

Statens offentliga utredningar  
1990:17  
Utrikesdepartementet

9:17

# Organisation och arbets- former inom bilateralt utvecklingsbistånd

Betänkande av biståndsorganisationsutredningen  
Stockholm 1990

3

Statsrådet  
Lena Hjelm-Wallén  
Utrikesdepartementet

Allmänna Förlaget har utgivit en bibliografi över SOU och Ds som omfattar åren 1981 — 1987. Den kan köpas från förlagets Kundtjänst, 106 47 STOCKHOLM. Best. nr 38-12078-X.

Beställare som är berättigade till remissexemplar eller frexemplar kan beställa sådana under adress:

Regeringskansliets förvaltningskontor  
SOU-förädrat

103 33 STOCKHOLM

Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8<sup>10</sup> - 12<sup>00</sup>

08/763 10 05 12<sup>00</sup> - 16<sup>00</sup> (endast beställare inom regeringskansliet)

Omslagsbild:

Hilma af Klint (1862—1944),  
Svanen nr 17 Grupp IX ur serien SUV,  
Stiftelsen Hilma af Klins Verk.

Omslag:

Rolf Hernegran

Regeringen benyttigade genom beslut vid regeringssammanträdet den 8 december 1988 statsrådet Lena Hjelm-Wallén att tillkalla en kommitté med tre ledamöter med uppdrag att se över organisation och arbetsformer i det bilaterala biståndet med huvudsaklig inriktning på biståndet utanför de s.k. programländerna (Dir 1988:72).

Den 24 februari 1989 förordnades ambassadören Göte Svensson till ordförande, kanslichefen Staffan Herrström och riksdagsledamoten Kristina Svensson till ledamöter och kanslichefen Lennart Båge till sekreterare i kommittén. I sekretariatet har också ingått byråassistenten Yvonne Eck. Till sekretariatet har ekonomie doktorn Kim Forss knutits som konsult. Han har medverkat i sekretariatets arbete samt haft särskilt ansvar för de organisationsvetenskapliga avsnitten.

Den 20 april 1989 förordnades som sakkunniga till kommittén: departementsrådet Gunn-Britt Andersson, departementssekreteraren Jan Olof Andersson, forskningschefen Bo Bengtsson, departementsrådet Anders Bjurner, avdelningschefen Jan Cedergren, direktören Lars Ekengren, t.f. departementsrådet Brigitta Nygren, direktören Gunilla Olofsson, departementsrådet Sten Rylander, filosofie doktorn Gordon Tamm, biträdande skattedirektören Lars Tegnehed och direktören Sina Waern.

Utredningen har anlagt namnet biståndsanslutningsutredningen (BIO). Utredningen har anlitat jurist kandidat Björn Mothander för att belysa frågeställningar som gäller bistånd inom områdena näringsliv och infrastruktur. Avdelningsdirektören Ann Wilkens har utarbetat underlaget till avsnitt 1.2 Det svenska biståndets framväxt och filosofie doktorn Gordon Tamm har utarbetat underlaget till kapitel 3 Det svenska samhället och utvecklingsarbetet.

Utredningen har haft nio sammanträden varav sju med sakkunniga. Kommittén har haft särskilda överläggningar med SIDA, BITS, Swedfund och IMPOD samt sammanträffat med Industriförbundets U-landsgrupp. Kommittén har vidare haft överläggningar med de centrala fackliga organisationerna samt med lokala fackliga företrädare för IMPOD:s personal.

Kommittén har besökt EG-kommissionen i Bryssel samt departement och biståndsanslutningar i Nederländerna och Kanada för diskussion av biståndet och dess organisation. Kommittén har vidare besökt Indien, Filippinerna,

NORSTEDTS TRYCKERI  
Stockholm 1990

ISBN 91-38-10523-3  
ISSN 0375-250X

Malaysia och Costa Rica för att studera pågående biståndsprojekt samt överlägga med dessa länders myndigheter samt lokala svenska företrädare för biståndsorgan m.fl.  
Vi får härmed överlämna betänkandet Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd.

Stockholm den 23 februari 1990

Göte Svensson

Stafan Herrström

Kristina Svensson

Lennart Båge

Kim Forss

Sammaanfattning .....	9
1 Svenska utvecklingsarbetet mot en internationell bakgrund .....	19
Internationellt bistånd .....	20
1.1 Totala biståndsflöden .....	20
1.1.2 Varifrån kommer biståndet? .....	22
1.1.3 Vart går biståndet? .....	24
1.1.4 Vad består biståndet av? .....	26
1.1.5 Hur är biståndsförvaltningen organiserad? .....	28
1.1.6 Vad har biståndet haft för effekter? .....	32
1.2 Det svenska biståndets framväxt .....	35
1.2.1 Bakgrund .....	35
1.2.2 Volymutveckling .....	36
1.2.3 Biståndsnålen .....	38
1.2.4 Landprogrammering införts .....	39
1.2.5 Valet av mottagarländer .....	41
1.2.6 Biståndet koncentreras till vissa länder .....	42
1.2.7 Avveckling .....	43
1.2.8 Importsöd .....	44
1.2.9 Organisatoriska förändringar .....	44
1.2.10 Utvecklingsarbetets effekter .....	47
1.3 Utvecklingshänderna inför år 2000 .....	49
1.3.1 Att förklara utvecklingens drivkrafter .....	50
1.3.2 U-ländernas situation .....	52
1.3.3 Biståndets roll .....	56
1.4 Sammaanfattning .....	57
2 Utvecklingsarbetet och organisationsfrågor — några utgångspunkter .....	59
2.1 Biståndsorganens arbetsformer och roller .....	60
2.2 Perspektiv på organisationsstruktur .....	64
2.2.1 Begreppet organisation .....	64
2.2.2 Behovet av arbetsfördelning .....	65
2.2.3 Koordination .....	73

2.3	Modeller för det bilaterala biståndets organisation	74
2.3.1	Biståndsarbets miljö	74
2.3.2	De biståndspolitiska målen	75
2.3.3	Konsistens mellan organisationsvariablerna	78
2.4	Sammanfattning och slutsatser	80
3	<i>Det svenska samhället och utvecklingssamarbetet</i>	82
3.1	Begreppet "resursbas"	85
3.2	Resursbasens omfattning	86
3.2.1	Statliga verk/nyndigheter	88
3.2.2	Universitet och högskolor	89
3.2.3	Företag	89
3.2.4	Frivilliga organisationer	90
3.3	Resursbasen som instrument i biståndet	91
3.4	Resursbasen som aktör i utvecklingssamarbetet	93
3.5	Det svenska biståndets faktiska organisation	95
3.6	Sammanfattning och slutsatser	95
4	<i>Det bilaterala biståndet med huvudsaklig inriktning på biståndet utaför programländerna</i>	96
4.1	Begrepp och definitioner	99
4.1.1	Programländer	99
4.1.2	Landram	100
4.1.3	Landprogrammering	100
4.1.4	Landramsprogrammerat bistånd	100
4.2	Utvecklingen av icke-landramfinansierat bistånd	102
4.2.1	Bistånd genom SIDA	104
4.2.2	Bistånd genom BITS	106
4.2.3	Bistånd genom SAREC	107
4.2.4	Bistånd genom Swedfund	108
4.2.5	Bistånd genom IMPOD	108
4.2.6	Översiktlig sammanfattning av det icke-landramfinansierade biståndet	108
4.2.7	Bistånd till länder utanför programlandskretsen	108
4.2.8	Det icke-landramfinansierade biståndet i framtiden?	110
4.3	Behovet av utvecklingssamarbete och utbud av bistånd	111
4.3.1	Behovet av bistånd och utvecklingssamarbete	115
4.3.2	Utbudet av bistånd	116
4.4	Organisation och arbetsformer för det icke-landramfinansierade biståndet	118
4.4.1	SIDAS verksamhet	120
4.4.2	BITS verksamhet	121
4.5	Vilka är problemen?	122
4.5.1	Biståndet 1995 — ett scenario	125

4.6	Biståndet till icke-programländer, förslag till framtida organisation och arbetsformer	127
4.6.1	Kanaler för bistånd till icke-programländer	128
4.6.2	Samordning och arbetsfördelning mellan SIDA och BITS	129
4.6.3	Arbetsätt	130
4.6.4	Samordning	133
4.7	Sammanfattning och slutsatser	134
5	<i>Bistånd för utveckling av näringsliv och infrastruktur</i>	137
5.1	Behov av bistånd	137
5.1.1	Bistånd för utveckling av infrastruktur	137
5.1.2	Bistånd för näringslivsutveckling	137
5.1.3	Förhållandet mellan biståndet till näringsliv och infrastruktur och de biståndspolitiska målen	140
5.2	Utvecklingssamarbete inom näringsliv och infrastruktur	141
5.2.1	SIDAS infrastrukturbyrå	141
5.2.2	SIDAS industribyrå	143
5.2.3	SIDAS:s undervisningsbyrå	145
5.2.4	BITS	145
5.2.5	Swedfund	149
5.2.6	IMPOD	150
5.2.7	Sammanfattning av organisationsstruktur och verksamhet	152
5.3	Biståndsgrensens arbetsformer	153
5.3.1	SIDA	153
5.3.2	BITS	155
5.3.3	Swedfund	156
5.3.4	IMPOD	157
5.3.5	Sammanfattning av biståndsgrensens arbetsformer	157
5.4	Alternativa organisationsformer för utvecklingssamarbetet	158
5.4.1	Vilka är problemen?	158
5.4.2	The organisationsalternativ	160
5.4.3	Samordning med handelsfrämjande aktiviteter	166
5.4.4	Ställning och form för det näringslivsriktade biståndet	169
5.5	Sammanfattning och slutsatser	174
6	<i>Biståndets tillrepresentation</i>	177
6.1	Den aktuella följnärvaron	177
6.1.1	Frånväxten	177
6.1.2	Dagens situation	178
6.1.3	Representation i länder utan biståndskontor	179
6.1.4	Representation i länder med biståndskontor	179
6.1.5	En helhetsbild	180

6.2 Vilka är problemen? ..... 181

6.3 Diskussion av alternativ ..... 183

6.4 Sammanfattning och slutsatser ..... 184

7 *En helhetsbild av det svenska bilaterala biståndet* ..... 187

7.1 Ledningen av biståndspolitikerna ..... 188

7.1.1 Riksdag och regering ..... 188

7.1.2 Ledarskapets funktioner — planering, samordning och utvärdering ..... 189

7.2 Verkställandet av biståndspolitikerna ..... 193

7.2.1 Biståndsorganen ..... 193

7.2.2 Samarbetsländer ..... 194

7.2.3 Samarbetsformer ..... 195

7.2.4 Arbetsätt ..... 196

7.2.5 Inlärninng och erfarenhetsutnyttjande ..... 198

7.2.6 Löpande organisationsförändringar ..... 199

7.3 Sammanfattning av organisation och arbetsformer ..... 199

*Särskilda ytanden* ..... 201

*Bilagor*

1 Kommittédirektiv ..... 207

2 Det bilaterala biståndets organisation ..... 213

3 Internationell utvecklingssamarbete, anslagsutveckling ..... 219

4 Tabeller: Utbetalningar, Biståndsformer, biståndspersonal vid besöksningar ..... 220

5 Förslag till bolagsordning ..... 223

6 Ordlista med förkortningar ..... 225

7 Bibliografi med referenslista ..... 231

Syftet med utredningen har varit att se över "organisation och arbetsformer i det bilaterala biståndet med huvudsaklig inriktning på biståndet utanför de s.k. programländerna".

Huvudformerna för svenskt bilateralt bistånd är långsiktigt samarbete i form av handprogram med av riksdagen beslutade ramar för biståndet till f.n. 17 programländer. Under 1980-talet har emellertid biståndet utanför handprogram och programländer vuxit snabbt. Denna förskjutning är en av huvudutredningarna till att frågan har uppkommit om den svenska biståndsförvaltningen har en för ändamålet lämplig utformning. Formerna för bistånd utanför landtjänar och programländer har till stor del bestämts från fall till fall.

Vad är det man behöver ta hänsyn till vid utformningen av organisation och arbetsätt? Vi urskiljer tre grupper av faktorer som har särskild betydelse.

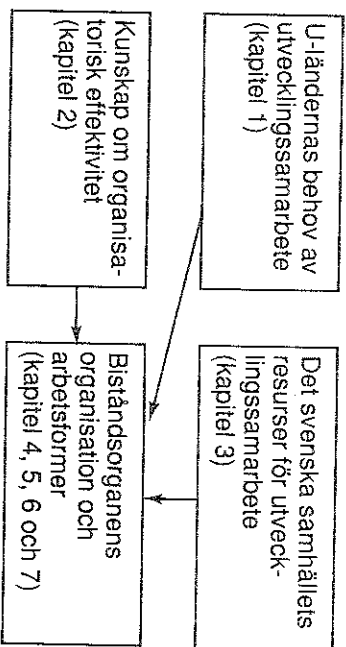
*För det första* måste biståndets organisation och arbetsätt styras av u-landernas behov. Den samhällsförändring och de problem, hot och möjligheter u-landerna står inför måste vara det vi har för ögonen när vi diskuterar organisation i Sverige. Det har därför varit angeläget för oss att bilda oss en uppfattning i dessa frågor.

*För det andra* utgår vi från vad Sverige har att erbjuda mot bakgrund av dessa behov. Skall biståndet begränsas till överföring av finansiella resurser eller finns det också i det svenska samhället kunskap och erfarenheter som är av värde? Hur kan i så fall dessa resurser engageras i utvecklingssamarbete?

*För det tredje* har man inom organisationsforskningen arbetat med frågan om vad som kännetecknar effektiv organisation och arbetsform för olika typer av verksamheter. Vi har sökt tillgodogöra oss erfarenheter från detta område.

Figuren nedan illustrerar sambandet mellan dessa tre frågeställningar och organisation — arbetsformer.

Vi vill framhålla att vi inte har haft till uppgift att pröva biståndspolitikens innehåll eller diskutera utvecklingssamarbetets mål. Vi har inte heller haft framläggelse att utvärdera enskilda biståndsformer. Utredningen berör inte mer ingående den andel av det bilaterala biståndet som är landtjänarsfinansierat — det som skrivs om detta tjänar främst till att ge relief åt det övriga samarbetet. Vi behandlar över huvud taget inte det multilaterala biståndet.



