av SIDA till s.k. övriga länder. Tabellen upptar 41 u-länder eller i några fall grupper av u-länder. Några länder har erhållit utbetalningar under vart och ett av de redovisade budgetåren, och åtskilliga länder har fått utbetalningar under ett flertal år. Ett 20-tal länder har emellertid tagit emot utbetalningar endast sporadiskt; sålunda har fem länder fått utbetalningar under tre år, likaledes fem länder under två år och nio länder under endast ett av de redovisade elva åren. Det bör erinras om att utbetalningar till följd av ett biståndsprogram eller projekt givetvis kan göras under flera år, liksom utbetalning under ett år kan avse flera insatser.

Länderspridningen, som redovisas i bilaga 3, kan också sammanfattas i följande uppställning.

Budgetår	Antal länder till vilka utbetalningar gjorts	Sammanlagda antalet länder till vilka utbetalningar gjorts från periodens början	Summa utbetalat belopp milj. kr
1962/63	8	8	9,1
1963/64	16	17	19,3
1964/65	14	19	14,4
1965/66	14	21	14,0
1966/67	16	26	21,1
1967/68	14	27	33,5
1968/69	18	32	25,9
1969/70	23	37	14,0
1970/71	19	39	27,9
1971/72	15	40	37,8
1972/73	22	41	56,2

Eftersom det i kolumn 2 redovisade antalet länder är tämligen konstant, lämnar denna kolumn i och för sig inte någon upplysning om att bidragen successivt spritts på allt flera länder. En närmare granskning av bilaga 3 visar emellertid att utbetalningarna till åtskilliga länder upphört och att nya mottagarländer valts ut. Förhållandet framgår av kolumn 3 i uppställningen ovan. Uppgifterna återger inte verkligheten exakt, eftersom de lämnats med reservation för smärre felaktigheter och även andra osäkerhetsmoment kan förekomma. Särskilt kan sammanförandet av några länder till grupper (Indokina, Östafrika m.fl.) ge anledning till olika summeringar. Det faktiska antalet länder som erhållit utbetalningar kan antas vara något högre än det i tabellen angivna. Vid periodens slut har samtliga de i förteckningen upptagna 41 länderna eller ländergrupperna fått del av den svenska biståndsverksamheten.

Bilaga 4 innehåller SIDA:s bidrag till enskilda organisationer, vilka i sin tur bedrivit utvecklingsverksamhet i 16 särskilt specificerade länder (i ett fall ländergrupp). Av mottagarna återfinns sju i bilagorna 2 eller 3, d.v.s. de har tagit emot utbetalningar även direkt från SIDA.

Den bilaterala biståndsverksamheten kännetecknas av en betydande spridning även i fråga om antalet insatser av olika storlek. Förhållandet är av intresse med hänsyn till att ett samband kan tänkas föreligga mellan insatsernas storlek och behovet av personal och andra resurser för administrationen. SIDA har utfört en undersökning beträffande insatsernas storlek och antal under åren 1969-1972. Resultatet framgår av bilagorna 5 och 6. Innehållet i bilaga 6 har även åskådliggjorts grafiskt i bilaga 7.

I bilagorna har de avtalade svenska biståndsinsatserna delats in i fem klasser med hänsyn till insatsbeloppen:

Klass	I	0,0 - 4,99 milj. kronor	
"	II	5,0 - 9,99 "	"
"	III	10,0 - 49,99 "	"
"	IV	50,0 - 99,99 "	"
"	V	100,0 - över "	"

SIDA har i en kommentar till undersökningen framhållit, att uppgifterna om antalet ingångna avtal är preliminära. De avtal som avser icke länderbunden verksamhet har sålunda inte inbegripits. Med hänsyn härtill och även av andra skäl borde materialet tolkas med stor försiktighet. Med detta förbehåll har SIDA anfört bl.a. följande.

Antal insatser i storleksklass I har varierat kraftigt. Den genomsnittliga storleken på insatserna har varierat kring 2 milj kr. I procent av totala åtaganden (enligt tabellen och med de reservationer som redovisats ovan) svarade klass I för 5 % 1969, 12 % 1970, 2 % 1971 och 10 % 1972. Antal insatser i klass II har varit nästan konstant under de senaste tre åren, likaså genomsnittlig storlek och procentuell andel av totala åtaganden, ca 10 %. För klass III har den genomsnittliga storleken varierat något omkring 22 milj kr samtidigt som andelen av det totala har minskat från 75 % till 55 %. Klasserna IV och V omfattar så få insatser att inget bestämt kan sägas om utvecklingen.

Det föreliggande materialet är mycket osäkert och omfattar en alltför liten period för att kunna bilda underlag för ett omdöme om biståndsinsatsernas storlek.

Det bör vidare nämnas att de belopp som tas upp i tabellerna belastar anslaget C 2, Bilateralt utvecklingsarbete. Detta gäller även de insatser för vilka multilateralt verkande organisationer står som administratörer. Det är därvid fråga om s.k. multi-bi-insatser.

7 Vissa riktlinjer av betydelse för personalförhållandena

Av föregående avsnitt framgår att de svenska offentliga biståndsinsatserna under den granskade perioden fördelats på 12 programländer, 41 övriga länder och 16 länder som erhållit bistånd genom förmedling av enskilda organisationer. Eftersom vissa länder finns representerade i båda de sistnämnda grupperna, blir det sammanlagda antalet mottagarländer minst 62, vilket torde motsvara ungefär hälften av hela antalet u-länder i världen. Det torde vara av intresse att uppmärksamma i vad mån utvecklingen har underlag i statsmakternas intentioner och beslut.

Statsverkspropositioner och utskottsutlåtanden under de aktuella åren ger vid handen, att biståndsverksamhetens utvidgning till nya länder och verksamhetsgrenar i stor utsträckning ägt rum under statsmakternas insyn. Detta gäller särskilt i fråga om nya verksamhetsgrenar samt om val av nya programländer och om förskjutning av stödet programländerna emellan. Sådana förändringar har regelmässigt blivit föremål för utförlig redovisning i statsverkspropositionerna. När det gäller övriga länder synes bilden vara mera splittrad.

SIDA har vid flera tillfällen framhållit vikten av att biståndsverksamheten koncentrerades. Även Kungl. Maj:t och riksdagen har med anledning därav understrukt, att koncentration av biståndsinsatserna till ett fåtal huvudmottagarländer måste gälla som en princip för det svenska utvecklingssamarbetet. Som motivering har anförts, att koncentration utgjorde en förutsättning för grundlig planering, under det att splittring av insatserna motverkade strävandena att göra administrationen så enkel som möjligt. Samtidigt har emellertid riksdagen genom olika uttalanden lämnat möjligheten öppen att meddela stöd även åt länder utanför programkretsen. Det har sålunda betonats, att koncentrationen inte utgjorde något självändamål som var liktydigt med obetingad fastlåsning vid godkända ämnen och länder samt att utrymmet borde finnas för marginalinsatser som inte krävde vidlyftig administration eller större kostnader eller som utgjorde upptakten till långvariga kostnads- och personalkrävande företag. I specifikationen till anslaget till bilateralt utvecklingssamarbete har också upptagits poster till "ospecificerade fältprojekt" och "mindre fältprojekt", avsedda för punktinsatser i form av exempelvis experter i länder där mera omfattande projekt av olika skäl inte kunde komma i fråga. Vidare har statsmakterna vid skilda tillfällen uttalat sig för biståndsinsatser inom vissa ämnesområden utan bindning till programländer och på ett sådant sätt att spridning på ett större antal länder utgjort en förutsättning för planernas förverkligande. Exempel på sistnämnda förhållande utgör stöd till familjeplanering samt till katastrofhjälp och befrielseörelser.

Av de 41 s.k. övriga länder som upptagits i bilaga 3 har det helt övervägande flertalet nämnts som mottagarländer i statsverkspropositionerna, vanligen så att stödet och dess innehåll angetts redan på planeringsstadiet. I andra fall har länderna nämnts sedan stödet kommit i gång, men erinran däremot har inte framställts vid riksdagens behandling av anslagsfrågan. Biståndet till det fåtal länder, som inte uttryckligen kommit till synes i samband med statsmakternas behandling av anslaget till bilateralt utvecklingssamarbete, torde ha täckning genom de generella grunder som godkänts för verksamheten.

I åtskilliga fall har bilateralt stöd till vissa länder påyrkats motionsvägen. Riksdagen har vanligen avslagit motioner med sådant innehåll, men det har förekommit att vederbörande utskottsutlåtanden innehållit formuleringar som lämnat utrymme för tillmötesgående, exempelvis att "frågan finge bli föremål för Kungl. Maj:ts prövning", att "ett väsentligt större samarbete (med ifrågavarande land) kan bli möjligt och motiverat" eller att utskottet "utgick från att ansökningen prövades i positiv anda".

Riksdagens ställningstagande till ifrågavarande problem må ytterligare belysas genom återgivande av några uttalanden av vederbörande utskott. Sålunda berördes den växande bidragsvolymen och dess inverkan på planeringsuppgifter och personalresurser år 1970 av statsutskottet, som anförde bl.a. följande (utl. nr 84).