I betänkandets *kapitel 1* beskrivs biståndsfödena till utvecklingsländer, deras volymer och riktning. Vidare ges exempel på hur biståndsförvaltningen organiseras i några europeiska länder och vi diskuterar vilka effekter det internationella biståndet haft. Vi beskriver iämningen utförigt den svenska biståndspolitik, hur dess mål fastställs, hur verksamheten utformats, samt hur den nuvarande myndighetsstrukturen vuxit fram. Det svenska biståndets ändamålsenlighet diskuteras också liksom utvecklingsbegreppet och utvecklingens drivkrafter. Vi tar i kortlet upp viktiga samhällsförändringar som u-länderna står inför och som kan påverka utvecklingssamarbetet.

Svenskt bistånd syftar till att höja de fattiga folkens levnadsnivå. Begreppet utveckling är dock komplext och de långsiktiga effekterna av utvecklingssamarbete är osäkra. Det finns emellertid ett stort behov av bistånd och utvecklingsarbete. U-länderna och därmed världen i övrigt står inför en rad stora problemen under de närmaste decennierna. Befolkningsstillväxten fortsätter och i takt därmed ändras demografiska mönstret. Människor flyttar från landsbygd till städer i jakt på försörjningsmöjligheter. Fattigdom föroreskar också stora miljöproblem som utgör ett direkt hot mot överlevnaden på flera håll i u-länderna. Skuldskrisen ligger en förlamande hand över många u-länder. Dessa frågor, liksom andra, måste lösas i samarbete. Världens folk är beroende av varandra på ett mer påtagligt sätt än någonsin för.

Det svenska biståndet har under den korta tid det existerat präglats av både stabilitet och flexibilitet. De mål som formulerades 1962 har legat fast och enbart kompletterats genom tillkomsten av miljömålet 1988. Men organisationen och arbetsformer har ändrats i flera avseenden. Under slutet av 1960-talet och början av 1970-talet expanderade SIDA samtidigt som biståndet ökade kraftigt i volym. Det ökande biståndet utformades genom landprogrammeringsmekanism till ett djupt och långsiktigt samarbete med en begränsad krets länder.

Under senare delen av 1970-talet skedde stora organisatoriska förändringar. Fyra nya biståndsorgan tillkom. SIDA förblev dock den utan jämförelse största biståndsmyndigheten. Under 1980-talet har biståndet blivit alltmer diversifierat. En större del av biståndet ges i andra former än landprogrammering inom landämnen och biståndet går till alltför få andra programområden.

Under 1980-talet har det gjorts några större utvärderingar av det internationella biståndets effekter. De pekar på positiva resultat och avfärdar argument som att biståndet skulle snedvräta en annars naturlig utveckling, skapa beroende m.m. Men de påvisar också fenomen som gör biståndet mindre bra eller i en del fall skadligt. Svenskt bistånd synes vid en internationell jämförelse vara mindre behäftat med "systemfel" än vad bistånd i allmänhet är — vilket också påverkar syften på organisationerna och deras arbetsätt.

Framställningen i *kapitel 2* har två syften. Ett är att pröva rationaliteten i den organisation och de arbetsformer som finns mot några organisationsvetenskapliga begrepp och idéer. Genom att redovisa forskningen om organisationsformers effektivitet vill vi få en utgångspunkt för diskussionen i följande kapitel om hur organisation och arbetsformer bör se ut för att främja ett effektivt bistånd.

Det andra syftet är att definiera biståndsgaens roller. Detta sker genom diskussion av modeller som söker belysa för biståndet specifika strukturer och processer.

Diskussionen leder fram till några olika slutsatser. Det bilateral biståndet kännetecknas av komplexitet, dynamik, diversifiering och inte alltid förenliga mål. Detta ställer stora krav på innovativ förmåga, flexibilitet och samordning, vilket i sin tur förutsätter ett stort mått av decentraliserat beslutsfattande och självständighet på handläggarnivå.

Analysen pekar också på fördelarna med ett bistånd präglat av organisatorisk mångfald.

*Kapitel 3* beskriver relationen mellan utvecklingssamarbetet och det svenska samhället. Det praktiska samarbetet med u-länderna har byggts på samverkan mellan biståndsgaen och den svenska resursbasen. Biståndets organisation beror därför också på hur den relationen utvecklas. Begreppet resursbas används som samlingsbegrepp för alla de institutioner, myndigheter, förening, individer och grupper utanför biståndsmyndigheterna som via biståndsanslag engageras i utvecklingssamarbetet.

Det svenska biståndets resursbas har ökat i volym och bredd. Människorna och organisationerna där har förvärvat en betydande erfarenhet av utvecklingssamarbete.

En konsekvens av detta är att biståndsmyndigheternas organisation och arbetsformer bör utformas så att de på bästa sätt utnyttjar av den kunskap som finns i resursbasen. Om utvecklingssamarbetet blir bra eller inte beror till stor del på de människor och organisationer som finns i resursbasen, vad som motiverar dem att delta i utvecklingssamarbetet, deras erfarenhet och deras förmåga att tillsammans med u-länderna utveckla relevant kunskap.

Biståndets volym och bredd ökar och i takt med det engagens nya aktörer från resursbasen. Biståndsmyndigheterna har en viktig roll att spela i att utforma den bästa möjliga ramen för det samarbete som etableras och att utbildade aktörerna från den svenska resursbasen i utvecklingssamarbetets villkor.

Det är bredden och intensiteten i ett direkt samarbete mellan den svenska resursbasen och u-ländernas samhälle som kan ge substans åt en svensk politik för utvecklingssamarbete. Följaktligen bör ett perspektivskifte inötas — lemmen resursbas för biståndet är missvisande. I själva verket bör resursbasen ses som en integrerad del av biståndets organisation. Det framtida biståndet bör innebära att organisationer och enskilda får ett mer direkt ansvar att bedriva utvecklingssamarbete.

I *kapitel 4* presenteras överväganden och förslag beträffande den framtida organisationen av det bilaterala biståndet med huvudsaklig inriktning på biståndet utanför programländerna.

Under 1970-talet kom tekniken med landprogrammerat utvecklingsarbete inom av riksdagen beslutade landramar att bli den dominerande formen för bistånd. Landprogrammeringens främsta fördelar är att den gör det möjligt att samarbeta långsiktigt inom flera samhällssektorer på basis av u-landets behov, förutsättningar och prioriteringar. Den ger mottagaren ett reellt inflyande över val av samarbetsområden och underlättar där för mottagande lands utvecklingsplanering. Detta är särskilt viktigt i de fattigare u-länderna där bistånd från olika källor utgör ett betydande komplement till de egna resurserna. Landprogrammetingen ger också biståndsmyndigheten goda möjligheter att följa upp och lära av verksamheten. Vi betonar att landprogrammering inom landramar även framtgent bör vara den dominerande enskilda beredningsformen för utvecklings-samarbete.

Den svenska biståndspolitiken har emellertid mål som kräver även andra former av samarbete. Biståndet har som mål att nå de fattigaste människorna. En växande andel av dessa finns inte nödvändigtvis i det svenska biståndets programländer. Det kan också vara angeläget att ge stöd i ett kritiskt skede av ett lands utveckling, t.ex. till Chile för att bidra till att trycka övergången från diktatur till demokrati. Många grundläggande problem går inte att lösa genom samarbete med regeringsår; problemen löses kanske bäst på individnivå, i samverkan mellan folkrörelser, fackförningar, kyrkor, olika intresseorganisationer.

Utvecklingsarbetet är också angeläget på nationsovergränsande nivå, och handrättstekniken är ingen lämplig form för att bedriva regionalt samarbete. Därför bör en betydande del av det bilaterala biståndet även framgent bedrivas och genomföras under andra former än landramsprogrammering — former som kan variera åtskilligt i längdsiktighet och bredd och som i flera fall kan innebära element av landprogrammeringsteknik.

Det handransfinansierade biståndet utgjorde 1979/80 knappt 70% av det bilaterala biståndet, men bara drygt 40% 1989/90. Den största delen av det växande icke-landransfinansierade biståndet går genom SIDA, t.ex. som stöd till enskilda organisationer, särskilda program, regionalt samarbete, humanitärt bistånd och miljöinsatser. Även detta stöd är i vissa delar landprogrammerat. De övriga biståndsmyndigheternas verksamhet har också expanderat snabbt, främst då BITS. Av det icke-landransfinansierade biståndet avser ungefär hälften utvecklingsarbete i programländerna. Totalt går ca 30% av det bilaterala biståndet till andra länder än programländerna.

Biståndet till länder utanför programlandskretsen föreslås gå genom följande kanaler:

#### 1. SIDA

(a) SIDA bereder och ansvarar för insatser i länder med vilka Sverige har för avsikt att bedriva ett djupt och långsiktigt samarbete inom en eller flera samhällssektorer.

b) Stödet till enskilda organisationer, katastrofbistånd och humanitärt bistånd kanaliseras även fortsättningsvis genom SIDA. Det finns samordningsfördelar

med att ansvaret ligger inom en organisation, eftersom en stor del av stödet går till programländer och andra länder där SIDA är engagerat.

(c) Särskilda miljöinsatser och särskilda program riktar sig i betydande utsträckning även till icke-programländer och bör ligga kvar inom SIDA eftersom de ämnessäsig och på andra sätt nära knyter an till SIDA:s övriga verksamhet. Insatser inom miljöområdet bör också som f.n. kunna bedrivas av BITS när dess arbetsmetodik så medger.

#### 2. BITS

BITS fortsätter att arbeta med sina nuvarande beredningsmetoder, dvs. huvudsakligen genom att finansiera samarbetsavtal mellan svenska företag och organisationer och motsvarande organ i u-länder. BITS blir därmed kanalen för utvecklingsarbete med länder där biståndet präglas av relativt kortsikliga och avgränsade insatser. BITS verksamhet behöver utvecklas i tre hänseenden:

- (a) breddning till flera samhällssektorer utan att vara formellt bunden till att finansiera enbart svenska leverantörer,
- (b) förstärkt uppföljning i förhållande till de biståndspolitiska måten, samt
- (c) utbyggnad av informationsverksamheten för att mer aktivt mobilisera den svenska resursbasen.

#### 3. SARBC och SITCO

Forskningsarbete och näringslivsutveckling både i programländerna och i övriga länder handläggs av SARBC respektive det organ för näringslivsutveckling, SITCO, som föreslås i *kapitel 5*.

När det gäller biståndsgivarens roll i samarbetsländerna har UJ/0-avdelningen en viktig uppgift i styrning och arbetsfördelning. Statsmakterna fattar beslut om förutsättningarna för samarbetet. Besluten föreslås byggas på utarbetade landprofiler för samarbete med enskilda länder. Det ankommer på regeringen att genom direktiv till myndigheterna undanröja oklarheter om vem som skall göra vad i olika länder. I normalfaller verkar SIDA och BITS i olika länder. Organisationen och arbetsformer avseende bistånd för utveckling av näringsliv och infrastruktur ägnas en utförlig behandling i *kapitel 5*.

Att bygga upp infrastruktur var från början en självklar prioritet inom biståndet. Infrastrukturförskaffningen av stora investeringar som bejånar många nyföretag och har stora externa effekter. Bistånd för att utveckla ett lands infrastruktur har många former. Beloppssäsigt dominerar investeringarna, men det tekniska biståndet är också viktigt.

Utvecklingsarbete för att främja näringslivet avser å andra sidan bistånd som skapar betingelser för produktiv verksamhet inom industri och handel — både vad avser industriell produktion av varor samt tjänster. Vi talar samtidigt om produktion och distribution, de två hör naturligen samman i näringslivet och är direkt beroende av varandra.

Inom båda dessa områden — infrastruktur och näringsliv — talar vi om bistånd på tre nivåer. För det första, bistånd till att bygga upp och driva produktiva enheter, företag eller inom infrastrukturen de fysiska anläggningarna. För det andra, bistånd till att bygga upp den institutionella infrastrukturen, dvs. organ

som i likhet med banker, branschorganisationer, forsknings- och utvecklingsorgan, utbildningsinstitutioner m.m. har till uppgift att främja hela sektorns verksamhet. För det tredje kan biståndet inriktas mot förvaltningsutveckling, lagstiftning och ekonomisk politik för att skapa de rätta betingelserna för att främja näringslivet och den infrastrukturliga utvecklingen. Någon skarp skiljeelinje går inte att dra, insatser på en nivå får återverkningar på övriga. Distinktionen mellan de tre nivåerna får när dock ett viktigt analytiskt syfte i att definiera vilken typ av insatser biståndet bör utforma och vilken typ av effekter biståndet kan förväntas få.

Utvecklingssamarbete inom näringslivssektorn inriktat på första nivån, att etablera och driva företag, sätter företaget i fokus. Sådan är t.ex. Svedlunds verksamhet i dag, en stor del av SIDA:s industrigräns och IMPOD:s projekt. Effekterna av stödet uppträder på företagsnivå och utvärderas med företagsekonomiska kriterier. En stor del av SIDA:s stöd inom näringslivssektorn syftar också till att etablera den institutionella infrastrukturen. Här är inte de enskilda organisationerna i centrum utan tyngdpunkten ligger på en kunskapsutveckling i samhället som i sig främjar utvecklingen av ekonomin. Detsamma gäller den tredje nivån.

Vi anser att det svenska näringslivsinriktade biståndet bör ha sin tyngdpunkt i att utveckla betingelser för ekonomiska aktiviteter genom kunskapsutveckling. Vi utgår ifrån att främst SIDA men även BITS fortsätter att utveckla och fördjupa insatser på den övergripande nivån. Detta ligger till grund för de organisationsförändringar som föreslås.

Vi har bl.a. prövat ett organisatoriskt alternativ som innebär att utvecklings-samarbetet inom områdena infrastruktur och näringsliv förs samman inom en enhetlig organisatorisk ram. Vi har emellertid funnit att insatser inom de två områdena även fortsättningsvis bör handläggas av skilda enheter. Infrastrukturen står fortfarande där för även framtigt handläggas av BITS och SIDA med den arbetsfördelning vad avser länder, instrument och arbetsformer som präglar de två myndigheterna.