Utskottet har även noterat att den bilaterala biståndsverksamheten, d.v.s. anslagen för fältverksamhet och kreditbistånd, volymmässigt förutses öka under nästa budgetår med inte mindre än 40 % men att den samtidigt föreslagna ökningen av SIDA:s avlönings- och omkostnadsanslag stannar vid en väsentligt lägre procentsats. Personalbehovet vid SIDA bör uppenbarligen även ställas i viss relation till den kraftigt växande planeringsvolymen för de därefter följande budgetåren, särskilt som det direkta utvecklingsarbetet genomgående kräver mycket ingående och långa förberedelser. Enligt utskottets mening kan dessa förhållanden leda till betydande påfrestningar på SIDA:s personal och till äventyrs medföra antingen en kvalitetsförsämring eller en ändrad inriktning eller utformning av biståndsinsatserna. Utskottet har i detta sammanhang särskilt tagit fasta på departementschefens uttalande om de stora krav som ställs på planeringskapaciteten och att omfattningen av dessa krav liksom behovet av planerings- och förvalt-

ningsresurser under de kommande åren delvis blir avhängigt av avvägningen mellan de olika vägar på vilka svenska biståndsmedel kanaliseras och de former i vilka detta sker. Uttalandet syftar bl.a. på valet mellan multilateralt och bilateralt bistånd liksom valet mellan olika biståndsformer inom dessa båda kategorier. Departementschefen har i anslutning härtill uttalat att vägledande för fördelningen mellan olika biståndsvägar och biståndsformer måste vara i vilken utsträckning dessa leder till uppfyllande av målen för det svenska biståndet. Denna bedömning kan, som departementschefen vidare framhållit, dock inte ske med hjälp av någon enkel tumregel och ej heller kan tillgången på planeringsresurser vid olika organ eller för olika former av bistånd ensam få avgöra denna fördelning.

Utskottet har emellertid anledning utgå från att den av Kungl. Maj:t nyligen tillsatta ledningsgruppen för utredning av biståndsverkets framtida organisation inom ramen för sin analys av personalkravens storlek vid olika typer av biståndsinsatser noga beaktar och prövar dessa frågeställningar. Utskottet vill vidare uttala förhoppningen att ledningsgruppen i fråga skall bedriva sitt arbete så skyndsamt att resultaten därav kommer till synes i nästa års statsverksproposition.

Beträffande biståndets länderinriktning framhöll utrikesutskottet år 1971 bl.a. följande (bet. nr 2).

Den långtidsplan som statmakterna antog 1968 bygger på principen om koncentration i det svenska biståndets länderinriktning. Enligt långtidsplanen kan emellertid, när ökningen av biståndsresurser efter hand blir mera betydande, en försiktig utvidgning av kretsen av sådana länder bli möjlig utan att effektiviteten fördenskull eftersätts.

Utan att huvudprincipen om biståndets koncentration åsidosätts, kan de växande planeringsramarna för det svenska utvecklingsbiståndet redan nu aktualisera frågan om biståndsinsatser i nya mottagarländer. Riksdagen har tidigare förordat (SU 1969:82) att en pragmatisk handlingslinje därvid bör följas, så att biståndsmyndigheten till en början försöksvis engagerar sig i nya länder i samarbete med FN-organ som redan är verksamma där. Biståndsmyndigheten kan därigenom successivt vinna erfarenheter av lämpligheten av direkta svenska insatser i större skala, utan att man fördenskull hos vederbörande regering väcker förväntningar om att Sverige skall binda sig för ett omfattande långsiktigt bistånd. Ett sådant engagemang måste nödvändigtvis föregås av grundliga utredningar och analyser som i praktiken endast kan utföras av statliga myndigheter.

Det är emellertid angeläget att riksdagen i lämpliga former delges en helhetsbild av den planering som pågår för att, med tillämpning av de tidigare fastställda principerna, utvidga kretsen av länder som mottar svenskt bistånd. På grundval av en sådan redovisning av planeringen kommer riksdagen att kunna ta ställning till konkreta förslag om utvidgning av mottagarkretsen.

8 Ledningsgruppens förslag (LÖSO)

Den ledningsgrupp för utredning av biståndsverkets framtida organisation som omnämndes av statsutskottet år 1970 lade i maj 1972 fram ett principförslag till organisation för SIDA. Förslaget innebar att det skulle inrättas fyra huvudenheter vid myndigheten (för utredning, beredning, service samt personalfrågor och ekonomi). Den personella omfattningen beräknades till omkring 310 anställda.

LÖSO:s rapport innehöll bl.a. vissa uppgifter om arbetets karaktär m.m., vilka utgjorde bakgrunden till gruppens bedömning av organisationsfrågor och personalbehov. Av redogörelsen må följande återges.

Förslaget grundade sig på en framåtblickande bedömning av SIDA:s arbetsuppgifter. Länderprogrammeringen beräknades komma att få ett helt dominerande inflytande på uppläggningsen av verksamheten. Programmeringen syftade till ett med mottagarländernas utvecklingsplanering integrerat system för att planera, genomföra och följa biståndet. Inom ramen för detta system skulle det bli möjligt att med allt högre grad av precision fastställa biståndets utformning i i varje land. Man hade att se fram emot en ökad andel ekonomiskt omfattande och innehållsmässigt komplexa insatser. Till denna utveckling bidrog att det svenska utvecklings-samarbetet - enligt statsmakternas uttalanden - i högre grad skulle komma att inriktas på s.k. programbistånd, d.v.s. bistånd som inte i förväg knutits till enskilda projekt i mottagarlandet.

En väsentlig utgångspunkt för bedömningen av SIDA:s framtida organisation utgjorde det planerings- och anslagssystem som tillämpades för det bilaterala biståndet. Systemet innebar i korthet, att statsmakterna upprättade treårsplaner och anslog medel i form av ekonomiska länderramar för utvecklings-samarbetet med ett antal utvalda länder. Omkring 65 procent av anslaget till bilateralt bistånd avdelades till stöd åt ett tiotal s.k. huvudmottagarländer och 10 procent gick till insatser i andra länder. Återstoden

eller 25 procent av anslaget fördelades till vissa internationella organisationer för forskning och utveckling, viss kurs- och stipendiatverksamhet, bidrag till enskilda organisationer i Sverige och till vissa befrielseörelser samt insatsförberedelser, smärre insatser och resultatvärdering. En viss del utgjorde reserv för katastrofhjälp m.m.

Till de ekonomiska länderramarna hade SIDA knutit allmänna resonemang rörande biståndets utformning i varje land, vilka utmynnade i en förteckning över pågående och planerade insatser, avsedda att fylla ramarna. SIDA:s förslag i dessa avseenden benämndes länderprogram. De omsattes i praktisk tillämpning i form av med mottagarlandet överenskomna s.k. samarbetsprogram. Länderprogrameringen och dess teknik befann sig alltså i ett utvecklingsstadium; formerna för samverkan med mottagarländerna i syfte att fastställa de prioriterade utvecklingsområdena måste vidareutvecklas. Detsamma gällde metoderna för att bestämma de insatser som skulle göras och systemen för att följa och värdera insatserna med avseende på utvecklingsmålen.

Utvecklingssamarbetet kunde för svenskt vidkommande sägas innebära planering i vid bemärkelse. Inom de ramar som gavs av statsmakterna skulle SIDA utreda och lämna förslag om hur Sverige på bästa sätt skulle kunna stödja ländernas utvecklingsanstängningar samt planera för verkställandet av detta stöd. Planeringen utfördes i samarbete med mottagarlandet med utgångspunkt i landets utvecklingsplaner och de prioriteringar, behov och önskemål som kom till uttryck i dessa. Ur det program som efter olika avvägningar utarbetades för stödet härleddes de konkreta biståndsinsatserna. Ansvaret för genomförandet av de projekt och program som erhöll svenskt stöd föll uteslutande på det mottagande landet. SIDA:s uppgifter i denna fas hänförde sig huvudsakligen till att ombesörja resursöverföringen samt till olika kontroll- och uppföljningsaktiviteter. Tonvikten på mottagarländernas situation och förutsättningar skapade behov av ett betydande mått av elasticitet

i arbetsformerna och av kunskap om behov och specifika problem i det aktuella landet. Utformningen av biståndet tog därför formen av ett lagarbete, och kvaliteten i detta arbete var av avgörande betydelse för verksamhetens resultat.

LÖSO framhöll vidare att antalet anställda per miljoner kronor direkt utvecklingsbistånd hade minskat kraftigt. Detta antal uppgick för de tre budgetåren 1965/66, 1969/70 och 1972/73 till respektive 1,74, 0,73 och 0,42. Ledningsgruppen anmärkte härtill att beräkningarna måste tolkas med stor försiktighet. Man pekade på att biståndskontoren inrättats och personellt rustats upp under periodens senare del, vilket inneburit arbetsbesparing för hemmyndigheten. Vidare framhölls att personalbehovet vid SIDA endast i viss utsträckning bestämdes av anslagsvolymens storlek. En inte oväsentlig del av personalen var nämligen engagerad i uppgifter som inte direkt sammanhögde med det bilaterala biståndet, bl.a. informationsverksamhet och rekrytering av personal för internationella biståndsorgans räkning. Främst gällde dock att det - genom successiva förskjutningar i fråga om biståndets sammansättning och teknik, biståndsinsatsernas genomsnittliga storlek m.m. - efter hand blivit möjligt att med bibehållen eller ökad effekt överföra mer resurser per anställd. Detta sammanhögde främst med mottagarländernas ökade kapacitet att nyttiggöra bistånd. - Det kunde dock konstateras att kraven på personalresursernas tillvaratagande skärpts och väntades ytterligare skärpas. SIDA:s organisation förväntades bli starkt ansträngd, och ett personaltillskott hade ansetts motiverat.

Vid sidan om planerings- och utredningsuppgifter hade SIDA mycket omfattande personalkrävande produktionsuppgifter, nämligen rekrytering och utbildning av personal samt upphandling och befraktning av varor för SIDA:s egen del och för olika FN-organs räkning. Även om det därvid rörde sig om stöd- eller servicefunktioner måste beaktas att den med sådana uppgifter sysselsatta personalen måste besitta

särskild sakkunskap om biståndsfrågor och i princip hade samma funktion att fylla som andra tekniker. De lämnade synpunkter på hur det svenska stödet kunde och borde utformas.

Såsom nämnts beräknade LÖSO att SIDA behövde en organisation med en personell omfattning av omkring 310 anställda. Beträffande dimensioneringen anförde ledningsgruppen bl.a. följande.

Biståndets snabba volymökning under de närmaste åren kan inte åtföljas av en motsvarande utveckling vad gäller antalet anställda. SIDA:s administration skulle i så fall ställas inför närmast överstigitliga svårigheter. När det gäller personalresursernas tillväxt måste man eftersträva en balanserad utveckling som tar sikte på situationen när biståndets volymökning stabiliserats.

Behovet av personal är emellertid inte bara betingat av biståndets ekonomiska omfattning totalt sett. Väsentligare i sammanhanget är kanske hur biståndsmöden fördelar sig på olika biståndstyper. På erfarenhetsmässiga grunder kan man säga att bistånd i form av personal som regel kräver större personalinsatser av hemmamyndigheten än bistånd i form av varor eller finansiella resurser. Inom varje resursgrupp kan emellertid behovet av insatser för planering och verkställighet variera starkt. Utvecklingskrediterna medför således långt ifrån alltid samma personalkostnad per insatt biståndskrona.

I statsverkspropositionen 1972 framhålls att s k programbistånd - d v s bistånd som inte i förväg knutits till enskilda projekt i mottagarlandet - torde komma att få ökad betydelse i samband med biståndsanslagens ökning. För biståndsgivaren är fördelen med programbistånd att det har större flexibilitet och kan överföras snabbare än projektbistånd samt att det i regel kräver betydligt mindre administrativa resurser.

Programbistånd i olika former ges i dag till bl a Indien, Pakistan, Tanzania och Kenya. Ett ökat programbistånd i det svenska utvecklingsbiståndet torde dock enligt statsverkspropositionen kunna uppnås först på några års sikt.

Det framtida personalbehovet vid SIDA var således enligt ledningsgruppen beroende av en rad faktorer som för dagen inte kunde helt överblickas. Biståndets fördelning på projekt respektive programbistånd samt - inom dessa båda biståndsformer - fördelningen på olika slag av resurser skulle i väsentlig mån komma att verka bestämmande

därvidlag. För en rättvisande bedömning av personalbehovet krävdes erfarenhetsmaterial rörande sambandet mellan biståndstyp och administrationskostnader. En första förutsättning för att samla sådant material vore ett tid- och kostnadsredovisningssystem som fördelade upplupna kostnader på - i första hand - insatser under beredning. Försök med tidplanering och tidmätning av vissa insatser pågick sedan någon tid hos SIDA. Dessa skulle successivt utökas i syfte att nå fram till bättre mätningssystemer. Det vore angeläget att detta arbete skyndsamt fördes vidare.

I avvaktan på de nämnda metodförbättringarna ansåg ledningsgruppen att SIDA borde på sedvanligt sätt ta fram underlag för att presentera sina personalbehovsberäkningar. I huvudsakligt syfte att markera de föreslagna enheternas storlek i förhållande till varandra redovisade ledningsgruppen vissa beräkningar av personalresursernas fördelning i den nya organisationen. De utgick i stort sett från dåvarande förhållanden i fråga om personal och arbetsuppgifter och innebar följande ungefärliga beräkning.

Utredningsenheten	35 personer
Beredningsenheten	100 "
Serviceenheten	75 "
Personal- och ekonomienheten	65 "
Informationsenheten, inklusive bibliotek och arkiv	<u>35</u> "
	310 personer

9 Speciella analyser

I det föregående har redogörelser för organisationsfrågor och anslagsutveckling och för personalkostnadernas samband med verksamhetens omfattning och inriktning lämnats. För att erhålla en bild av personalkostnadernas utveckling torde man böra ägna uppmärksamhet även åt löneläget för de olika personalkategorierna, närmast med sikte på att jämföra detta med utvecklingen för andra grupper av statligt anställda. Särskilt kan det finnas anledning att undersöka,

om ersättningarna till utlandstjänstgörande personal avvikit från genomsnittet på grund av speciella prisförhållanden i andra länder eller av annan anledning.

Nedanstående uppställning utvisar personalkostnaderna för det svenska utvecklingsbiståndet vid början och vid slutet av den granskade perioden och med fördelning på de olika personalkategorier som redovisats med tabeller i det föregående. Beloppen innefattar löner och olika former av lönetillägg samt sjukvårdskostnader och reseersättningar. För personal i utlandstjänst inbegrips också bl.a. flyttningsbidrag och hyreskostnader. Vid bedömning av kostnadsökningen bör till en början observeras att en allmän prisstegring inträffat mellan de redovisade budgetåren, en utveckling som gett utslag även i fråga om löner och andra personalkostnader. Någon index som är direkt tillämplig på de ifrågavarande personalförhållandena finns inte tillgänglig, men det kan nämnas att konsumentprisindex under den angivna tiden stigit med 20 procent och att löneutvecklingen i Sverige vid beräkningar i det följande överslagsmässigt angetts till 27 procent. Vid jämförelsen mellan uppställningens båda kolumner bör det alltså beaktas att en del av ökningen motsvarar allmän löne- och prisstegring samt att lönekostnadspålägg ingår i de belopp som angetts för budgetåret 1971/72, såvitt gäller tabell 3 a. Uppställningen tjänar i detta sammanhang endast syftet att ge anvisning om vilka personalgrupper som i fortsättningen bör väljas för närmare analys.

Tabell	Personalkategori	1967/68		1971/72	
		an- tal	kostnader (tkr)	an- tal	kostnader (tkr)
3 a	Personal, anställd hos hemmamyndigheten	188	7 099	294	16 191
3 b	D:o, sakanslag (personalutbildningssektionen)			28	645
4 a	Fältverksamhet: kontraktsanställda och personal vid biståndskontor	197	14 438	284	37 218
4 b	Fältverksamhet: fredskårsdeltagare	109	3 063	198	7 296
4 c	Fältverksamhet: konsulter				925
4 d	Fältverksamhet: biträdande multilaterala experter	82	6 553	75	8 395
Totalt (exkl. 3 b och 4 c)		576	31 153	851	69 100

Såsom framgår av uppställningen representerar tabellerna 3 a och 4 a den helt övervägande delen av personalkostnaderna. Ersättningen till fredskårsarbetare har stigit från 3,06 milj. kronor till 7,30 milj. kronor, men kostnaden per anställd i denna grupp har ökat från 28 101 kronor till 36 848 kronor. Även ersättningen till biträdande multilaterala experter visar en måttlig ökning. Endast de båda förstnämnda grupperna bör därför vara av intresse från gransknings synpunkt.

9.1 Personal anställd hos hemmamyndigheten

Den i avsnittet 3.2.1 intagna tabellen 3 a visar utvecklingen av personalkostnaderna för rubricerad grupp. Beloppen innefattar posterna avlöning, sjukvårds- och reseersättning. Mellan budgetåren 1967/68 och 1971/72 utvecklade sig posten avlöning enligt följande.

Budgetår	Antal månår	Avlöning (tkr)
1967/68	188	6 460 141
1971/72	294	14 800 257

Budgetåret 1967/68 redovisades det s.k. lönekostnadspålägget om ca 24 procent av lönesumman på annat sätt än 1971/72. Posten avlöning för sistnämnda budgetår bör således, för erhållande av jämförbarhet, reduceras med lönekostnadspålägget. Efter reduktion erhålls avlöningsposterna 6 460 141 kronor och 11 935 691 kronor för respektive budgetår.

Den löneutveckling som under den studerade perioden ägt rum inom allmänna civilförvaltningen kan elimineras på så sätt att avlöningsposten för budgetåret 1971/72 divideras med ett lämpligt indextal. Ett sådant torde konjunkturinstitutets index för löneutvecklingen inom den allmänna civilförvaltningen erbjuda (se Konjunkturläget januari 1974, konjunkturinstitutet, sid. 37).

Nämnda indexserie har följande utseende:

(1959 = 100)	1967	1968	1969	1970	1971	1972
	178	187	196	207	225	240 ¹⁾

Ur ovan angiven serie erhålls det indextal som uttrycker avlöningsposten budgetåret 1971/72 i 1967/68 års lönenivå. Indextalet är 127.

Det är inte utan vidare givet att denna index kan appliceras på personalen hos SIDA. Denna kan lönemässigt uppvisa särdrag som manar till försiktighet. Bl.a. är antalet deltid- anställda tämligen stort.

I det följande har SIDA:s hemmavarande personal jämförts med den allmänna civilförvaltningen när det gäller den procentuella fördelningen av de anställda på olika löneklasser. Jämförelsen har åskådliggjorts grafiskt på följande sida. Såsom framgår av figur 1 har SIDA i förhållande till förvaltningen i övrigt färre anställda i lönegraderna A 1-14 och flera i lönegraderna A 15-30 samt på löneplan B och C. En ytterligare upplösning av dessa samband har gjorts i figur 2. Figu-

1) Värdet för år 1972 är framräknat med statens avtalsverks lönestatistiska uppgifter som grund.