När det gäller utvecklingssamarbete till stöd för utveckling av u-ländernas näringsliv har vi däremot funnit övervägande skal tala för organisatoriska förändringar för att nå ökad slagkraft i biståndet. Förslaget innebär att ett nytt organ skapas som omfattar SIDA:s industrigräns samt organisationerna IMPOD och Svedfund. Det skall kunna arbeta med företagsinriktat stöd, samt med stöd till uppbyggnaden av ländernas institutionella infrastruktur.

Motiven för att skapa den nya organisationen kan i kortfattat sammanfattas enligt följande. Som en modern och tekniskt avancerad industrination har Sverige ett kunnande när det gäller att utveckla och främja ett aktivt näringsliv. Detta kunnande är efterfrågat i u-länderna och behövs för ländernas samhällsutveckling. Biståndsgorganen har inte lyckats engagera näringslivet och dess organisationer och institutioner i utvecklingssamarbete i önsk värd utsträckning. Utvecklingssamarbetet inom sektorn har tvärtom stagnert under senare år. Detta beror delvis på att biståndsgorganen är uppsplittrade i flera enheter. Integration och samordning mellan de olika delarna lyckas inte överskrida de organisatoriska gränserna.

Vi föreslår att den nya organisationen bör inrättas som ett av staten helägt aktiebolag, underställt utrikesdepartementet, med namnet Swedish Industrial

and Trade Development Corporation, SITCO. IMPOD ingår som del i organisationen och bör tillförsäkras ett stort mått av självständighet, med bibehållet namn och egen budget. Svedfundas kapital tillförs SITCO och förvaltas vidare enligt samma principer som inom Svedfund. Övriga delar av verksamheten finansieras via anslag eller genom att SITCO erhåller uppdrag från andra biståndsgorgan — nationella såväl som internationella.

I *kapitel 6* behandlar vi biståndets förtreppresentation och konstaterar att en representation i det mottagande landet behövs för att följa och analysera samhällsutvecklingen samt för att rapportera om utvecklingssamarbetet och ge underlag för utformning av det framtida samarbetet. Vidare behövs en kanal för att ta emot framtällningar om utvecklingssamarbete, att informera om förutsättningarna för samarbete och att kunna diskutera utformningen liksom för en nära dialog med mottagarlandet under biståndets genomförande.

Biståndsgorganen behöver också följa upp samarbetet både för att bedöma om insatserna når de för de särskilda projekten uppskilda målen och i vilken utsträckning de biståndspolitiska målen tillgodoses. För att göra detta krävs kunskap om den lokala miljön, ingående kännedom om mottagarlandets organisationer och en god förståelse för utvecklingsarbets villkor. För att uppfylla de kraven krävs en närvaro på platsen — men närvaron kan utformas på olika sätt. Det väsentliga ur biståndsgorganens synvinkel är att kunna välja den mest ändamålsenliga formen av förtreppresentation. Den svenska besiktnings- respektive hand måste givetvis alltid vara informerad och representera det övergripande utrikes- och biståndspolitiska intresset samt kunna tjäna som kontaktyta till de statliga svenska biståndsgorganen, men ambassaden är inte nödvändigtvis alltid den bästa "organisatoriska plattformen" för förtreppresentation. Slutatsen som vi vill dra är dels att biståndsgorganen bör ha rätt att utforma sin egen förtreppresentation efter sina behov och förutsättningar, dels att UD måste beakta att det övergripande biståndspolitiska intresset blir tillgodosett genom ambassaderna.

När UD ständer ut personal med ansvar för biståndsfrågor inom ambassader vill vi understryka vikten av att a) biståndskompetens säkerställs, b) samliga biståndsgorgan och UD ses som rekyteringsbas med hänsyn tagen till respektive tjänsts arbetsinnehåll samt att c) biståndet ges en tydlig professionell identitet inom ramen för en sammanhållen och integrerad utrikesförvaltning.

Det är vidare angeläget att samtliga UD-tjänster som definieras som biståndstjänster och belastas biståndsanslagen ses som en gemensam tillgång för biståndets fältnärvaro, en resurs som disponeras optimalt i förhållande till det totala utvecklingssamarbetets behov.

I *kapitel 7* söker vi teckna en helhetsbild av del svenska biståndets biståndet sådan den kommer att se sig om våra förslag vinner bifall.

The funktioner granskas särskilt: planering, koordinering och utvärdering. Vi betonar att det inte finns någon helt självklar arbetsfördelning mellan myndigheterna, det kommer alltid att finnas zoner där deras verksamheter riskerar att överlappa varandra. Detta förutsätter att ett komplementärt, aktivt ledarskap utövas av utrikesdepartementet för att undanröja oklarheter om vad organisationerna skall göra vad avser länder och sektorer.

Vi betonar vikten av att utrikesdepartementet utarbetar handpapper som definierar den svenska biståndspolitiken i förhållande till de större samarbetsländerna och vars huvudsakliga innehåll förankras i riksdagen. Ett syfte med land-



profilerna är att identifiera behov och förutsättningar i mottagarländerna. Ett annat är att skapa klarhet i fråga om vilka svenska biståndsgorgan som agerar och under vilka förutsättningar.

Utvärdering är en central funktion för ledarskap. Biståndsgorganen har i dag sina egna utvärderingssystem, men det finns ingen utanförtäende eller jämförande granskning av deras verksamhet eller av värfående biståndspolitiska frågor. Sådana utvärderingar behövs som underlag för debatten om biståndet och strategiska val i biståndspolitiken. Vi föreslår att det skapas ett fristående sekretariat för utvärdering av biståndet som ett komplement till de utvärderingar som biståndsgorganen själva gör.

Slutligen beskriver kapitlet verkställandet av biståndspolitiken i enlighet med den organisation och de arbets sätt som vi föreslår. Vi vill särskilt peka på att SIDA fortfarande förblir den största och bredaste av biståndsgorganisationerna. SIDA har därför en särskild möjlighet att höja kompetensen både inom den samlade fioren av biståndsgorgan och inom resursbasen i vid bemärkelse. Den största erfarenheten av u-handlsfrågor och av villkoren för att genomföra samarbetsprojekt finns och kommer att finnas på SIDA, som följaktligen har en central roll som lärare och informator inom svenskt utvecklingsarbete.

Avslutningsvis vill vi med en förenklad och mycket schematisk bild illustrera den föreslagna nya biståndsgorganisationen och dess arbetsformer. Denna speglar organisation och arbetsformer enligt vårt förslag utan hänsynstagande till landdimensjonen.

Figur 2. Schematisk bild över biståndets organisation och arbetsformer

Arbetsformer	Långsiktigt utvecklingsbistånd, processinriktat, djupt engagemang, land- och sektorkunnande, många roller där så behövs	Kontraktfinansiering, kostnadsdelning, starka samarbetsparter, kontrollant och finanssär
Organisation	SIDA alla sektorer utom: - forskning (SAREC) - näringsliv (SITCO)	BITS alla sektorer

#### Avslutning till läsaren

Betraktandet är självfallet skrivet så att det skall kunna läsas från början till slut av dem som vill följa utvecklingen av de olika resonemangen i sin helhet. Men vi har också anlagt att många är intresserade av någon enstaka del, främst då avsnittet om bistånd utanför programländerna eller avsnittet om näringsliv och infrastrukturer.

För den som snabbt vill sätta sig in i materialet, men inte har tid att läsa hela texten, har vi försatt varje kapitel med en inledning som beskriver syfte, ger vissa centrala definitioner, och som anger vilka frågor kapitlet svarar på och var i texten dessa finns. Dessutom avslutas varje kapitel med en sammanfattning av texten och en kort genomgång av utredningens förslag. Det skall vara möjligt att snabbt skaffa sig en bild av innehållet genom att läsa dessa inledningar och sammanfattningar. För att underlätta en förståelse av helheten är det lämpligt att också gå igenom kapitel 7, som ger en sammanfattande beskrivning av organisation och arbetsformer.

Det finns vissa överlappningar i texten, främst vad gäller myndighetsbeskrivningarna i kapitel 4 och 5. Eftersom vi antar att många läser enhårt ett av dessa kapitel har vi dock sett detta som nödvändigt för att analysen i varje kapitel skall hänga samman.

En utredning som denna förutsätter att läsaren känner till begrepp och förkortningar som är vanliga inom fackområdet. Vi har dock funnit att texten spånar över flera fackområden och att en del begrepp därför behövs preciseras. Till en viss del gör vi det i texten, men vi har också tagit med en ordlista i bilaga som innehåller ordförklaringar och förkortningar och som hänvisar till begreppsutredningar i den löpande texten. Slutligen har vi valt att skriva utan referenser i den löpande texten. I stället finns en bibliografi för varje kapitel och en referenslista i bilaga.

## 1. Svenskt utvecklingssamarbete mot en internationell bakgrund

Det svenska biståndet utgör knäppt 3% av det samlade biståndet från de industrialiserade länderna till utvecklingsländerna. Biståndet i sin tur är bara en del av kapitalflödena till u-länderna, men i synnerhet för många fattiga länder har det under 1980-talet varit av starkt växande betydelse i takt med att andra källor sinat.

I kapitlets första avsnitt beskrivs biståndsfördena till utvecklingsländer; hur mycket det rör sig om, varifrån de kommer och vart de går. Vidare ges exempel på hur bilateral bistånd organiseras i några europeiska länder och slutligen diskuteras vilka effekter biståndet haft.

Nästa avsnitt i kapitlet beskriver den svenska biståndspolitik; hur dess mål fastställs, hur verksamheten utformas, samt hur den nuvarande myndighetsstrukturen vuxit fram och vilka dess bevakningsrunder varit. Avslutningsvis diskuteras biståndets ändamålsenlighet och effektivitet mot bakgrund av slutsatser om det internationella biståndets kvalitet.

Eftersom bistånd bör utformas med utgångspunkt från u-ländernas behov och "öfverfrågan" av utvecklingssamarbete diskuteras detta behov i kapitlets tredje avsnitt. Innebörden i begreppet utveckling samt några sätt att förklara utvecklingsförlopp presenteras, främst för att spegla biståndet mot dessa behov. Mot bakgrund av utvecklingsbegreppet antyder vi några av de väsentligaste problemområdena som u-länderna kommer att möta under 1990-talet såsom vi uppfattar dem i dag. Det rör sig bl.a. om skuld krisen och behovet av strukturanpassning, befolkningsutvecklingen och dess konsekvenser, fattigdom och miljöförstöring. Framställningen söker belysa vad biståndet kan förväntas åstadkomma i relation till dessa problem.

Kapitlet kan på inlett sätt behandla något av dessa ämnen med det djupa de förstån. Syftet är inte heller att redovisa några nya data eller ny kunskap i dessa frågor utan enbart att ge en utgångspunkt för den följande diskussionen om det svenska bilaterala utvecklingssamarbetets "organisation och arbetsformer" på 1990-talet "med huvudsaklig inriktning på biståndet utanför de s.k. programländerna", för att citera utredningens direktiv. En sådan diskussion bör rimligtvis föras mot bakgrund av det svenska biståndets historia, dess relation till bistånd som ett internationellt fenomen och en upplåtning om arten av de programmen utvecklingssamarbete har till uppgift att lösa.

Viktiga omväxlande om "bistånd" och "utvecklingssamarbete". Dessa två begrepp används ofta synonymt men har egentligen något olika innebörd. "Bistånd" eller "öfrentligt utvecklingsbistånd", på engelska "official development assistance" (ODA), är en teknisk term som i internationella sammanhang beteck-

nar att en statligt finansierad resursöverföring sker med ett visst, internationellt godtagel, gävoelement och att syftet är att främja u-landets utveckling och välfärd. "Uvecklingsamarbete" har en mer ideologisk karaktär och anger att parterna samarbetar för att nå gemensamma mål. De två begreppen överlappar varandra delvis, men inte helt. Bistånd behövs inte nödvändigtvis resultera i utvecklingsamarbete; biståndet kan tex. jämnas i form av livsmedel direkt till nödträngande i en svårsituation. Uvecklingsamarbete å andra sidan kan nyckelväg ånga rum utan att vara finansierat av biståndsmåden.

När vi i det följande använder de två begreppen gör vi det mot bakgrund av denna distinktion. Det är ingen heläckande definition, någon sådan finns inte heller. Den väsentliga skillnaden är att "bistånd" här har karaktären av resursöverföring. "Uvecklingsamarbete" bygger på en vision om samarbete för det gemensamma bästa.

1.1 Internationellt bistånd

Internationellt bistånd är en relativt ny företeelse. Det växte fram efter 1945 och fann, i stora drag, den form det har i dag under 1960-talet. När man gör en historisk tillbakablick är det inre meningsfullt att gå längre tillbaka än så, speciellt när det gäller statistik för biståndsflöden.

Vad som är nytt är vidden av resursöverföringar från en grupp länder till en annan och det system av förhandlingar och organisation som byggts upp kring detta. I och för sig har länder under tidigare perioder importerat kruskap för att utvecklas. Det gjorde romariket genom att dra till sig grekiska "experter" och Ryssland liksom Japan med västeuropeiskt kunnande. I det sena 1900-talet är USA den största importören av kunnande genom konsultuppdragning, import av forskare, m.m. Men denna kunskapsöverföring finansieras inte genom gåvor och har heller inte gjort det i de äldre exemplen.

Att söka bistå fattiga och eftersatta är en självklarhet i mänskliga samfund. Det finns knappast några exempel på samhällen där de som drabbats av nöd, naturkatastrofer, sjukdomar, etc. inte fått bistånd av andra, om än långt ifrån tillräckligt. De flesta moralssystem ser det som en plikt för dem som har att ge till dem som inget har. Från början var dock detta den enklaste angelägenhet. Med missionen fick det en inriktning på hela samhällen och förankrades i en bredare bas av "givarer". Man kan säga att det moderna begreppet biståndssamarbete söker förena till en helhet två element (1) utveckling genom import av kapital och kunnande och (2) bistånd genom gåvor till fattiga. Eftersom de båda byggger på skilda bevekelsegrunder och ställer delvis olika krav på form och innehåll präglas biståndssamarbete av komplexitet och stora skillnader mellan olika verksamhetsområden.