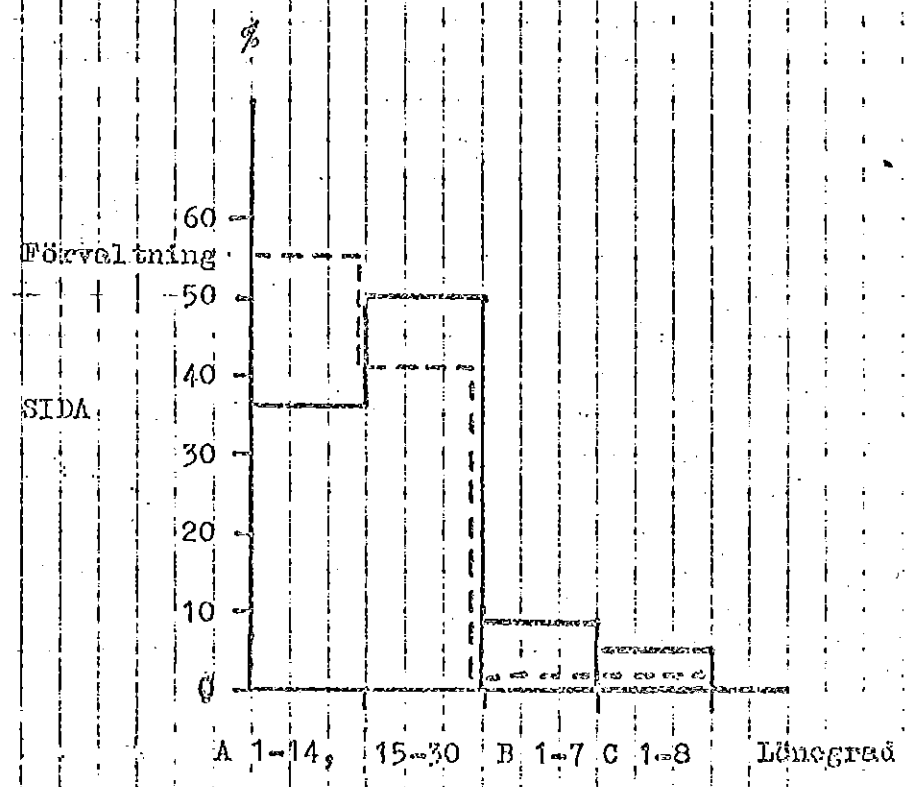
rens värden kan tjäna som underlag för bedömning av in-
börden i de värden som erhålls efter det att index appli-
cerats.

Om indextalet 127 appliceras på avlöningar för SIDA:s hem-
mapersonal utan differentiering erhålls förändringen i den
inledningsvis nämnda löneposten enligt följande, uttryckt
i 1967/68 års lönenivå.

Budgetår	Antal	Avlöning		
		Faktisk, tkr	I 1967/68 års löne- nivå, tkr	Avlöning per anställd i 1967/68 års löne- nivå, kr
1967/68	188	6 460	6 460	34 362
1971/72	294	11 936	9 369	31.876
Förändring:		kronor - 2 495		procent - 7,3

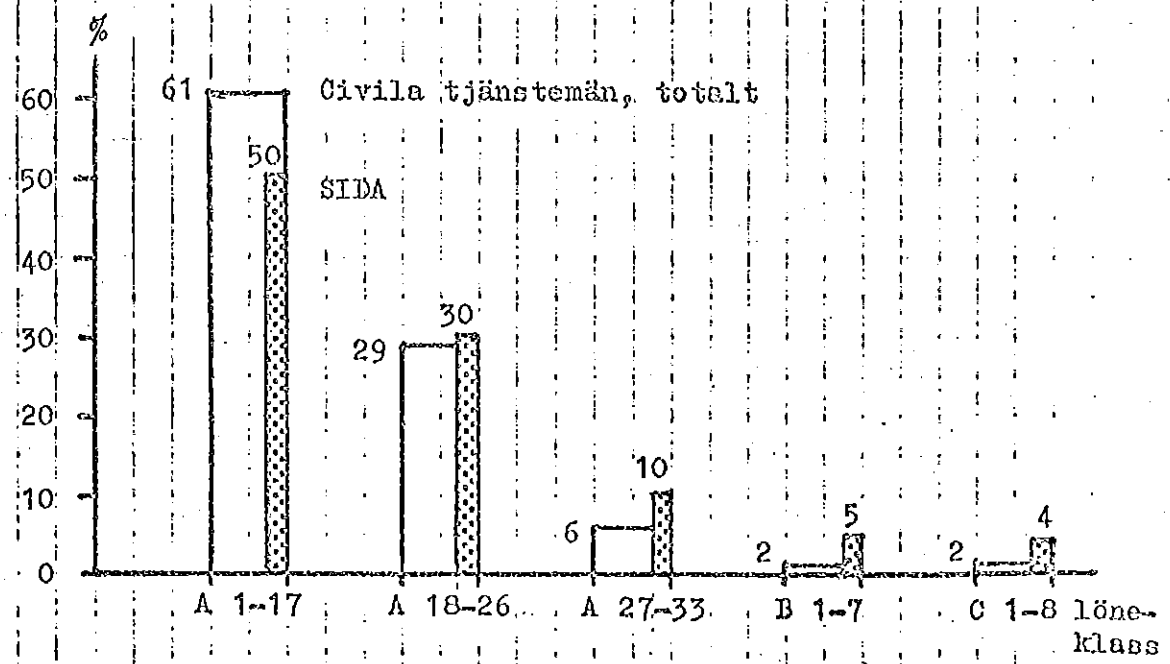
Enligt denna beräkning har lönenivån för SIDA:s hemmavarande
personal under den studerade perioden sjunkit i förhållande
till den övriga statsförvaltningen.

Figur 1 Tjänstemän inom SIDA och den civila statsförvaltningen med fördelning (%) på löneplanerna A, B och C samt vissa lönegrader, oktober 1971



Källa: SOS Statstjänstemän 1971, del 1, tabell 2.

Figur 2 Civila statstjänstemän och tjänstemän inom SIDA, heltidstjänstgörande, på löneplanerna A, B och C, fördelade på löneplaner och vissa löneklasser, oktober 1971



Källa: Statstjänstemän 1971, prel. resultat, SCB SM Am 1972:20, tabell 4.

Att en så betydande eftersläpning i löneutvecklingen förekommit hos SIDA har ansetts värt ett närmare studium, som skulle ge underlag dels för en kontroll av beräkningarnas riktighet, dels för ett försök att fastställa anledningen till avvikelsen. Utvecklingen skulle kunna förklaras av att SIDA:s organisation rymmer ett förhållandevis stort antal tjänstemän i högre lönegrader (med handläggande uppgifter) och att lönerörelserna för dessa kategorier under den aktuella tiden gett ett förhållandevis sämre utfall än för befattningshavare i lägre lönegrader. I detta syfte har SIDA:s personalförteckning vid två olika tidpunkter, nämligen den 1 oktober 1967 och den 1 oktober 1971, genomgåtts och löneuppgifterna för alla de tjänstemän som vid respektive tidpunkter med säkerhet kunde hänföras till viss löneklass bearbetats. (Antalet är således inte identiskt med antalet anställda i respektive lönegrupp vid de två tidpunkterna.)

Bearbetningen har gett följande resultat.

Löneklasserna 1 - 17 på löneplan A	1 okt. 1967	1 okt. 1971
Vid genomgången noterat antal anställda	70	152
Sammanlagd lönesumma (månadslöner) kronor	121 365	341 267
Lönesumman för år 1971, reducerad med index 127		267 870
Månadslön per anställd, kronor (reducerat belopp för år 1971)	1 734	1 762
Ökning i procent		+ 1,6 %

Löneklasserna 18 - 33 på
löneplan A samt lönegraderna
på löneplan B och C

1 okt. 1967 1 okt. 1971

Vid genomgången noterat antal anställda	103	188
Sammanlagd lönesumma (månadslöner) kronor	387 667	812 360
Lönesumma för år 1971, reducerad med index 127		639 653
Månadslön per anställd, kronor (reducerat belopp för år 1971)	3 764	3 402
Minskning i procent		- 9,6 %

En jämförelse mellan de båda grupperna synes ge stöd åt antagandet att den tidigare konstaterade eftersläpningen i löneutvecklingen för personalen vid SIDA hänger samman med att myndigheten har ett förhållandevis större antal befattningshavare i högre lönegrader än statsförvaltningen (allmänna civilförvaltningen och försvaret) i genomsnitt.

9.2 Kontraktsanställda och personal vid biståndskontor

Uppställningen i avsnitt 3.2.3 i det föregående visar personalkostnadsökningar för kontraktsanställda och personal vid biståndskontor enligt följande

Budgetår	Antal	Kronor
1967/68	197	14 438 000
1971/72	284	37 218 000

Liksom fallet är med de i avsnitt 9.1 redovisade lönekostnaderna innehåller beloppet för budgetåret 1967/68 inte lönekostnadspålägg, som däremot ingår i beloppet för budgetåret 1971/72 (jfr s. 33). Efter reduktion av det senare beloppet med nämnda pålägg - 24 procent - erhålls en jämförbar lönekostnad för budgetåret 1971/72 om 30 014 516 kronor.

Den personal som här avses var i flertalet fall kontraktsanställd. 12 respektive 52 tjänstgjorde på biståndskontoren.

För ett utvalt budgetår - 1971/72 - belöper 67,7 procent på löner. I övrigt ingår olika former av lönetillägg (10,4 procent), vissa resekostnader (10,2 procent) och hyreskostnader (11,7 procent).

Räknade per anställd uppgår personalkostnaderna till följande belopp:

1967/68	73 289 kronor
1971/72	105 684 kronor

Ökningen uppgår alltså till 44,2 procent.