I detta avsnitt skall vi koncentrera intresset till biståndsfördena i sin helhet och skildra varifrån de kommer, vart de går, hur de organiseras och vilka effekter de haft.

1.1.1 Totala biståndsflöden

Biståndet utgörs en del av resursflödet från rika länder till fattiga. Andra flöden utgörs av handelsinkomster, exportkrediter, privata transfereringar, tex. före-

tags direktinvesteringar och kommersiella lån, samt offentliga överföringar, t. ex. Världsbankslån. Under 1950- och 1960-talet fanns det stora förväntningar på att ökade resursflöden skulle medföra en snabb utveckling i tredje världen. Liksom Marshall-hjälpen bidragit till Europas återhämtning efter andra världskriget. Under 1970-talet ökade också alla dessa flöden kraftigt, både från banker, privata företag och genom bistånd. Under 1980-talet har denna utveckling vänt och vala företag och genom bistånd. Under 1980-talet har denna utveckling vänt och alla typer av flöden utom biståndet och andra offentliga flöden har minskat kraftigt. Tabell 1.1 visar hur den procentuella andelen av olika flöden ändrats (finansiella nettoflöden exkluderar räntebelåning).

Tabell 1.1 Totala finansiella nettoflöden till u-länderna 1961—1987 (procentuell fördelning)

	1960-61	1970	1975	1980	1985	1987
Bistånd	57	42	37	29	44	54
Andra offentliga flöden	2	4	4	6	13	13
Exportkrediter	14	13	10	13	6	1
Privata flöden	27	41	49	52	37	34
Summa	100	100	100	100	100	100

(Källa: OECD/DAC, 1988 Report)

Det är intressant att notera hur biståndsfördens spelade en stor roll i början av 1960-talet. Därefter minskade biståndets relativa betydelse under ett decennium för att sedan öka igen. Jämför vi med 1961 kan vi se att exportkrediterna är en form av nettoflöde som i samband med skuldskrisen försvunnit.

Tabell 1.2 Totala finansiella nettoflöden till u-länderna 1979—1987 (miljarder US dollar, löpande penningvärde)

	1979	1981	1983	1985	1987
Bistånd	31,1	37,9	33,3	36,9	48,1
Andra offentliga flöden	5,8	8,7	8,5	11,6	11,2
Exportkrediter	13,5	17,2	7,4	4,6	-0,7
Privata flöden	54,0	74,5	48,0	30,9	30,5
Summa	104,4	138,3	97,2	84,0	89,1

(Källa: OECD/DAC, 1988 Report)

I tabell 1.2 visas beloppen i löpande penningvärde och till aktuella växelkurser. Tabell 1.3 anger det totala resursflödet i 1986 års priser och växelkurser. De reala siffrorna visar på en dramatisk nedgång i totalt resursflöde sedan 1979, en minskning med 40% under åttaårsperioden. Huvudorsaken till detta är nedgången i direktinvesteringar, bankutlåning och exportkrediter. Det offentliga biståndet har ökat långsamt, med i genomsnitt drygt 1% per år, dock med kraftiga variationer mellan åren. Konsekvensen är att biståndets andel av resursflödet till u-länderna har ökat från en tredjedel 1979 till mer än hälften 1987. När vi gör jämförelsen bör vi dock hålla i minnet att de privata flödena var exceptionellt höga i slutet av 1970-talet till följd av oljeprisboomen och därmed sammanhängande låne- och investeringsrubbningar.

Tabell 1.3 Tokala finansställa nettoflöden till u-länderna 1979-1987 (miljarder US dollar, 1986 års penningvärde och växelkurs)

	1979	1981	1983	1985	1987
Totalt netto-resursflöde varav:					
bistånd totalt	130,9	164,1	118,1	103,1	77,8
	39,0 (30%)	45,0 (27%)	40,4 (34%)	45,3 (44%)	42,0 (54%)
varav bistånd från OECD-länder	28,6 (22%)	30,3 (18%)	33,5 (28%)	36,1 (35%)	36,3 (47%)

(Källa: OECD/DAC, 1988 Report)

De sammantagna flödena följer givetvis mycket olika förhållanden inom u-världen. Låginkomstländerna har således åtnjutit en viss ökning i resursflödet. Detta förklarar framför allt av banklån och direktinvesteringar i Indien och Kina. I landerna i Afrika söder om Sahara har tagit emot ungefär lika stora volymer under hela 1980-talet, med den skillnaden att övertagningar under årtiondens senare hälft har övergått till att vara nästan enbart offentligt bistånd. Det har också hela tiden förekommit en nettoövertagning av resurser till Afrika söder om Sahara.

Som exempel på hur ensstaka länder slår igenom i statistiken kan nämnas att nettoflödet till u-länderna gick ned med 5% i reala termer under 1987. Till stor del berodde detta på att Sydkorea under det året återbetalade stora banklån, vilka gav ett stort nettoflöde av kapital från Sydkorea. U-länder är så olika och ser bilden av de trender som gäller för andra länder. Speciellt kan tillfälligheter göra att de privata flödena snabbt ändrar omfattning och riktning.

Detta gäller också frågan om det faktiskt förekommer en nettoövertagning av kapital från u-länder till i-länder. Enligt Världsbanken ökar nettoutlåningen till tredje världen utom till de ostasiatiska medelinkomstländerna som nu i rask takt emot årligen betalar mer i räntor och amorteringar än de fått tillgång till i form av nya lån. Denna s.k. nettoamortering från u- till i-värld har ökat successivt för att 1988 uppgått till 43 miljarder US dollar. I motsatt riktning går ett biståndsfloode som 1988 uppgick till drygt 50 miljarder US dollar.

### 1.1.2 Varifrån kommer biståndet?

Vårskall nu se närmare på biståndsfördena. Översiktligt kan man urskilja tre grupper av länder som ger bistånd i stor omfattning.

Det är för det första de industrialiserade marknadsekonomierna som är medlemmar i OECD, som svarar för den delen av biståndet som diskuterades ovan. Deras bistånd uppgick 1987/88 till 43 miljarder US dollar.

För det andra ger OPEC-länderna bistånd. Det uppgick till knappt 3 miljarder US dollar under 1987/88.

Den tredje gruppen är de industrialiserade planekonomiska länderna i Östeuropa. Deras biståndsvolym uppgick 1987/88 till knappt 5 miljarder US dollar. I OPEC respektive Östeuropa dominerar givartiden totalt av Saudiarabien och Sovjetunionen. 1988 kom 85% av biståndet från OECD-länderna, 5% från

OPEC-länderna, och 9% från de industrialiserade länderna i Östeuropa.

Tabell 1.4 visar också tydligt att det offentliga biståndets storlek hänger samman med givarländers storlek.

Tabell 1.4 Offentligt bistånd — de 11 största givarländerna (1987/88)

	Belopp i milj. US dollar	Procent av världens totala bistånd
1. USA	9 376	18,3
2. Japan	7 700	15,0
3. Frankrike	4 547	8,9
(exkl. DOM/TOM)		
4. Västyskland	4 473	8,7
5. Sovjetunionen	4 208	8,2
6. Italien	2 827	5,5
7. Saudiarabien	2 423	4,7
8. Nederländerna	2 118	4,1
9. Storbritannien	2 077	4,0
10. Sverige	1 986	3,9
11. Kanada	1 381	2,7

(Källa: OECD/DAC, 1989 Report)

Sveriges bistånd utgör 2,7% av det totala biståndet till u-länderna. De största ekonomierna — USA, Japan, Frankrike och Västyskland — är de största givarländerna. Det är också intressant att notera att även Sovjetunionen och Saudiarabien hör till de stora givarna. Sovjetunionens bistånd är starkt koncentrat till de socialistiska u-länderna med Cuba i spetsen.

Den utan jämförelse snabbaste volymökningen står Japan för. Den är ett resultat av snabb tillväxt och därmed ökande BNI samt av uppskrivningen av den japanska valutian. Däremot har Japans andel av BNI till bistånd varit i stort sett oförändrad eller till och med något minskande under mitten av 1980-talet. Japan har dock ambitionen att början av 1990-talet nå upp till OECD-ländernas genomsnitt på f.n. 0,36% av BNI. År 1988 var Japans andel 0,32%. Under 1989 blev Japan världens största biståndsgivare.

Det japanska biståndet har av tradition varit inriktat på länder i södra och östra Asien, men under 1980-talet har biståndet till Afrika vuxit kraftigt. Infrastrukturturprojekt har dominerat, men på senare tid har även Japan deltagit i strukturanpassningsprogram och andra former av "policyrelaterat" bistånd, t.ex. ett flerårigt program omfattande 20 miljarder US dollar för skuldjämningsåtgärder och ett treårigt gåvoprogram om 500 miljoner US dollar för länderna i Afrika söder om Sahara.

Volymen bistånd är emellertid inte något mått på den "uppföring" som görs för att främja u-ländernas utveckling. År 1970 antogs i samband med deklarationen om FN:s andra utvecklingsårionde 0,7-procentmålet för det offentliga biståndet, dvs. de industrialiserade länderna skulle överta 0,7% av sin BNI till u-länderna. I dag är det bara fyra länder som har nått upp till detta mål bland OECD-länderna. Skillnaden är mycket stor mellan olika länders BNI-andelar avsetta för bistånd. Det är svårt att uppskatta Sovjetunionens och Östeuropas BNI och där för kan någon entydig biståndsandel inte anges, men den har uppskattats till mellan 0,20 och 0,25%.

Tabell 1.5 rangordnar de tio främsta givarländerna.

Tabell 1.5 Offentligt bistånd som andel av BNI — de tio största givarländerna (1987/88)

	Procent av BNI	Belopp milj. US dollar
1. Saudiarabien	3,27	2 423
2. Norge	1,10	906
3. Nederländerna	0,98	2 118
4. Danmark	0,88	864
5. Sverige	0,83	1 381
6. Kuwait	0,55	209
7. Finland	0,51	489
8. Frankrike	0,48	4 547
9. Kanada	0,48	1 986
10. Belgien	0,44	634

(Källa: OECD/DAC, 1989 Report)

Saudiarabien och Kuwait har allsedan oljeprishöjningarna givit en stor del av BNI i offentligt bistånd och Saudiarabien ligger fortfarande högst i världen. (För- enade Araberstaterna gav 9% av BNI i bistånd 1976, men har successivt minskat till knappt 0,3%).

Sedan 1970 har biståndet legat stabilt kring 0,35% för OECD-gruppen som helhet. Bland de länder som trendmässigt ökat biståndets procentuella andel av BNI under 1980-talet märks Irland, Italien och Finland. Övrigas biståndandel har varit oförändrad eller har i flera fall minskat. Den över tiden största minskningen står USA för, som sedan 1962 minskat från 0,58% till 0,20% av BNI i bistånd.

1.1.3 Vart går biståndet?

Den region som tar emot mest bistånd är Afrika söder om Sahara. Biståndet dit uppgick 1987 till drygt 11 miljarder US dollar, dvs. 25 dollar per capita. Biståndet till de afrikanska länderna har under 1980-talet ökat snabbare än biståndet till någon annan världsdel. Biståndet till dessa länder utgjorde 1987 8,3% av deras BNI. Tabell 1.6 visar biståndets fördelning på olika regioner.

Tabell 1.6 Offentligt bistånd till världsdelar och ländergrupper 1987

	Nettoinbetalningar av offentligt bistånd (milj. US dollar)	Per capita	Procentandelen av BNI
Afrika söder om Sahara	11 151	25,5	8,3
Östasien	4 860	3,3	0,8
Sydasien	5 599	5,2	1,7
Europa, Mellan- och Norra	5 271	16,6	1,2
Latinoamerika och Karibiska länderna	3 458	8,6	0,4

(Källa: World Development Report 1989)

Det kan vara värt att notera att u-länder i Europa, Mellanöstern och Nordafrika erhåller nästan 17 dollar per capita i bistånd — mer än de flesta andra u-länder.

Biståndet till denna ländergrupp har dock minskat med nästan 25% mellan 1981 och 1987. Där emot har det ökat för övriga ländergrupper.

Tabell 1.7 Offentligt bistånd till ländergrupper 1987

	US dollar per capita
Låginkomstländer	6,4
Kina och Indien	1,8
Övriga låginkomstländer	15,6
Medelinkomstländer	13,4
Lågre medelinkomstländer	20,9
Högre medelinkomstländer	3,0

(Källa: World Development Report 1989)

Ser man däremot på sambandet mellan ländernas inkomst per capita och biståndets storlek finner man att det är gruppen medelinkomstländer som tar emot mest bistånd per capita, inte gruppen låginkomstländer. Där emot utgör biståndet en större del av de fattigaste ländernas BNI. Det är värt att notera att gruppen högre medelinkomstländer (t.ex. Grekland, Portugal, Panama, Algeriet, Uruguay) mottar nästan 50% mer bistånd per capita än de två största av de fattigaste länderna, Indien och Kina. Det är alltså inte så att biståndet huvudsakligen går till de fattigaste länderna utan det går mer till medelinkomstländerna när man jämför grupper av länder på per capita-basis. Den statistiskt sett avgränsade faktorn för bistånd per capita är emellertid landets befolkningsstorlek. Folkrika länder har oavsett fattigdom relativt låga per capita-siffror och länder med små befolkningar har ofta höga per capita-siffror.

Separat statistik för de 17 mest skuldsatta u-länderna visar att de får ett bistånd per capita som uppgår till 5,9 US dollar, dvs. lägre än genomsnittet för de fattigaste länderna. Vilka enskilda länder är det då som tar emot mest bistånd? Tabell 1.8 visar de 10 länder som tar emot mest bistånd, per capita räknat, och tabell 1.9 visar vilka som tar emot mest i absoluta tal. Bland länderna i tabell 1.8 återfinns ett höginkomstland (Israel), ett högre medelinkomstland (Gabon) och endast två låginkomstländer (Somalia och Mauritien). De övriga är lägre medelinkomstländer. Bara ett av Sveriges programländer är med i tabellen (Botswana).

Tabell 1.8 De största mottagarna av bistånd per capita 1987

	Milj. Innevärdare	US dollar per capita
Israel	(4)	285,9
Jordansen	(4)	157,0
Botswana	(1)	135,6
Somalia	(6)	101,6
Mauritien	(2)	95,6
Senegal	(7)	92,4
Costa Rica	(3)	87,5
Papua Nya Guinea	(4)	87,0
El Salvador	(5)	86,4
Gabon	(1)	76,8

(Källa: World Development Report 1989)

Tabell 19 De största mottagarna av bistånd 1987

	Milj. läro- och läro- lärare	Bistånd (milj. US dollar)	US dollar per capita
Indien	( 810)	1 852	2,3
Egypten	( 50)	1 766	35,2
Banladesh	( 110)	1 637	15,4
Kina	(1070)	1 449	1,4
Israel	( 4)	1 251	285,9
Indonesien	( 170)	1 245	7,3
Sudan	( 25)	902	39,0
Tanzania	( 24)	882	36,9
Pakistan	( 102)	858	8,4
Syrien	( 11)	697	61,9

(Källa: World Development Report 1989)

Trots att det inte blir mycket per capita är det ändå de stora, folkrika och fattiga länderna som får emot mest bistånd. Det noterbara undantaget är givetvis Israel, vars relation till USA placeras det i en kategori för sig. Det samma gäller även i viss mån Egypten som tillsammans med Israel erhåller nästan 30% av USA:s bilaterala bistånd.

Detta illustrerar att för supermakterna har utrikes- och säkerhetspolitiska faktorer varit avgörande för stora delar av biståndets fördelning. Sett över en längre tidsperiod har biståndsfördelna till höginkomst- och högre medelinkomstländer minskat samtidigt som flödena till de lägre medelinkomstländerna legat på en oförändrad nivå. Därnöt har läginkomstländernas andel av biståndet ökat kraftigt — med nästan 50% från 1980 till 1987. Det kan också vara värt att notera att några av programländerna för svenskt bistånd inte mottar mycket bistånd från andra källor.

#### 1.1.4 Vad består biståndet av?

Det finns flera olika sätt att klassificera biståndsfördelna genom de bi- och multilaterala organisationerna. Ett är att se på vilken samhällssektor biståndet är avsett att verka inom t.ex. om det går till industri, jordbruk, hälsovård eller förvaltning. Ett annat är att analysera vad biståndet består av, t.ex. kapital, personal, utbildning i någon form, varor. Ett tredje sätt är att se hur de olika aktiviteterna hänger samman, t.ex. om de sker inom ramen av landprogram, om de har projektform, om det är fråga om institutionellt samarbete. Dessutom finns det sättformer av bistånd som skär över alla de kategorier som antyts. Det kan vara katastrofbistånd, livsmedelsbistånd eller betalningsbalansstöd.

Biståndets beståndsdelar har också förändrats under de senaste decennierna. 1950- och 1960-talets infrastrukturförprojekt av typ kraftverk, humanitärgingvar och vägbyggen har blivit färre. Dessa kompletteras senare med program inom de sociala sektorerna, utbildning, hälsovård, vattenförsörjning, m.m. Under 1970-talet blev industribistånd en vanlig komponent i biståndssamarbetet. Flera givareländer satte upp speciella organ för att främja industrifinansiellt samarbete. Utsvecklingen under 1980-talet kan sammanfattas i tre förlopp.

För det första har olika former av katastrofbistånd inklusive livsmedelsbistånd och humanitärt bistånd blivit allt vanligare. Livsmedel distribueras till över 100 mottagarländer från 25 bilaterala organisationer samt några multilaterala, t.ex.

World Food Programme (WFP). De tre största givarna är USA, EG och WFP som tillsammans står för över 75% av den här typen av bistånd. Orsaken till ökningen står dels att finna i de berörda givarländernas jordbrukspolitik och deras stora överskott av spannmål, dels i de återkommande svältkatastroferna, framför allt i Afrika.

Den andra typen av förändring är att betalningsbalansstöd och olika former av lån till strukturanpassningsprogram har ökat, också det en form av "katastrofbistånd". Orsaken står att finna i den djupa ekonomiska kris många utländska länder står under 1980-talet, vilken i sin tur har sina rötter i grundläggande strukturella problem som bl.a. manifesterat sig i akuta betalningsbalansproblem.

Ett stort antal länder, inre minst i Afrika, genomför nu strukturanpassningsprogram med lån och stöd från Världsbanken och Internationella valutafonden, ett stöd som också är förknippat med krav på den ekonomiska politikens och utvecklingspolitikens utformning.

De bilaterala biståndsorganisationerna har mera sällan, åtminstone tidigare, engagerat sig i strukturanpassningsprogram men har ofta ställt sig bakom de internationella organisationerna. De utpräglat som stuligen kommit till stånd har följaktligen ofta tagit formen av stora paket med samordnat bi- och multilateralt stöd. Det är svårt att summera storleken på den här typen av stödprogram, men det är klart att det rör sig om en mycket kraftig ökning inom ramen för det totala biståndsfördelnet.

Den tredje förändringen är att biståndet fått en ökad inriktning mot människor på landsbygden. År 1975 rapporterade DAC-gruppens ordförande att alla dess medlemmar ansåg att jordbrukssektorn borde prioriteras inom biståndsprogrammet. Resurserna för jordbruksprojekt fördröjades också i reala termer mellan 1975 och 1985.

I stora drag innebär dessa förlopp att det traditionella utvecklingsprojektet har blivit mindre vanligt som organisatorisk ram för biståndsinnsatser. De planerings- och samarbetsformer som hänger samman med detta har minskat i omfattning i förhållande till andra stödformer. De komponenter som ingår i ett projekt har därmed också minskat. Andelen medel som används för utbildning av långsiktig karaktär, stipendiär, besöksprogram, övertagning av kunnande genom personalbistånd etc. har minskat.

Inom ramen för tekniskt bistånd har däremot de institutionella samarbetsformerna ökat. Den traditionella projektformen där biståndsorganisationen deltar aktivt i genomförandet har minskat till förmån för ökad användning av konsulter och institutioner. De senare har i ökad omfattning kommit att överta ansvaret för att kunskapsöverföring och kunskapsutveckling kommer till stånd. De internationella organisationerna har varit pionjärer i att finna olika former för vad man kallar "winning arrangements" och deltar följs av de bilaterala organisationerna som nu allmer talar om kapacitetbyggande genom institutionell samverkan. Även den snabba expansionen av bistånd som kanaliserats genom folkföreiser och enskilda organisationer är en viktig del av mönstret.

Ser man tillbaka på den, historiskt sett, korta tid som bistånd varit ett inslag i relationerna mellan länder kan man konstatera att biståndet varit mycket flexibelt. Dess omfattning och innehåll har varierat kraftigt även över ganska korta tidsperioder. En möjlig slutsats av detta är att systemet som sådant på ett ändamålsenligt sätt anpassat sig efter utländernas behov. En annan möjlig slutsats

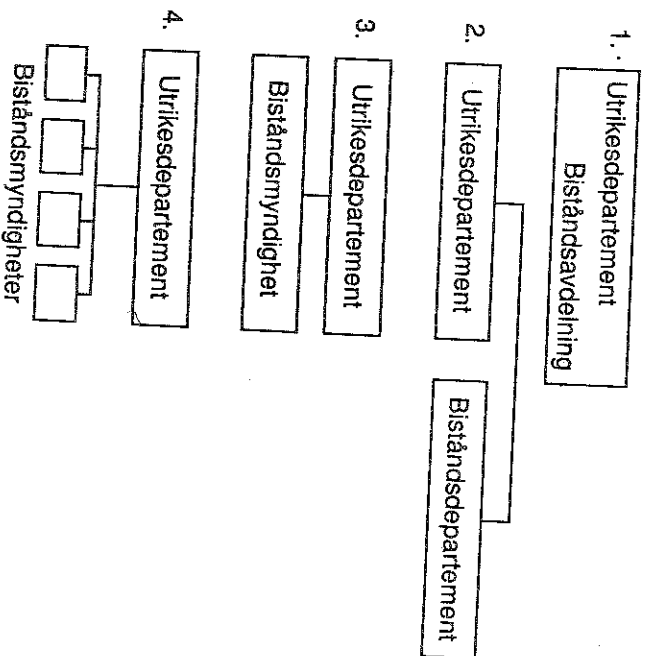
är att det saknas en långsiktig viljeutveckling vad gäller form och innehåll — och att svårningarna beror på anpassning till kortsikliga problem. Formodligen äger både förklaringsarna viss giltighet. Biståndet har också i stor utsträckning styrts av utrikes- och säkerhetspolitiska överväganden. Detta gäller i synnerhet stormakternas och de forna kolonialmakternas bistånd.

#### 1.1.5 Hur är biståndsförvaltningen organiserad?

Den organisatoriska formen för utvecklingsarbetet varierar mellan givarländerna. I vissa länder sköts biståndsstyrenden inom utrikesförvaltningen. Det finns också ingen biståndsmyndighet som sådan utanför departementet, som t.ex. i Danmark, Nederländerna och Finland. Andra länder har separata departement för biståndsfrågor, som också bereder, genomför och utvärderar verksamheten, t.ex. Storbritannien och tidigare Norge.

Några länder har en stor biståndsmyndighet som svarar för beredning, genomförande och uppföljning av biståndet och som sorterar under ett departement (utrikesdepartement eller biståndsdepartement). Canada, Japan och USA är exempel på sådana länder. Åter andra har flera olika biståndsorgan med en geografisk fördelning dem emellan som kan byggas på biståndsinstrument, sektor, geografiskt område, eller något annat (exempel på detta finns i Sverige, Västryskland, Schweiz, Italien). Figur 1.1 illustrerar skillnaden mellan de olika modellerna.

Figur 1.1 Modeller för biståndsförvaltningens organisation



Detta väcker frågan om det finns något samband mellan biståndets organisation och dess effektivitet. Utformningen av en organisation och dess arbets sätt brukar normalt anses ha stor betydelse för resultatet. Vid biståndssamarbete har också länderna stort sett samma mål, dvs. att främja utvecklingen i tredje världen, och de arbetar i stort sett i samma miljö. I den mån det finns skillnader i effektivitet borde man kunna hänföra den bl.a. till skillnader i organisation och arbets sätt. Det har dock aldrig gjorts någon studie som försökt tränga på djupet i frågan om vad som är en ändamålsenlig organisatorisk ram för utvecklings-samarbete. I stället kan man konstatera att de flesta biståndsorgan har sina rötter i respektive lands förvaltningsstrategier. De är utformade och arbetar huvudsakligen på samma sätt som förvaltningen i övrigt, utan någon mera genomtänkt strategi för om detta är bäst för utlänternas viderkommande. I det följande ger vi helt kort en bild av biståndsförvaltningen i några OECD-länder.

#### Den brittiska biståndsförvaltningen

Det brittiska biståndsorganet, the Overseas Development Administration (ODA), utgör en enhet inom utrikesdepartementet, Foreign and Commonwealth Office. Utrikesministern är formellt ansvarig för biståndsfrågor inför parlamentet men har under sig en biståndsminister.

ODA formulerar och verkställer den brittiska biståndspolitikerna. Detta inkluderar såväl multilateralt som bilateralt bistånd, enskilda länderprogram och funktionellt stöd. ODA förhandlar med samarbetsländerna om biståndets villkor och dess innehåll ner på projektnivå, t.ex. när det gäller medverkan och villkor för brittiska rådgivare och experter. ODA administrerar en årlig biståndsvolym om ca 15 miljarder kr, vilken fördelas på 120 mottagande länder och de multilaterala biståndsorganisationerna inom FN-systemet, Världsbanken och EG.

Antalet anställda i organisationen är 1 500. De flesta är ekonomer och administratörer, men det finns också specialiserade kompetens inom områden som jordbruk, hälsovård, utbildning och teknik. ODA är indelat i geografiska avdelningar men har också sektorbyråer inom centrala områden som befolkningfrågor, miljö, hälsa, etc.

ODA:s fallorganisation består av fem "development divisions", vilka närmast kan liknas vid regionkontor. Dessa ansvarar för de operationella aspekterna av verksamheten inom respektive region. Beslutsfattandet är i princip delegerat till dessa vad gäller den löpande verksamheten. För närvaron i de olika länderna arbetar ODA och dess "development divisions" genom de brittiska beskickningarna, där det finns en särskild biståndsavdelning — eller biståndshandläggare.

#### Den nederländska biståndsförvaltningen

Det nederländska biståndet administreras också inom utrikesdepartementet av DGIS (Generaldirektoratet för internationell samverkan). Huvudansvarig är biståndsministern inom UD. Det är först under senare år som det nederländska biståndet integrerats i utrikesdepartementet. Tidigare fanns ett biståndsdepartement, ett utrikesdepartement och en utrikesförvaltning. Dessa tre enheter och dess personal har nu integrerats i ett allomfattande utrikesdepartement med en enhetlig personalkategori.

Expertkunskap hämtar DGIS från övriga fackministerier som därmed aktivt ingår i biståndsverksamheten. Biståndsbudgeten innehåller budgetposter inom åtta departement utanför UD. Där till kommer att övriga departement är väntade att avsätta 5% av sin kapacitet för DGIS. Dessutom ansvarar finansdepartementet för de mjuka krediterna som 1988 uppgick till 1,8 miljarder kr.

Det nederländska biståndet uppgick 1987 till ca 12 miljarder kr. Drygt hälften ges på obunden gavobasis och det bilaterala biståndet koncentreras till tio sektorländer. Fältrepresentationen sköts via de nederländska ambassaderna på vilka det finns ett sektoriellt personer som handlar biståndsförfrågor.

Medan DGIS är huvudkanalen för nederländskt biståndssamarbete finns också en separat organisation för stöd till näringslivet utveckling, närmast att likna vid en investeringsbank (FMO). Denna är ett aktiebolag som ägs av staten (51%), privata företag och banker, fackföreningar och enskilda (49%). Förutom sitt aktiekapital lånar FMO upp kapital på den nederländska kapitalmarknaden samt erhåller biståndsmedel som subventionerar delar av verksamheten. FMO har genomfört ca 150 projekt i 40 länder. Det kan noteras att 30% av dess budget kanaliseras via utvecklingsbanker.