Utjämnning av prisutvecklingen kan givetvis inte göras med de löneindex som använts för hemmamyndigheten. Det lönereglemente som tillämpas för den kontraktsanställda personalen ger emellertid de anställda kompensation för prisstegringar på grundval av prisuppgifter som av UD och SCB inhämtas från respektive land. Enligt SIDA:s bedömning har löneökningarna under den angivna tiden varit jämförelsevis måttliga, omkring 15 procent för hela perioden.

Kostnadsökningarna för flygresor och frakter har uppgetts vara lägre, uppskattningsvis 8-9 procent under perioden. Någon speciell ökning av den kontraktsanställda personalens förmåner, exempelvis i fråga om resor, bostäder eller dylikt, har inte förekommit. Inte heller har principerna för tjänstgöringstidens längd ändrats i någon utsträckning som kan antas ge utslag i kostnadssummorna.

Om den ovan angivna procentuella kostnadsökningen per anställd reduceras med prisökningen - 15 procent - återstår likväl en kostnadsökning av 29 procent. SIDA har uppgett att denna ökning hänför sig till en förändring i lönesystemets struktur, vilken i princip genomfördes budgetåret 1969/70 men inverkar på kostnadsjämförelsen även för när-

mast följande budgetår. Lönen har såväl före som efter omläggningen i princip varit sammansatt av två huvuddelar, dels en grundlön, motsvarande lönen i Sverige, som är föremål för beskattning enligt hemlandets skatteregler, dels ett antal tillägg som är undantagna från beskattning. Vid granskningsperiodens början var grundlönen förhållandevis liten och de skattefria tilläggen förhållandevis rikliga (den procentuella fördelningen ungefär 50-50). Omstruktureringen innebär att grundlönen höjdes väsentligt, under det att tilläggen sänktes (andelarna efter omläggningen ungefär 90-10). För att slutresultatet inte skulle medföra sänkning av den disponibla delen av löneförmånerna måste grundlönen höjas betydligt; en ökande del av grundlönen avräknades i skatt.

- Enligt SIDA torde denna förändring av systemet ha orsakat en kostnadsstegring som svarar mot hela den ovannämnda ökningen. Denna av SIDA överslagsmässigt gjorda bedömning har testats genom en undersökning av löneläget före och efter omregleringen för 32 tjänstemän med kontraktsanställning. Undersökningen gav följande genomsnittliga belopp.

	Före	Efter
Månadslön, kronor	4 140	6 883
Lönetillägg "	+ 1 467	+ 639
Bruttolön "	5 607	7 522
Avgår skatt "	- 1 745	- 3 333
Nettolön "	3 861	4 189

Uppställningen visar att nettolönen i samband med omregleringen höjts från 3 861 kronor till 4 189 kronor, d.v.s. med 398 kronor eller 8,5 procent. Ökningen beror på att omreglering företagits endast i samband med att tjänstemännen efter utgången av en tvåårsperiod tecknat kontrakt om förlängd tjänstgöring och därvid - enligt anställningsreglementet för kontraktsanställda - åtnjutit löneförbättring motsvarande sedvanlig löneklassuppflyttning. För att erhålla den nämnda löneförbättringen har bruttolönen vid omregleringen år 1969 - såsom framgår av uppställningen - höjts från 5 607 kronor till 7 522 kronor, d.v.s. med 1 915 kronor eller 34 procent, eller 37 procent om ökningen sätts i relation till månadslönen i december 1967, 5 181 kronor.

Om undersökningen är representativ för myndigheten i dess helhet skulle alltså den nämnda omregleringen jämte lönehöjningen vid kontraktsförlängning förklara hela kostnadsökningen för den kontraktsanställda personalen.

Som ett ytterligare prov har bruttolöneläget för kontraktsanställda vid den granskade periodens början och slut (hösten 1967 och december 1971) granskats. Undersökningen har omfattat omkring hälften av hela antalet vid respektive tidpunkter kontraktsanställda.

Undersökningen har visat följande.

	1967	1971
Månadslön per anställd, kronor	5 181	6 837
Årslön per anställd, kronor	62 172	82 044
Summa lönebelopp:		
för 197 anställda, milj. kr.	12,25	
för 284 anställda, milj. kr		23,3
Procentuell uppräknings m.h.t. vissa omkostnader, 26,5 % (resor, hyror m.m.) milj. kr	4,42	6,37
Summa kostnader milj.kr.	16,67	29,67
Tillkommer lönekostnads- pålägg, 24 % = 7,12 milj.kr.		36,79

Som framgår av uppställningen stämmer inte de beräknade slutsummorna överens med de uppgifter som lämnats av SIDA och som hämtats ur verkets bokföring. Avvikelserna är emellertid inte större än att de kan förklaras av statistiska ofullkomligheter i urvalet. Omkostnadsposterna, såsom resor, hyror och expenser, kan vidare under perioden ha ingått i totalbeloppen med varierande andelar. Det kan också i vissa fall föreligga osäkerhet om de anställdas kategoribeteckning, exempelvis beträffande personal i nordiska projekt.

SCB utarbetar årliga tabeller med prisindex för utländska stationeringsorter. Däri redovisas också respektive länders officiella indexserier, publicerade av ILO. Uppgifterna synes visa att prisnivån för allmänna konsumtionsvaror m.m. i de

länder där SIDA haft biståndskontor under den ifrågavarande tiden stigit med mellan 20 och 30 procent. (Valutakurserna med samma länder har däremot undergått endast smärre förändringar.) Prishöjningarna kan förutsättas ha haft till följd att SIDA fått ökade utgifter för resor, hyror och vissa andra omkostnader.

10 Sammanfattning och synpunkter

I den projektplan som upprättats för nu behandlat ärende har erinrats om att riksstatsanslaget till SIDA:s administration för budgetåret 1967/68 anvisats med 8 milj. kronor och att motsvarande anslag för budgetåret 1972/73 är upptaget till 27,6 milj. kronor. Syftet med utredningen har varit att undersöka anledningen till de stegrade administrationskostnaderna. Undersökningen har omfattat budgetåren 1967/68-1971/72.

De ovan nämnda beloppen avser SIDA som centralt ämbetsverk, d.v.s. anslagstekniskt begränsat till hemmamyndigheten. Administrationen av utvecklingsbiståndet omfattar emellertid även andra personalgrupper, främst personal i utlandstjänst. Med en utvidgning av begreppet biståndsadministration till sådana grupper kan kostnaderna anges till 31 milj. kronor för budgetåret 1967/68 och till 74 milj. kronor för budgetåret 1971/72. I beloppet för det sistnämnda budgetåret ingår kostnaderna för utrikesdepartementets biståndsavdelning med drygt 3 milj. kronor. Denna avdelning organiserades år 1970 och övertog då uppgifter som tidigare till en del ankommit på SIDA. Utom avlöningar, sjukvårdskostnader och reseersättningar innefattar de angivna beloppen vissa speciella omkostnader för personal i utlandstjänst, såsom lokalhyror och expenser m.m.

De kostnadsposter som på grund av sin storlek har förutsatts vara av särskild betydelse för kostnadsutvecklingen framgår av följande uppställning.

Tabell Personalkategori	1967/68		1971/72	
	an- tal	1 000-tal kronor	an- tal	1 000-tal kronor
3 a Personal, anställd hos hemmamyndigheten	188	7 099	294	16 191
4 a Fältverksamhet: kontraktsanställda och personal vid biståndskontor	197	14 438	284	37 218
4 b Fältverksamhet: fredskårsdeltagare	109	3 063	198	7 296
4 d Fältverksamhet: biträdande multi- laterala experter	82	6 553	75	8 395
Totalt	576	31 153	851	69 100

Vid bedömningen av den nämnda kostnadsökningen bör till en början observeras att verksamhetens omfattning ökat under perioden och att antalet anställda till följd därav stigit. Vidare har en anslagsteknisk förändring ägt rum på så sätt att lönekostnads-pålägg med 24 procent ingår i beloppet för budgetåret 1971/72. Slutligen har en allmän kostnadsstegring inträffat, en utveckling som gett utslag även i fråga om löner och andra personal-kostnader.

Det torde vara självklart att personalutvecklingen hänger nära samman med utvidgningen av biståndsverksamheten. Under den redovisade femårsperioden har anslagstilldelningen till utvecklings-biståndet, efter frånräknande av den del som avser multilateralt bistånd (bidrag till internationella biståndsprogram) ökat från 242 milj. kronor till 573 milj. kronor eller med 136 procent, under det att den ovan nämnda personalkostnadsökningen utgjorde 137 procent. Hänsyn har därvid inte i någotdera fallet tagits till prispförändringar. Även om sambandet är givet torde det vara en tillfällighet att personalkostnadsökningen så exakt anslutit sig till ökningen av biståndsanslagen. Tendensen att mottagarländerna i ökad omfattning övertar genomförandet av biståndsprojekt bör minska kravet på svenska personalinsatser

och samma effekt bör följa av att en inte obetydlig del av det bilaterala biståndet lämnas i form av krediter eller till program för vilka personalinsatsen är låg i förhållande till beloppen. Det kan även förutsättas att pågående rationaliseringsverksamhet och organisationsöversyn skall leda till kostnadsminskningar relativt sett.

Ledningsgruppen för utredning av biståndsverkets framtida organisation - LÖSO - ägnade åtskillig uppmärksamhet åt förhållandet mellan personalantal och biståndsbelopp. LÖSO fann bl.a. att en rättvisande bedömning av personalbehovet krävde erfarenhetsmaterial om sambandet mellan biståndstyp och administrationskostnader. Sådant material kunde åstadkommas genom utveckling av ett tid- och kostnadsredovisningssystem och genom fullföljande av pågående försök med tidplanering och tidmätning av vissa insatser. LÖSO ansåg det angeläget att detta arbete skyndsamt fördes vidare.