#### *Den västryska biståndsförvaltningen*

Det västryska biståndet ger exempel på ytterligare en modell. Biståndssamarbetet sker huvudsakligen genom tre organ. Ett är ansvarigt för tekniskt samarbete (GTZ) och det andra för finansiellt bistånd (KfW). Dessutom finns en särskild organisation för att främja samarbete mellan västryska företag och utländska (DEG). Biståndet leds och samordnas av ett särskilt ministerium i Bonn — ministeriet för ekonomiskt samarbete (BMZ).

BMZ har ansvarat för biståndet; för målbildning, utformning och val av instrument att genomföra samarbetet med. Vid förhandlingar med mottagarländernas regeringar utformar BMZ den västryska formen av landprogram. Alla projekt skall godkännas av BMZ, som därmed har en central ställning i hela arbetet. BMZ har en personalstyrka på 500 anställda, fördelade på högkvarteret i Bonn och ambassaderna i mottagarländerna där biståndsavdelningarna rapporterar direkt till BMZ.

GTZ ansvarar för tekniskt biståndssamarbete och har till uppgift att planera, genomföra och följa upp biståndprojekt. Detta innefattar alla aspekter av samarbetet, såsom att rekrytera personal, administrera utbildningsprogram, inköp, frakt och försäkring av varor och maskiner, ekonomistatistik av projekten, etc. Verksamheten omslöt 1985 ca 4 miljarder kr. och det mesta av detta finansierades av BMZ. Det finns dock inget som hindrar GTZ att offerera sina tjänster till andra organisationer, t.ex. Världsbanken eller andra biståndsfinansierande organ.

GTZ har ca 1 000 anställda vid kontoret i Frankfurt. Dessutom har man en egen fältorganisation bestående av 27 kontor med utstånd tysk personal och lokalanställda. Fältkontoren skall kunna stödja projekten med specialisträsnings- och administration. De är i princip självfinansierande, och projekten kan köpa samma tjänster av andra organ om de så skulle föredra.

KfW är ansvarigt för finansiellt samarbete; dvs. för analys, beslut och administration av kapital för utvecklingsinvesteringar — i form av lån och gåvor. KfW

är ett statligt företag som ägs av förbundsorgan och olika delstatliga organ. KfW finansierar stora investeringsobjekt, t.ex. infrastrukturavtäckningar och större industrier. Dessutom förmedlar det kapital för vidareutbildning genom utvecklingsbanker i de mottagande länderna. Slutligen kan KfW också gå in för strukturer omvandling som inte är knutna till specifika projekt. I alla dessa sammanhang kan KfW också finansiera sådant tekniskt samarbete som är nödvändigt för att genomföra verksamheten.

Som organisation är dock KfW inte enbart inriktat på biståndssamarbete. Huvuddelen av dess verksamhet äger rum i Västtyskland och är av rent kommersiell natur. Biståndet, i form av gåvor och lån, svarar bara för 16% av dess totala utbetalningar. Därmed sysselsätter biståndsverksamheten ca hälften av personalstyrkan och KfW kanaliserar en tredjedel av landets biståndsanslag. DEG slutligen har till uppgift att bidra till ekonomisk utveckling i utlandet i samarbete med tyska företag, främst då genom att bidra med aktiekapital och lån till sammägda företag. DEG har inriktat en stor del av sin verksamhet till att bygga upp och finansiera nationella utvecklingsbolag och banker.

#### *En jämförelse mellan olika länders biståndsförvaltningar*

Det västryska biståndet kan karakteriseras som starkt centraliserat i sitt beslutsfattande, men mycket starkt decentraliserat i genomförandet. I kontrast till detta kan den brittiska organisationen karakteriseras som mycket decentraliserad när det gäller beslutsfattande men mera centraliserad för den operationella verksamheten. Andra länders biståndsförvaltning fransiska som centraliserad i både beslut och genomförande. Detta gäller t.ex. USA och Kanada, även om Kanada just nu är i färd med att decentralisera sin verksamhet genom kraftigt förstärkta fältkontor. Äter andra är decentraliserade både vad gäller beslutsfunktionen och genomförande av samarbetet. Till de senare bör den svenska biståndsförvaltningen räknas. Det är också värt att notera att biståndsgörans fältrepresentation ser mycket olika ut. Eftersom biståndet alltid är en verksamhet som äger rum i ett annat land och i samarbete med dess myndigheter bör just länken dit vara av särskild betydelse — och den länken formaliseras främst via fältrepresentationen. Hur ser då fältrepresentationen ut? Vi kan exemplifiera med några organisationslement

- Beslutsfattandet kan i mer eller mindre hög grad vara centraliserat till ministerier och högkvarter eller delegerat till fältkontor och ambassader.
- En större eller mindre del av personalen kan finnas vid fältkontor.
- Kunskapen om samarbetet kan vara centraliserad till nennmanyndigheter eller utspridd till fältkontoren (både vad avser projektverksamhetens innehåll och makroekonomiska förhållanden som påverkar samarbetet).
- Fältrepresentationen kan vara del av den egna organisationen eller ingå i en annan organisation.

Det kan tyckas att vissa kombinationer av dessa variabler skulle vara naturliga. Om fältrepresentationen är stor, innehåller mycket av de kunskaper som krävs och ingår i den egna organisationen, vore det sålunda naturligt med decentraliserad beslutsfattande. Den motsatta kombinationen vore naturligt av samma skäl. Men så är inte alla fall för vilket en kort utblick på biståndsmyndigheters värld den över visar. Det finns exempel på i övriga avseenden starka fältorgan som inte har



någon makt att fatta beslut och det finns svaga fältorganisationer dit ansvarat blivit delegerat.

#### Slutsatser

Vi har tidigare sagt att det inte finns några belegg för vilken typ av organisation som är mest ändamålsenlig för utvecklingsarbetet. Denna fråga föruslätter också att det finns jämförbara mål, vilket kanske inte är fallet trots likheter i inbifformuleringen. En intressant delfråga är hur "stabilitet" organisationslösningar är. Den brittiska organisationen har omorganiserats fyra gånger sedan 1970. Man har experimenterat med olika lösningar i form av eget departement och del av utrikesförvaltningen. Detta gäller också den nederländska organisationen även om förändringarna inte varit lika frekventa. Den västtyska organisationen har däremot varit stabil. KFW har t.ex. behållit samma form sedan 1948.

En slutsats av detta kan vara att en från utrikesförvaltningen, och departementsfunktionerna, fristående genomförandeorganisation är mera stabil. Därmed är inte sagt att den behövt vara oflexibel. Den kan anpassa sig utan att för den skull kräva att hela strukturen omprövas.

Den svenska erfarenheten förefaller att peka i samma riktning — flexibiliteten bygger på en relativt klar rollfördelning mellan departement och myndigheter. En stabil organisationsstruktur skuldt i sin tur vara bra för biståndssamarbetet eftersom omorganisationer tar tid och kraft från det egentliga biståndssamarbetet. Förändringar kan under en avsevärd tid skapa förvirring för aktörer i de mottagande länderna såväl som på hemmaplan.

Därmed förs frågan om organisation upp på ett mera principiellt plan. Det spelar kanske mindre roll vilka skillnaderna och likheterna är i biståndets förvaltning. Den må avspeglade nationella förvaltningsstrukturer eller inte. Det viktigaste är att konstruktionen *både* är stabil när det gäller de övergripande frågorna om mål och rollfördelning, *samt* medger stor flexibilitet när det gäller be- slut och genomförande av det praktiska samarbetet.

#### 1.1.6 Vad har biståndet haft för effekter?

Den grundläggande teorin om det internationella biståndets roll för ekonomisk utveckling utformades huvudsakligen under 1930-talet. De följande decennierna har givit många exempel på både lyckat och mindre lyckat utvecklingsamarbete. Men det är först vid mitten av 1980-talet som det har funnits underlag för några större, empiriskt väl underbyggda bedömningar av vilka effekter biståndet egentligen haft.

#### Cassen-rapporten

Den första var den s.k. Cassen-rapporten som kom 1986. I den ställdes frågan: "Does Aid Work?". Svaret baserades på en grundlig genomgång av de totala biståndsfördelningarna, bilaterala såväl som multilaterala. Och svaret på frågan var positivt. Cassen och hans kolleger kunde belägga att biståndet för det mesta och som helhet betraktat uppnådde sina mål och positivt bidrog till mottagarländernas ekonomiska utveckling. De tillbakavisade tanken att biståndet ersatte

aktiviteter som skulle ha ägt rum under alla omständigheter.

Dock presenterades svar med att inte alla biståndsfunktioner. Det varierar t.ex. mellan olika mottagarländer, biståndstyper och samhällssektorer. Framför allt gäller det bistånd som är riktat till de fattigaste folkgrupperna. Detta bistånd är framför allt beroende av att de mottagande länderna för en politik som faktiskt strävar att nå och hjälpa de fattigaste befolkningslagen — och när så inte är fallet är det svårt för biståndet att lyckas. Det finns också en stor andel projekt som inte fungerar tillräckligt bra efter det att det utländska stödet utgävis bort. Men vad finns det då för orsaker till att biståndet blir dåligt? Låt oss först se på givarsidan. Cassen-rapporten noterar att den vanligaste anledningen till att biståndet inte blir bra är att kommersiella och politiska motiv tillits påverka den ekonomiska och sociala bedömningen av samarbetet. Vidare finns det brister i utformningen av samarbetet. Insatserna svarar inte mot behovet och de olika komponenterna är svagt planerade och dåligt koordinerade. Det brister också i anpassningen till de samhällsekonomiska förutsättningarna.

Desutom upprepas gamla misstag alltför ofta. Biståndsvetenskapen har inte lärt av sina egna erfarenheter. Dets är biståndsorganisationernas förtränga att lära av sina egna erfarenheter svagt, dels är deras för många att lära av varandra näst intill obefintlig. Cassen-rapporten menar att bristerna i utvärdering och lärande, sedda tillsammans med kravet att snabbt omsätta biståndssatsningen, står för en väsentlig del av misslyckandena i utvecklingsamarbetet.

En annan orsak till misslyckande är att biståndet är för "ambitiöst". Man försöker åstadkomma resultat under mycket svåra omständigheter. Det är t.ex. mycket svårare att nå fattiga bönder i Afrika med bistånd som förändrar deras livs- betingelser än att finansiera infrastruktur i Sydostasien. Mycket av biståndet har därmed en hög "riskbenägenhet" och andelen mindre lyckade insatser blir därmed större.

Anledningar till att projekt misslyckas finns också på den "mottagande" sidan. På senare år har det ofta berott på att samarbetsländerna inte haft möjlighet att bidra med de resurser som de förväntas tillföra projekten. Detta beror i sin tur på ekonomisk tillbakagång och skuldskris. Men även de mottagande länderna har kommersiella och politiska motiv för projekten som påverkar samarbetets utvecklingspotential. Cassen-rapporten nämner speciellt "prestige"-projekt med alltför dyr och avancerad utrustning, som har mycket låg nytta.

Både Cassen-rapporten och andra källor konstaterar emellertid att bistånd ofta spelat en avgörande roll i de fall av framgångsrik ekonomisk utveckling som förekommit under efterkrigsstiden. Länder som Korea, Taiwan, Singapore och Hongkong har t.ex. nått sådana inkomstnivåer att de knappast längre kan karakteriseras som u-länder. Nyckeln till deras framgång ligger till stor del i att de för- mått formulerat, genomfört, utvärderat och omprövat makroekonomiska utvecklingsstrategier. Grunden till den framgång lades till stor del genom tekniskt bistånd. Finansiellt bistånd har spelat en stor om än varierande roll i att tillföra de materiella resurser som krävs. Syd Korea har t.ex. varit en stor biståndsmottagare under efterkrigsstiden.

Cassen-rapporten pekar också på att i längre inkomstländerna som grupp har realinkomsterna förbättrats och levnadsstandarden gradvis ökat under de senaste tre decennierna. Även om per capita-inkomsten för gruppen bara ökat med 1,1% om året mellan 1960 och 1982 kan man ändå konstatera att det inneburet en

2,5-procentig ökning per capita under perioden trots en folkkning med 65% (Delta om Indien och Kina räknas bort från gruppen — deras framsteg har varit betydligt större).

Biståndets effekter har varierat mellan olika regioner och Cassen-rapportens slutsats är att biståndet lyckats bättre i Asien och andra regioner än det gjort i Afrika söder om Sahara. Det är också utvecklingen där som kommit i fokus under 1980-talet. De fattigare länderna i Afrika är som regel inte med bland de stora mottagarna av bistånd totalt sett — även om utvecklingen pekar på ökade biståndsflöden dit. Att biståndet inte visar lika goda effekter i Afrika beror också på att utvecklingen i sin helhet stagnerat under 1980-talet. Den utveckling som biståndet skall bistå har i många länder förbytts i sin motsats, vilket ställt helt nya krav på biståndets utformning. Den afrikanska miljön har varit svår att arbeta i på grund av både politiska och ekonomiska faktorer. Afrika är i ett ekonomiskt-historiskt och teknologiskt perspektiv den minst och senast utvecklade kontinenten. Utvecklingen i hela södra Afrika har också påverkats negativt av Sydafrikas desabiliseringspolitik.

#### Andra studier

En annan studie av biståndet publicerades 1987, ett år efter Cassen-rapporten, "Foreign Aid Reconsidered" av Roger Riddell. Ansikten där var något annorlunda och mera teoretiskt till sin natur, men det är icke desto mindre en heläckande översyn av biståndet, dess mål och effekter. Riddells slutsatser är egentligen att det inte finns något godtagbart "bevis" för att biståndet har haft några positiva utvecklingseffekter. Men det finns heller inga "bevis" för att det haft några negativa effekter eller varit onödigt. Därmed menar Riddell att det finns all anledning att betrakta biståndet som ett gott och nödvändigt inslag i relationen mellan länder. Det ligger i underutvecklingens natur att det inte går att entydigt bestämma om biståndet är misslyckanden i biståndet. Riddells argument vänder sig främst mot biståndets kritiker och utgör en stark plädering för ett ökat, framtidsinriktat bistånd.

Som ett exempel på en nordisk översyn av det bilaterala samarbetet kan nämnas den för två år sedan genomförda personalbiståndsutvärderingen. Den var av betydligt mindre omfattning och ambition än de citerade studierna, men kan avsevärt jämföras med dessa. Personalbiståndsutvärderingen konstaterade att målen för enskilda projekt ofta uppnåddes på ett tillfredsställande sätt genom de utsända experternas insatser. De huvudsakliga problemen var två. Dels prioriterades kortskiktiga operationella mål på bekostnad av den långsiktiga kunskapsuppbyggnaden, dels var en stor del av de utsända experterna obehövliga.

Det ligger en ironi i det senare. Tillgången på utbildad arbetskraft i u-länderna har ökat snabbt under de två senaste decennierna. Detta är ett resultat av att biståndet, som bidragit till att bygga upp skolor och universitet, ökat tillgången på kvalificerad arbetskraft och — genom projektverksamhet — gett samma människor möjlighet att utvecklas i arbetslivet, ofta med hjälp av personalbistånd. Biståndsmyndigheterna har emellertid inte sett till att arbeta humant dra de arbetsmarknadspolitiska konsekvenserna av den utveckling de själva bidragit till att skapa.

Vi återkryter till inledningen av avsnittet och konstaterar att biståndets roll att överföra resurser till u-länderna trots alla problem ändå har haft betydande framgångar i att bidra till den ekonomiska och sociala utvecklingen där. Detta sägs trots den stora osäkerhet som måste präglats skeenden av sådan komplexitet som det har gällt.

I nästa avsnitt beskriver vi det svenska biståndets framväxt och därefter u-ländernas situation inför år 2000. Där, såväl som senare, får vi anledning att återkomma till behovet av bistånd, dess möjligheter att vara effektivt och de krav detta ställer på biståndets organisation och arbetsformer.

## 1.2 Det svenska biståndets framväxt

### 1.2.1 Bakgrund

Efter andra världskrigets slut inleddes, med början i Asien, en process av avkoloniseringsaktualiserades också begreppet bistånd. För de forna kolonialmakterna var det viktigt att inte släppa kontakten med de tidigare bestämningarna utan att vidareutveckla politiska och ekonomiska relationer på en ny grundval. Samtidigt ökade, även i Sverige, kunskapen om förhållandena i världen dramatiskt och man började få upp ögonen för ömsesidiga, globala beroenden.

IFN och andra internationella organisationer hade u-länderna fått ett forum för att lägga fram sina problem och klargöra sin situation. FN:s biståndssveksamtet startades år 1949 genom uppdraget av EFTA, det utvidgade programmet för tekniskt bistånd till underutvecklade länder, och Sverige lämnade följande år ett första bidrag med en halv miljon kronor. Samtidigt ökade såväl kommunikationerna som informationsflödet länderna emellan. Man började mer allmänt bli medveten om orättvisorna i världen och såg samtidigt möjligheter till ökat kommersiellt utbyte på nya marknader. Den amerikanska Marshallhjälpen till Europa efter andra världskriget hade där till grundlagt en, möjligen överdriven, optimism om biståndets möjligheter att nå snabba resultat.

I Sverige byggdes biståndssveksamheten upp i första hand utifrån det engagemang, som fanns inom kyrkorna, enskilda hjälporganisationer, fackföreningsförelsen, kooperationen och andra folk-rörelser. Detta engagemang hade ett brett folkligt stöd även utanför organisationerna — tillsammans hade dessa under år 1960 lyckats samla in ca 30 milj. kr. för biståndssändning. Särskilt inom kyrkorna fanns också ansevärd kunskap om förhållandena i tredje världen, genom den missionsverksamhet som bedrivits sedan 1860-talet. Det var därför ingen slump att Etiopien, där svenska missionärer börjat verka redan år 1866, blev svenskt biståndets första mottagarland, när ett avtal år 1954 träffades om stöd till det byggnadstekniska institutet i Addis Abeba.

Det svenska biståndet kom således redan från början att präglas av i första hand humanitära motiv. Sverige var ett land, som blivit forskonat från världskrigens härjningar men där den egna fattigkanten och hungerlöden under dåliga skördår i slutet av 1800-talet inte var så långt borta. Beroendet av omvärlden var naturligt starkt påtagligt i detta lilla, neutralla land. Medvetenheten om detta beroende kom under 1960- och 1970-talen, då biståndet mycket snabbt byggdes ut, till uttryck i solidaritet med världens fattiga och missgynnade.

Även om andra biståndsmotiv trätt i förgrunden under det senaste decenniet — miljönoten, säkerhetsproblematiken m.m. — har dock det svenska biståndets

utspjrun i en vilja att förbättra förhållandena i världen fortsatt att präglade verksamheten. Dess övergripande mål, såsom det formulerades redan i regeringspropositionen 1962:100 och vidareutvecklades i prop. 1968:101 (som också innehöll en långfridsplan för det svenska biståndet), är och förblir att "föja de fattiga folkens levnadsnivå". Därvid hade motiver också sekulariserats och grundrats i en känsla av moralisk plikt och internationell solidaritet. Biståndet blev den nationella jämlikhetspolitikens internationella dimension. Biståndet skulle, हेle det, vidga handeln, hindra noden, förmedla kunskande och tillföra kapital till de fattiga länderna.

Är det var fråga om "ett ömsesidigt samarbete snarare än ensidig hjälp" undersöks med kraft i prop. 1962:100: "Ännu viktigare än givarlandets biståndsplenering är givarens mottagarlandets utvecklingsplanering. Biståndet bör såvitt möjligt infogas i ett mer allmänt utvecklingsprogram för mottagarländerna — eller till en början avse medverkan i utarbetandet av ett sådant program". Man skulle åstadkomma en "kumulativ, stätvårdande utvecklingsprocess" med tonvikt på stimulans till egna insatser i mottagarländerna — en hjälp till självhjälp. I grundden låg en insikt om att enbart bistånd aldrig skulle kunna lösa de problemen, vars storlek man började få en uppfattning om — där till var det dels otillräckligt, dels inte alltid lämpligt.

Kännetecknande för prop. 1962:100, som baserades på arbetet inom en beredning för internationella biståndsförslag med representanter för regering, riksdag, folkföreelser och näringsliv, underreknades av statsminister Tage Erlander och blev det svenska biståndets "bibel", är dessutom en starkt markerad boskänslan mellan kommersiella intressen och bistånd.

Sverige var starkt engagerat i världsorganisationens uppbyggand och spelade därvid en framträdande roll, inte minst sedan Dag Hammarskjöld år 1953 uttveknen i biståndet och FN-systemet blev den naturliga kanalen för biståndsgivningen. Den väsentligaste fördelen med en multilateral kanalisering ansågs vara att mottagarländerna hade säte och stämma i de internationella organisationerna. Vidare förklarade biståndet i den multilaterala verksamheten "sin nationella identitet och varje form av nationellt beroendeförhållande utexcludes". Möjligheterna till "positiv vägledning" (eller med dagens terminologi: "konditionallitet") av mottagarländerna ökade, liksom möjligheterna att utnyttja större, samlade bilaterala biståndsgivningen, som för flertalet givarländer var den dominerande dikterades däremot ofta av "maktpolitiska intressen och koloniala traditioner". I de regler som FN fastställde för biståndsgivningen betonades dels mottagarlandets ansvar och engagemang — både i att besluta om hur biståndet skulle användas och för att täcka lokala kostnader i samband med projektet — dels givarens förpliktelse att inte använda biståndet för politisk eller ekonomisk inblandning i andra länders inre angelägenheter. Biståndet skulle också lämnas utan hänsyn till ras eller religion.

### 1.2.2 Volymutveckling

FN hade dessutom, genom en resolution år 1960, fastställt ett volymmål för flödet av internationell bistånd och kapital, som snarast möjligt skulle ömätta ungefär 1% av de ekonomiskt avancerade ländernas samlade nationalinkomster.

(Vid FN:s världshandelskonferens första session år 1964, UNCTAD I, precisades vilka resursöverföringar som kunde bokföras inom 1-procentmåletts ram. Dessa begränsades emellertid inte heller då till enbart biståndstransaktioner. Det såväl u-ländskategori som nationalinkomstbegräppet förblev operativt. Detta angavs också i prop. 1962:100, dock utan närmare angivande av vad "snarast möjligt" borde innebära. Man hänvisade till att samhällsekonomiska faktorer påverkar utrymmet för biståndsgivning liksom ett av andra skäl önsk värt kommersiellt kapitalflöde till u-länderna. Detta upplock år 1960 till ca 200 milj. kr. Över huvud taget betonades att en avsevärd biståndsgivning ställde ökade krav på utformningen av den ekonomiska politiken, i synnerhet vad gäller extern balans. Viktigt var också att undvika att biståndet hamnade i motsättning till en förbättring av levnadsvilkoren för de stämställda i Sverige — det var ju den följliga opinionen som drev fram biståndet och skulle förbli den grundval som verksamheten vilade på.

Dessutom ville man undvika den ökade stielhet i statsbudgeten som ett åtagande om automatiska utgiftsöknningar skulle medföra. Samtidigt uttrycktes stark tvksamhet till det kloka i att mäta biståndet i relation till bruttonationalprodukten. Bakom denna tvskan skymtar möjligen det faktum att Sverige vid denna tid — och med dess beräkningssgrunder — ämnade ett väsentligt lägre bistånd än flertalet OECD-länder, mindre än 0,1% av BNP. Den administrativa kapaciteten att snabbt öka biståndet utgjorde mot denna bakgrund en begränsning; det måste få ta tid att bygga upp en apparat, som på ett klokt sätt kunde fördubbla biståndsvolymen. En principiellt viktig — och ännu högst giltig — invändning gällde slutligen att beräkningarna, om de tillmättes alltför stor vikt, skulle kunna "leda till en snedvridning av biståndsgivningen i den mening att Kvalitativt värdefulla men formellt mindre kostnadskrävande moment eftersattes vid utformningen av biståndsprogrammen". 1-procentmåletts värde låg främst i att det utgjorde en allmän riktpunkt och en stimulans för strävandena att öka biståndets omfattning.

Däremot var de svenska myndigheterna väl så stränga som FN, då det gällde att bortdefiniert handelsintressena ur biståndet, som skulle avse endast "följande typer av offentlig kapitaltillförsel till u-länderna: gåvor, långfristiga bilaterala lån, bidrag till internationella organisationer för biståndssändamål". Stöd till kommersiellt utbyrte inriktades inte — detta kunde visserligen ligga i u-ländernas intresse men måste i biståndssambandhanget "vägas mot mer direkta biståndformer". Avgörande var hur den starkaste utvecklingsfaktorn kunde uppnås i mottagarländerna. För att förhindra osund konkurrens borde det finansielha stödet vara obetordat eller lämnas på en multilateral bas. Vikten av ett nära samförstånd med berörda mottagarländer underströks.

Det svenska 1-procentmålet formulerades redan från början så att det avsåg anslagna medel, inte utbetalningar av bistånd. Med denna definition sattes i prop. 1968:101 en tidsgräns för målet, som skulle vara uppnått budgetåret 1974:75: "Denna målsättning innebär att statsmedel tillhandatållna genom budgetanslag m.m. för internationellt utvecklingsarbete i form av bidrag till internationella organisationer, gåvor och lån skall för frågavarande budgetår uppgå till ett sammanlagt belopp, som motsvarar 1% av bruttonationalprodukten till marknadspris enligt svensk definition". Det vidare FN-målet, sådant det definierats av UNCTAD I, räknade man däremot med att uppnå redan tidigare, troligen

1972/73. Detta innebar endast ett par års försening i förhållande till det ursprungliga målet och u-landsgruppen precestrar i samband med förberedelserna för UNCTAD II, nämligen att 1-procentmålet skulle uppnås under det första utvecklingsåret, dvs. 1960-talet.

En komplikation i sammanhanget har dock varit att den prognosticerade tillväxten, som bildat bas för beräkningarna av biståndsanslagen, regelnsigt understigit det faktiska tillväxtutfallet. Således har anslagen beträffats i underkant. Ett separat problem av annan art är att utbetalningarna sällan motsvarar anslagen. Sedan 1-procentmålet uppnåtts med ett års försening 1975/76, har det faktiskt utbetalade biståndet endast år 1982 överstigit 1% av BNP. Det av FN fastställda 0,7-procentmålet för offentliga resursöverföringar, vilket avser utbetalningar, uppnåtts dock år 1974 av Sverige som första land. — Nederländerna anstöt sig 1975 och Norge och Danmark något senare. Sedan dess har utbetalningarna i allmänhet legat på mellan 0,8 och 0,9% av bruttonationalinkomsten. Med detta har Sverige pendlat mellan tredje och fjärde plats i utbetalningsstabellen tillsammans med Danmark och efter Norge och Nederländerna.

### 1.2.3 Biståndsmålen

De utrikespolitiska och handelsfrämjande motiven för bistånd behandlades också i prop. 1962:100. Det påpekades att strategiska motiv — vilka "självvärdet" inte diktade mot bakgrund av det kalla kriget. Men, sådes det, det hade visat sig att biståndet inte var någon effektiv hävsång i detta sammanhang, varför dessa motiv med tiden tenderat att försvagas. För svensk del stod det dock klart att biståndspolitik utgjorde en del av utrikespolitiken i så måtto att en utfrämning och större förståelse mellan folken också kunde främja en fredlig utveckling i världen. I prop. 1968:101 uttrycktes detta sålunda: "Kraven på en internationell politik, som präglas av solidaritet med de fattiga folken, grundas på uppfattningen att de bättre löstade har en moralisk plikt att bistå de sämre ställda. Social rättvisa och utjämning krävs inom nationerna och sanna krav måste uppställas för förhållandet mellan nationerna. Orättvisor i fördelningen av världens tillgångar ger upphov till spänningar och konflikter inom och mellan länderna. Känslan av social rättvisa och ansvar över gränserna är uttryck för insikten om att fred, frihet och välfärd inte är exklusivt nationella angelägenheter utan något allmän universellt och odelbart. De senaste årens många öppna mellanfolkliga konflikter har nästan undantagslöst uppstått i de fattigare delarna av världen".