Såvitt kunnat konstateras vid förevarande utredning har emellertid dessa studier i fortsättningen bedrivits i mycket ringa omfattning. Den av LÖSO förordade grundidén för organisationens uppbyggnad, nämligen att byråerna samlades i avdelningar, har inte heller följts. SIDA har i stället valt att behålla organisationen med ett stort antal självständigt arbetande byråer.

Vid granskningen har särskild uppmärksamhet ägnats åt de båda största personalkostnadsposterna, nämligen dels den enligt löneplan anställda personalen vid hemmamyndigheten, dels de kontraktanställda och personalen vid biståndskontoren. Kostnaderna för fredskårsdeltagare har ökat endast i proportion till personalantalet.

Personalkostnaderna för hemmamyndigheten har under perioden stigit från 7 till 16 milj. kronor i runda tal. Av ökningen kan ca 3 milj. kronor förklaras av en anslagsteknisk förändring; lönekostnadspålägg ingår i redovisningen vid periodens slut men inte vid dess början. Höjningen i övrigt hänför sig dels till det större antalet befattningshavare vid periodens slut, dels till den löneökning som under perioden kommit

tjänstemannagrupperna till del. En jämförelse med anslagsutvecklingen för motsvarande grupper vid den civila statsförvaltningen i övrigt visar att tjänstemännen vid SIDA - sedda som en enhetlig grupp - lönemässigt inte hållit jämna steg med statstjänstemän i allmänhet. Om så varit förhållandet skulle nämligen kostnadsökningen för denna personalgrupp ha varit större än den nu redovisade. Avvikelsen synes kunna förklaras av att SIDA:s organisation rymmer ett förhållandevis stort antal tjänstemän i högre lönegrader och att lönerörelserna för dessa kategorier under den aktuella tiden ej gett ett lika gott utfall som för befattningshavare i lägre lönegrader.

Kostnaderna för kontraktsanställda och för personal vid biståndskontor utgör den beloppsmässigt mest betydande posten i biståndsverksamhetens administration. Den har enligt SIDA:s redovisning stigit från 14,4 milj. kronor under budgetåret 1967/68 till 37,2 milj. kronor under budgetåret 1971/72. Den anslagstekniska förändring som genomfördes från och med budgetåret 1969/70 och som innebär att lönekostnadspålägg räknas in i lönekostnaderna har medfört en uppräkningsbeloppet vid periodens slut med 7,12 milj. kronor. Vidare återspeglar kostnadshöjningen en personalökning från 197 till 284 anställda. Om lönekostnadspålägget frånräknas har kostnaderna per anställd stigit med drygt 44 procent. En analys av stegringen visar, att omkring 25 procent av höjningen är en följd av en löneteknisk omreglering mellan beskattningsbar avlöning och skattefria lönetillägg. Denna del av lönekostnaden har återgått till statsverket i form av skatt. Återstoden av ökningen -- omkring 19 procent -- hänför sig till reell lönestegring samt prisökningar beträffande administrationskostnader av omkostnadsnatur. Tillräckligt underlag för en mera detaljerad specifikation har inte kunnat erhållas vid utredningen. Det kan nämnas att SIDA:s organisation numera inrymmer personal för ekonomiska analyser av olika slag. Administrationskostnadernas utveckling bör vara en viktig uppgift för ämbetsverket.

Den nu företagna undersökningen har huvudsakligen avsett kostnadsförhållandena på grundval av redovisat personalantal, under det att behovet av personal inte närmare berörts. Som tidigare

nämnts hänger antalet anställda samman med biståndsverksamhetens omfattning och inriktning; biståndets belopp och dess spridning på olika ämnesområden och länder inverkar på personalbehovet. Sambandet mellan personalantal och insatsernas spridning har studerats av LÖSO och av SIDA, men något underlag för en avvägning har hittills inte kunnat anges. Några synpunkter på biståndets beloppsmässiga omfattning och dess inverkan på personalbehovet har anförts i det föregående. Det kan vidare betraktas som självklart att ett bistånd som koncentreras till ett fåtal ämnesområden och länder kan genomföras med en mera begränsad personalstyrka men att biståndets spridning på många grenar och länder kräver ett förhållandevis större personalantal, eftersom varje nytt objekt medför resursförbrukning i form av orientering om ländernas förhållanden, verksamhetsgrenarnas anpassning till u-ländernas situation jämte servicefunktioner av olika slag. Förhållandet har sedan flera år tillbaka betonats i olika sammanhang, bland annat av SIDA och av riksdagens revisorer. Utvecklingen under de senare åren har också medfört en koncentration i fråga om ämnesområden. Möjligheterna härtill har dock av praktiska skäl varit begränsade, främst med hänsyn till tillgången på kompetenta medverkande.

Mot nu angiven bakgrund har vid undersökningen studerats hur det svenska bilaterala biståndet fördelats på olika länder under perioden 1962/63 - 1972/73. Utredningen visar att under denna tid omkring hälften av världens u-länder i en eller annan form fått del av svenskt bistånd. Insatserna har visserligen samlats till tolv s.k. programländer, som erhållit huvuddelen av biståndsmedel och fältpersonal. Därjämte har emellertid ett 50-tal länder under ett eller flera år tagit emot bistånd, därav ett 40-tal i SIDA:s regi och återstoden genom enskilda organisationer som i sin tur i viss omfattning fått medel från SIDA. Även om vissa av de nämnda insatserna gäller hjälpaktioner i katastroflägen eller eljest är av engångsnatur måste spridningen betecknas som betydande, särskilt om man beaktar att Sveriges andel av det totala utvecklingsbistånd som lämnas av de s.k. DAC-länderna inte överstiger två procent. Problemet har uppmärksamats av SIDA, bland annat i samband med de senaste årens medelsäskanden. Det torde emellertid finnas anledning att understryka att en ytterligare koncentration

av biståndet - främst till programländerna - är möjlig och torde vara en framkomlig väg när det gäller att begränsa administrationskostnaderna i biståndsverksamheten.

Vid bedömningen av nu ifrågavarande problem bör beaktas att en begränsning av administrationskostnaderna i biståndsverksamheten inte är något självändamål. Vissa åtgärder - exempelvis den ökade användningen av finansiellt bistånd eller administrationens överlämnande till mottagarländerna själva - är visserligen ägnade att minska SIDA:s förvaltningskostnader, men motsvarande kostnader hos mottagarna kan öka i sådan omfattning att biståndets slutliga effekt blir lägre. Samma risk kan föreligga vid en överflyttning av biståndet till multilaterala hjälpformer. Det bör hållas i minnet att bästa möjliga resultat är grundprincipen för den svenska biståndspolitik. Ökad kännedom särskilt om de multilaterala insatsernas effektivitet och kostnader skulle vara av stort värde för den fortsatta bedömningen av biståndspolitik.

SVENSKA BISTÄNDSUTVEMLNINGAR, LÄNDFÖRDELNING 1962/63 - 1972/73

PROGRAMLÄNDER

Länder	1962/63	1963/64	1964/65	1965/66	1966/67	1967/68	1968/69	1969/70	1970/71	1971/72	1972/73	Totalt
Etiopien	3 647	5 823	4 213	8 217	15 148	20 222	37 392	44 377	37 955	34 424	34 723	244 146
Indien	7 818	8 329	40 507	15 449	22 323	11 855	30 842	37 411	70 240	59 840	40 374	553 088
Pakistan	5 720	11 430	4 974	10 531	17 590	27 289	48 923	43 244	46 085 ¹⁾	6 129	1 737	236 704
Tanzania	1 223	2 516	3 756	12 740	15 114	9 910	30 034	45 542	32 580	69 657	99 195	342 267
Tunisien	635	7 151	2 361	6 059	10 751	2 313	6 613	23 439	19 360	10 292	30 178	149 352
Kenya		398	747	2 532	15 467	6 191	14 963	16 265	19 995	26 145	36 219	139 253
Zambia		3		191	657	1 059	2 120	3 155	4 472	6 499	10 275	28 741
Botswana									1 920	3 634	16 109	21 723
Chile			39	9	2				137	1 554	16 522	1 8263
Cuba								46	2 414	4 332	6 297	13 089
Vietnam				100	50		2 000	17 000	27 827	31 553	42 218	120 348
Bangladesh										73 155	61 513	154 678
Summa tkr	19 043	53 650	56 702	54 179	95 132	78 839	172 689	230 459	286 245	337 294	417 590	1 781 822

1) Inkl. Bangladesh

SVENSKA BISTÄNDSUTBETALNINGAR, LÄNDERFÖRDELNING

Övriga länder

Tusental kronor

Länder	1962/63	1963/64	1964/65	1965/66	1966/67	1967/68	1968/69	1969/70	1970/71	1971/72	1972/73	Totalt
Afghanistan		27	12	88	1 196	11	2 962	2 513	523	5 929	5 138	16 419
Algeriet	321	1 158	1 622	631	244	193	65	3	2			4 204
Argentina			5	74	22						77	178
Bolivia		16										16
Bot/Les/Swaz					1 848	3 298	4 805	1 086	105	417		11 559
Brasilien		9				928	7 770		5 100	5 200		18 079
Burma	900	900	1 400	574					720	9 187	5 892	14 702
Ceylon (Sri Lanka)	159	562	876	1 396	1 756	1 002	692	706	20	9 187	5 892	22 928
Colombia							75	278	141		305	724
Costa Rica							19	18	44			138
Cypern		108										108
El Salvador							19	34				55
Ghana	8											8
Grekland				30								30
Guatemala					16		20	19	273	42		370
Guinea									417	5	31	453
Indokina										50	5 900	5 950
Indonesien	2 200	2 357	21					150				4 728
Iran							700	700	199	159	9	1 767
Lesotho								249	752	751	1 173	2 925
Libanon	2 138	882	1 105	1 185								5 311
Liberia	845	2 914	1 612	1 089	1 030	808	860	880	595	637	438	11 766
Malaysia					6	642	477	433	1 771	572	1 231	5 152
Marocko							7				10	17
Mauritius					38	72	18	69				197

Länder	1952/53	1953/54	1954/55	1955/56	1956/57	1957/58	1958/59	1959/60	1960/61	1971/72	1972/73	Totalt
Natal					50							50
Nepal				136	490	74	69	13				782
Nigeria		17										48
Peru								500	520		33	553
Rumänien											4	4
Senegal											3	1 638
Sierra Leone						635	1 901	1 000	5 435		6 616	39 723
Sudan		83	64	1 954	7 272	15 887		511	1 239	3 992	827	6 164
Svaziland								106	2 441	2 100	3 051	26 738
Sydkorea	2 513	2 396	2 300	1 500	1 907	4 236	1 373	2 919				156
Thailand			83	67	6							2 665
Togo		2 665										393
Trinidad												514
Turkiet		5 200	5 200	5 200	5 200	5 696	3 696	1 780	6 586	10 292	33	48 885
Uganda		32	29	47	20	26		19	6	111	224	514
Östafrika (Ken., Tanz., Ug.)								27	5 132	824	19 517	25 500

Summa till 9 082 19 326 14 361 13 971 21 081 33 535 25 907 14 015 26 901 37 731 56 169 272 095

SVENSKA HESTÅNDSUTSÄLNINGAR, LÄNDERFÖRDELNING 1963/64 - 1972/73

SIDA:S BIDRAG TILL ENSKILDA ORGANISATIONER

Tusental kronor

Länder	1963/64	1964/65	1965/66	1966/67	1967/68	1968/69	1969/70	1970/71	1971/72	1972/73	Totalt
Brasilien										500	500
Burundi					350	450	1 290	960			3 050
Centrolafrikanska Republiken				77		343	70		203		693
Jemen										123	123
Jordarien						90		1 090			1 140
Kongo	18	30	462						151	122	1 083
Liberia		5						152	152	75	394
Madagasker						30					30
Nigeria						12 330	4 500	400		6	17 436
Rhodesia			550	100		145	700	350		150	1 935
Sudan			100								100
Svaziland										100	100
SÖ. Afrika			200								200
Uganda							24				24
Zaire			185		919	444	745	1 147	1 240	510	5 180
Sydvietnam										3 926	3 926
Öj länderspec.							300	1 273	1 754	5 140	8 737
Summa tkr	18	35	1 035	562	1 345	14 022	7 627	5 352	3 200	10 922	44 699

Land	Avtals- år	Avtals- periodens längd i år	Admini- stratör	Projekt - insats	Gåva/ Kredit	Summa bi- statsstöd i opp- nått för hela avtalsperiod.	Klass
Bangladesh	69	3	SIDA	Handelsrådsol	Gåva	51,6	IV inkl. Pakistan
	70	5	IDA	Rörbrunnar	Kredit	31,5	III inkl. Pakistan
	71			Katastrofhjälp		38,6	III
	72			Återuppbyggnad		70,0	IV
	72			"	Gåva	25,0	III
	72	2	ITC	Exportfrämj. bistånd	Gåva	0,5	I
Botswana	69	3	SIDA/UNDP	Universit. UBLS	Gåva	0,175	I
	69	3	UNDP/FAO	Hydrol. undersökn.	Gåva	3,6	I
	70	5	FAO	Handelsrådsol	Gåva	2,5	I
	70	8	SIDA	Sekundärskola Madi	Gåva	2,4	I appr.
	70	2	ILO	Koop. utv.-centrum	Gåva	1,2	I
	71	3	UNDP/ILO	Yrkesutb. "	Gåva	6,2	II
	71	3	SIDA	Vattenförsörjn. Kanye	Gåva	1,1	I
	72		IBRD	Bokningsuppfödning	Kredit	8,0	II
	72	3	SIDA	Biblioteksfilialer	Gåva	1,9	I
	72	1	ITC	Exportfrämjande bistånd	Gåva	0,4	I
	72	3	IDA	Vägnoprogram	Kredit	20,4	III
	72	3	SIDA	3e landsstip.	Gåva	1,3	I
	72		SIDA	Personalbistånd	Gåva		
	72		SIDA	Fredskåren	Gåva	4,0	I
	72		SIDA	Yrkesutbildning	Gåva	8,3	II
Cuba	70/72	2	SIDA	Fp	Gåva	1,8	I
	70/72		ITC	Exportfrämjande bistånd	Gåva	4,1	I
	71	6	UNESCO	Tekn. inst. Rancho B	Gåva	14,0	III
	72	4	SIDA	Sjukhusutrustning	Gåva	45,0	III
Vietnam	71		SIDA	Fp	Gåva	6,0	I
	71	2	SIDA	Ins. förb. skogsind.	Gåva	0,5	I
	72		SIDA	Utbildning av skogsmän	Gåva	0,152	I
Etiopien	69		Alert	Leprasjukhuset	Gåva	0,525	I
	69	5	IBRD	Telekommunik	Kredit	23,5	III
	69	6	SIDA	Vattenförsörjn. Asella		0,8	I
	70		Röda Korset	MCH klinik	Gåva	0,505	I
	70	3	SIDA/FMPD	Medic. fakultet FMPD	Gåva	5,005	II
	70	4	SIDA	ESRI Skolbyggnadsprojekt	Gåva	29,615	III
	70	3	SIDA	CTSC ESIBT	Gåva	3,6	I
	70/71	6	SIDA	Byggn. Tekn. inst.	Gåva	25,235	III
	71		FAO	Gräshoppsbekämpning	Gåva	0,116	I
	71	6	SIDA	Jordbruksminist. SPID	Gåva	12,0	III
	71		SIDA	Pappersgåva	Gåva	0,2	I
	71		SIDA	Vägbyggn. Becho Jere	Gåva	0,292	I
	72	3	SIDA	Hälsocentralproj. HCP	Gåva	4,3	I
Indien	69		Röda Korset	Katastrofhjälp	Gåva	45,380	III
	69	4	SAM	Handubar Skolor	Gåva	0,9	I
	70		SKM	Brunnar	Gåva	0,492	I
	71		SIDA/IDA	Siloprojekt	Kredit	26,0	III
	71	5	SIDA	Importkredit V	Kredit	125,0	V
	72	1	SIDA/IDA	Fp	Gåva	4,9	I
	72		FAO	Utredning skogsbruk	Gåva	0,4	I
	72	2	SIDA	Skolbokspresser	Gåva	24,0	III
	72	4	SIDA	Varugåva J	Gåva	63,0	IV
Kenya	69	4	SIDA	Fp	Gåva	3,1	I
	69	1		Kontrollanställde	Gåva	20,6	III
	69	1		"	Gåva	12,1	III
	70	3	Karol. inst.	Radioterapi	Gåva	0,8	I
	70		SIDA	Vattenförsörjning	Kredit	15,0	III
	71	5	SHS/SIDA	Husdjursproj. AIP	Gåva	13,0	III
	71	5	SIDA	Sekret.-skolor	Gåva	13,4	III
	71	2	IBRD	Kraftförsörjn. Kamburu	Kredit	31,5	III
	71	5	ILO	Sekretariatbildn.	Gåva	2,1	II
	71/72	2	ITC	Exp. främj. bistånd	Gåva	0,4	I
72	5	FAO	Landsbygdsutv. Ng'ori	Gåva	9,0	II	
72	7	Danida	HKP	Gåva	13,0	III	

Land	Avtals- år	Avtals- periodens längd i år	Administra- tör	Projekt - insats	Gåva/ Kredit	Summa bi- stodsbelopp under hela avtalsperiod.	Klass
Kenya	72		SIDA	Vattenförsörjning	Kredit	20,0	III
	72		IDA	Väggprojekt	Kredit	31,0	III
	72	2		Kontraktanställda	Gåva	0,5	I
	72	3		"	Gåva	4,4	I
Tanzania	69		IDA/IBRD	T/A-ZAM-vägen	Kredit	39,0	III
	69		NDC	Industrifinansiering	Kredit	15,0	III
	70	2	Finska bist. myn.	Jordbruksutbildning	Gåva	4,0	I
	70	2	"	Nord. Mbeya	Gåva	11,0	III
	70	5	SIDA/NCI	Korresp.-institut	Gåva	4,2	I
	70	5	SIDA/ESTAB	Sekretärarskola Tabora	Gåva	7,4	II
	70	3	SIDA	Utbildningsinstitut	Gåva	7,9	II
	70	5	SIDA	Vuxenutbildn.institut IAF	Gåva	4,0	I
	70			Vattenförsörjning III	Kredit	15,0	III
	70		IBRD	Kraftförsörjning Kidatu	Kredit	63,0	IV
	71	4	David/KF	Nordiskt projekt	Gåva	7,5	II
	71		Jordbr.mini. i Kilimanj.	Spannmålslagr. Silo	Kredit	20,0	III
	71	5	SIDA	Vuxenutbildn. alla.	Gåva	19,7	III
	71			Vattenförsörjn. IV	Kredit	33,0	III
	72	2	SIDA	Föreläsningsövning	Gåva	12,0	III
	72			Landsbyggsutv. bank	Gåva	15,0	III
	72	2	SIDA	Regional utv.-fond RDF	Gåva	8,5	II
72	3	SIDA	Yrkesutb. Kidatu	Gåva	4,2	I	
Tunisien	69	4	SIDA	Fiskeskola Kelibia	Gåva	44,4	III
	69	4	UNESCO	Sekundärskolebygge.	Gåva	19,7	III
	69	5	IBRD	Vattenförsörjning	Kredit	26,0	III
	69/70	6	ITC	Exp.främjande bistånd	Gåva	3,1	I
	70	2	SIDA	Cytolog insats	Gåva	0,4	I
	70		ILO	Yrkesutbildning kvinnor	Gåva	4,0	I
	70	5	IBRD	Vattenförsörjning	Kredit	18,5	III
	70		SIDA	Industrifinansiering	Kredit	30,0	III
	71	1	SIDA	Återuppbyggnad Sousse	Gåva	2,0	I
	71/72	4	FAO	Stöd till sockersodling	Gåva	9,2	II
	72	3	UNICEF	Barnmat	Gåva	4,2	I
72	3	SIDA	Teleeskola	Gåva	0,9	I	
72	2	SIDA	Vatten, avlopp, Kelibia	Gåva	2,0	I	
Zambia	69	3		Jordbrukskoop.	Gåva	3,0	I
	72	1/2	FAO	"	Gåva	0,9	I
	72	1	FAO	Jordbruksutbildn. Luapula	Gåva	0,8	I
	72	3	SIDA	Telekommunik	Gåva	6,8	II
	72	5	SIDA	Kraftförsörjning Kafue	Gåva	7,6	II
Afghanistan	70	3	FAO/UNESCO	Alfabetisering	Gåva	1,8	I
	72		ITC	Exportfrämjande bistånd	Gåva	2,0	I
SRI LANKA	70	3	SIDA	Fp	Gåva	2,545	I
	71		SIDA	Handelsgödsel	Gåva	10,0	III
	72	6	ILO	Koop.ledningsinstitut	Gåva	4,6	I
	72	2	ITC	Exportfrämjande bistånd	Gåva	1,1	I
Korea	69		SIDA	Fp Center Söul	Gåva	5,0	II
Chile	72			Kapitalvaruimport	Kredit	24,0	III
Malaysia	71	3	SIDA	Fp	Gåva	1,0	I
Pakistan	69	2	SIDA	Yrkeskola Gujrat	Gåva	3,0	I
	69	5	SIDA	Instit. Industritekn.	Gåva	2,2	I
	69	3	SIDA	Skolboksprogram	Gåva	11,0	III
	70	1	SIDA	Fp	Gåva	9,0	II
	70	5	SIDA	Telekommunik	Gåva	5,7	II
	72		PM	Alfabetisering	Gåva	0,8	I
Peru	72	1	SSH	Hälsovårdsprogram	Gåva	0,3	I

Land	Avtals- år	Avtals- periodens längd i år	Administra- tör	Projekt - insats	Gåva/ Kredit	Summa bi- studsbelopp under hela avtalsperiod.	Klass
Sudan	70	3	SIDA	Vattenförsörjning	Kredit	15,0	III
Swaziland	70	3	UNDP	Personalbistånd	Gåva	3,0	I
	72		SIDA	Swazi. National High School	Gåva	12,5	III
Turkiet	70	4	OECD	Importkredit II	Kredit	15,6	III
EAC	70	5	IBRD	Telekommunik	Kredit	27,0	III
	71	6	SIDA	Personalbistånd industri	Gåva	5,5	II
	72	4	SIDA	Utveckl.banken EADB	Kredit	25,0	III
	72	4	SIDA	Personal för "	Gåva	0,8	I
Lesotho	72		SIDA	Thabana Milele	Gåva	0,8	I

Antalet avtalade insatser fördelade på storleksklass/ belopp i milj. kronor (mkr)

År	Antal insatser	I 4,99		II 9,99		10.0. till 49,99		50		IV 99,99		100.0 V →		Storleken uttryckt i milj. kronor (mkr)		
		lära	Kredit	lära	Kredit	lära	Kredit	Gåva	Kredit	Gåva	Kredit	Gåva	Kredit	Gåva	Kredit	Gåva
1969	10	9		1		6	4	1							197,8	103,5
1970	15	17,37		5,0		123,78	103,5	51,6								
		18		5		3	6			1						
		44,442		55,0		56,4	167,0			63,0					145,8	230,0
1971	12	5		6		7	4					1				
		6,208		41,5		120,7	110,5						125,0		163,4	255,5
1972	18	23		5	1	7	5	2								
		45,352		40,4	8,0	146,5	120,7	133,0							266,5	120,7 ¹⁾

1) Kalkylens summering 128,7.

Genomsnittlig storlek på insatser och antal i kategorier klass I - V

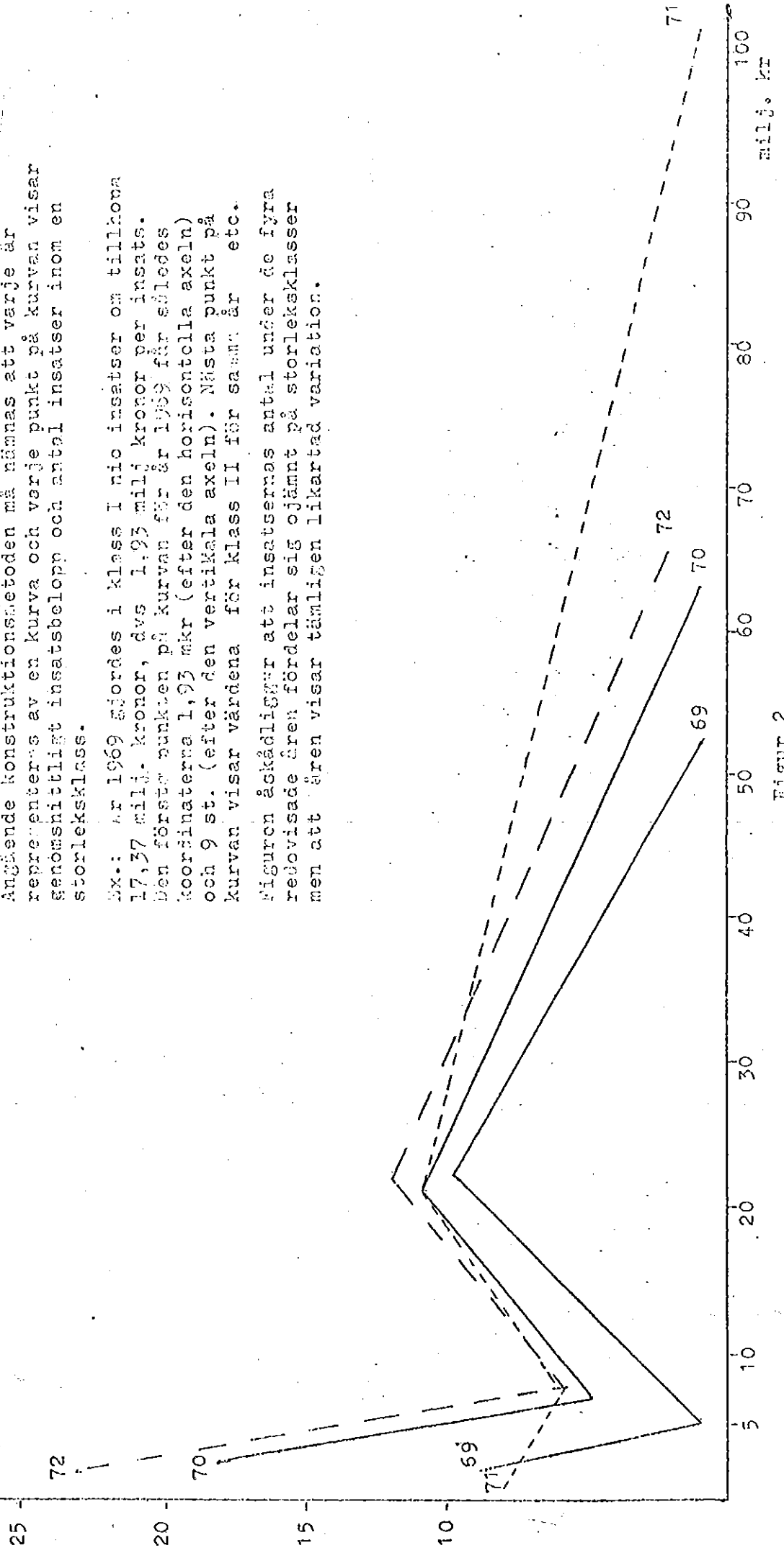
Åren 1969 - 1972

Antal
projekt -
insatser

Angående konstruktionsmetoden må nämnas att varje år representeras av en kurva och varje punkt på kurvan visar genomsnittligt insatsbelopp och antal insatser inom en storleksklass.

Ex.: År 1969 gjordes i klass I nio insatser om tillhona 17,37 milj. kronor, dvs 1,93 milj kronor per insats. Den första punkten på kurvan för år 1969 får således koordinaterna 1,93 mkr (efter den horisontella axeln) och 9 st. (efter den vertikala axeln). Nästa punkt på kurvan visar värdena för klass II för samma år etc.

Figuren åskådliggör att insatsernas antal under de fyra redovisade åren fördelar sig ojämnt på storleksklasser men att åren visar tämligen likartad variation.



Figur 2