Frånvaron av kolonial belastning gav, ansågs det, Sverige ett förtroende i detta sammanhang — liksom ett ökat ansvar — vilket gjorde det möjligt att inom samhällsutveckling och verklig nationell oavhängighet, Sverige delade också andra länders gemensamma intresse av en expanderande världskononomi och ökad internationell arbetsfördelning. Att det egna landet kunde gagnas av biståndsvärksamheten som inkörsport till mer afärsnärliga relationer gjorde inte de andra mindre värdefull ur utvecklingsvympunkt — så länge som stöd för kommersiella och andra egenintressen inte också rubricerades som ekonomiska uppoffringar på biståndets altare. Man skulle ha klart för sig vad som var vad.

De fyra grundläggande målen för det svenska biståndet — resurstillväxt, ekonomisk och social utjämning, ekonomisk och politisk självständighet samt demokratisk samhällsutveckling — hade således fastställs genom olika formuleringar redan i prop. 1962:100. Ett femte biståndsmål — framsyntushållning med naturresurs och omsorg om miljö — tillkom genom riksdagens beslut år 1988, sedan en internationell kommission under ledning av den norska politiker Ulfert Brunndian lagt fram sin rapport "Our Common Future" och saken utretts i SOU 1987:28. Dessa tankegångar visade sig hållbara och utgör än i dag kärnan i den svenska biståndspolitik. På denna grund formulerade den biståndspolitiska utredning, som hade fram sitt betänkande år 1977, de fyra målen men föreslog inga nya — vare sig för biståndets innehåll eller dess volym. Dess främsta funktion blev i stället att stadfästa och ytterligare förankra den praxis som då vuxit fram i den svenska biståndsvärksamheten.

Beträffande 1-procentmålet angav utredningen att detta utgjorde en miniminivå och att ambitionen borde vara att successivt höja anslagen. Detta fastslogs sedermera i prop. 1977:78:135. Ett viktigt skäl att undvika att precisera et höj volymmålet var att Sverige borde sträva efter den nya ekonomiska världsrättning, som då stod i fokus för u-ländernas krav, och därvid göra uppoffringar som inte låt sig bokföras inom volymmålets ram, exempelvis genom handelsliberaliseringar, anpassning av valutasystemet, etc.

### 1.2.4 Landprogrammering införs

Till en början var det svenska biståndet inriktat på stöd till olika projekt. Vår pennarna hamnade blev till stor del en följd av vilka projekt man på önske sidor lyckats identifiera och av bedömningar som gjorts av sektoransvariga och ledning inom SIDA. Ur mottagarlandets synvinkel var alternativet till finansiering rymme för egna prioriteringar blev mycket stort, samtidigt som samordningen blev lidande. Även för de politiskt ansvariga i Sverige var systemet ofredsställande genom sin brist på insyn och styrbarhet.

Äretigen var det FN-systemet som i slutet av 1960-talet introducerade ett nytt tänkande. I den s.k. Jacksonrapporten framlades förslag till förändringar i UNDP:s arbete. Ett av dem gällde införandet av landprogrammering och ledde till att UNDP började införa femåriga indikatoriska planeringscykler för varje mottagarland. Den nya planeringsmetoden utgick dels från en given finansieell ram, dels från det enskilda mottagarlandets behov och egna prioriteringar.

I Sverige och andra likasinnade givarländer (Norge, Danmark och Nederländerna) stod dessa idéer i samklang med rådande tongångar i u-landdebatten, där många, i enlighet med u-ländernas önskemål, börjat förespråka en större jäm- bördighet i biståndsraktionen. Landprogrammeringen skulle göra utvecklingsplaneringen. Genom långsiktighet skulle förutställningarna för denna planering samtidigt underlättas och den inbyggda flexibiliteten innebar att resurser under pågående avtalsperiod kunde överflyttas från en insats till en annan.

I biståndets inledningskede hade kraven formulerats i första hand av givaren och rikats sig nästan uteslutande till mottagaren. Nu skulle kraven på mottagarländerna att centralt och långsiktigt planera sin utveckling få sin motsvarighet

i likaledes långskriga lägganden från givarländerna. Landprogrammeringen innebär samtidigt att ansvaret för planering, genomförande och uppföljning av projektet emydligt lades hos mottagarlandets regering.

Genom ett riksdagsbeslut år 1968 skapades möjligheter att arbeta med planeringsarbetet omfattande tre år, även om biståndsanslagens godkändes för endast ett år i taget. Med början år 1970 började landprogrammeringen införas i den svenska biståndsverksamheten. År 1972 fick regeringen bemyndigande att i samband med avtal om särskilda insatser göra utfästelserna gentemot ett land inte överstiger (under förutsättning att de totala utfästelserna inte överstiger tre gånger den aktuella landtramen). I statsverkspropositionen 1972 beskrevs landprogrammeringens utformning på följande sätt:

"Med hänsyn till de resurser som Sverige kan betraktas ställa till förfogande under de närmaste åren utformas, i nära samarbete med mottagarlandets regering, en plan över konkreta insatser som baseras på mottagarlandets behov och prioriteringar. Med undantag av insatser som förut är av enskilda organisationsförutskotts dessa samarbetsprogram omfattar Sveriges totala bilaterala utvecklingsamarbete med länderna i fråga. Därtill skall således ingå även samfinansieringar med IDA och s.k. multibipprojekt som genomförs av FN:s fackorgan. Detta förutskottet i vissa fall en omläggning av sätet för insatsernas programering. I samtidiga fall bör regeln vara att Sverige bidrar med resurser till projekt eller program där u-landet självt har det fulla ansvaret för genomförandet".

Samman är kommenterade utrikesutskottet i sitt betänkande:

"Det är ett positivt drag i utvecklingen att u-ländernas förmåga att själva planera och genomföra utvecklingsprojekt och -program har förbättrats. Tendensen hos biståndsgivarna är i ökad utsträckning beakta mottagarnas egna synpunkter på utvecklingsamarbetet går hand i hand med en strävan efter bättre samordning av biståndsinstrukturer. Dels söker sålunda biståndsgivarna uppnå en närmare samordning av olika biståndsgivares insatser och bättre integrering av dessa insatser med mottagarländernas utvecklingsplanering, dels strävar de efter att sammanföra sina insatser till större program avseende hela sektorer i utvecklingsamarbetet".

Just planeringskapaciteten i mottagarländerna har emellertid varit en av programeringssektornas svåraste. Den centrala roll i samarbetet som tillföll mottagarlandets resurskoordinerande organ motsvarades inte alltid av den nödvändiga överblicken över behovet i samsamarbetets krets. I en del mottagarländer var de långskriga målen för utvecklingspolitiken inte heller särskilt klara.

Svårigheterna på dessa punkter har ofta visat sig vara störst i de fattigare mottagarländerna. Planeringskapaciteten kan ha medfört en överdriven fokusering på stora delar av mottagarländerna. Den har också lett till att en oproportionerligt stor andel av mottagarländernas bästa administrativa krafter koncentrerats till just de centrala planeringsmyndigheterna, vilket i sin tur medfört dels att gränsen tenderat att generellt överskrida den administrativa kapaciteten i landet, dels att andra områden blivit eftersatta.

Principerna för landprogrammeringen innebär också en motsättning i förhållande till svenska intressen av att hävda särskilt fokuserade ämnesområden. Enligt den biståndspolitiska utredningen, som återspeglar 1970-talets biståndsstänkande, skulle dessa intressen "främst drivas i internationella organisationer samt i dialogen med representanter för u-länder. Kvinnoutbildning och andra åtgärder för

att förbättra kvinnans situation bör drivas särskilt hårt. Övriga sektorer och ämnesområden bör ingå i samsamarbetets programmen i den utsträckning mottagarländerna prioriterar dem". Under 1980-talet har emellertid kraven skärpts på att "västskottet" områden — förutom kvinnoinriktningen av biståndet, miljövårdskriterierna, demokratiske utveckling och hänsyn till mänskliga rättigheterna — ges ökad uppmärksamhet. Detta har många gånger lett till ett ifrågasättande av landprogrammeringen och medfört att alternativa biståndskanaler successivt fått ökat utrymme.

### 1.2.5. Valet av mottagarländer

På det hela taget blev erfarenheterna av landprogrammeringen dock goda. Den nya tekniken ledde till en uppstramning av rollfördelningen i biståndet och möjliggjorde den fortsatta snabba expansionen av biståndet, som följde under 1970-talets första hälft. Valet av mottagarländer blev nu den centrala frågan i svensk biståndspolitik.

Med det synsätt som präglade landprogrammeringen blev detta det mest strategiska valet i biståndsverksamheten. Om biståndsinstrukturer skulle ställas till mottagarländernas förfogande gällde det, som nämnts ovan, att också hitta mottagarländer som strävade efter samma mål som den svenska biståndspolitiken. Då skulle behovet av detaljerade villkor på projektnivå — krav som sällan hade någon motsvarighet i givarländets inhemska projektplanering — också kunna minimeras.

I praktiken har dock valet av programländer för det bilaterala biståndet knappt styrts av någon grundläggande prövning i enlighet med det biståndspolitiska princip. Politiska konjunkturer och behov har spelat större roll. En ursprunglig princip, angiven i prop. 1962:100, kan dock skönjas: Där fastsattes först att en "allmän regel bör vara att bistånd i första hand ges till u-länder som förtjänat effektiva tillgodogöra sig det". Men om "utvecklingspolitiken av en viss biståndsinstrukturs väntas bli lika stora i två u-länder, bör företräde ges till det av dem som mottager minst bistånd från andra länder".

Fattigdomsinriktningen har också genomgående varit stark i det svenska biståndet. Denna hade fastslagits i den biståndspolitiska utredningen som tillade: "Det är emellertid inte tillräckligt att bistånd går till mycket fattiga länder, det måste också nå ut till de fattiga människorna. /.../ Enligt vår uppfattning nås detta mål enklast när mottagarlandets regering satsar på en politik för att tillgodose de sämre ställda folkgruppernas behov". Vidare innebär oberoendemålet, som blev centralt i 1970-talets ländervalsdiskussion, att Sverige ville stödja länder som av olika skäl utsattes för yttre hot eller aggression. Mot denna bakgrund har Sverige tenderat att välja "svårare" (på grund av exempelvis mycket låg utvecklingsnivå, krig, oroligheter eller en kombination av dessa faktorer) programländer än flertalet givare — och därigenom också tenderat att bli dominerande som givare i flera av mottagarländerna.

Av de nu existerande 17 programländerna är fyra (Etiopien, Kenya, Tanzania och Indien) sådana som redan 1966 utnämndes till koncentrationsområden för det svenska biståndet, huvudsakligen på grund av att en omfattande verksamhet redan pågick i dessa länder. Även Tunisien och Pakistan ingick i denna krets men har senare avvecklats som programländer.

SIDA ansåg det redan på denna tid angeläget att koncentrera biståndet och i sin satsningsframställning år 1965 förordades en kraftsamling till de orannämnda mottagarländerna. SIDA ville koncentrera även områdena för svenska insatser mot de då etablerade, nämligen lära- och yrkesutbildning (som svenska insatser till ledningsskade varit den dominerande sektorn), iltvsmedel-förstöring och bytning följt av ökad tillgång till svensk personal i det bilaterala biståndet, insatser för förvaltningsbistånd som inte var kända till andra svenskstödda biståndskoncentration gällde således det tekniska biståndet medan det finansiella, som vid denna tid i stor utsträckning lämnades som krediter, täckte helt andra områden, främst infrastruktur och import av kapitalvaror.

SIDA:s förslag godtog huvudsak men det resonemang som fördes i den följande statsverkspropositionen är karakteristiskt för den något ambivalenta inställning statsmakterna genomgående haft till programlandsprincipen. Man anförde att "länderkoncentrationsprincipen kunde komma i konflikt med kravet på utvecklingseffekt och att politiska händelser, ekonomiska kriser samt ändrade samhällsförhållanden och personalkonstellationer i mottagarlandet förvaltnings kunde minska förutsättningarna för en lyckad utvecklingsinsats. En inte förutsedd politisk utveckling i ett land utanför kretsen av huvudmottagarländerna kunde å andra sidan ha sådan utrikespolitisk betydelse att det kunde bli ett svenskt intresse att landet omgäende erhöjll utvecklingsbistånd" (prop. 1968:10).

Familjeplanering och katastrofhiälj skulle dock undantas från landkoncentrationsprincipen. Familjeplanering var ett prioriterat område, där Sverige vid denna tid arbetade i motvind inom de internationella organisationerna. Motviljan var kompakt även i vissa mottagarländer: Att driva detta arbete framåt ansågs principiellt så viktigt — mot bakgrund av målet att minska fattigdomen/inväntare — att man fick tillgripa alla möjligheter som fanns, inom eller utanför landprogrammen. I ett fall ledde sådana insatser ändå fram till programlandsarbetet, nämligen med Sri Lanka, där omfattande insatser för familjeplanering pågick sedan 1958, från början i regi av SIDA:s och NIBS-förregångare Centralkommitté för svenskt tekniskt bistånd till mindre utvecklade länder. Samtidigt förde Sri Lanka på 1970-talet en politik, som låg väl i linje med de svenska biståndspolitiska målen.

Botswana, Lesotho, Swaziland (som senare bortfölj) och Zambia tillfördes kretsen i första hand som en följd av regeringens södra Afrikapolitik. De första insatserna där genomfördes huvudsakligen i samverkan med olika FN-organ. För Angola, Moçambique, Guinea-Bissau, Kap Verde och Zimbabwe var programlandsstatus en naturlig följd av det stöd som lämnats till motståndsrörelserna under befrielsekampen, även detta samordnat med i första hand FN:s men även OAU:s ställningstaganden. Oberoendemålet var här i fokus och ledde till ganden under kriget i Indokina. Valet av Nicaragua, slutligen, var närmast ett stöträtt. Humanitärt stöd till flyktingar utgick redan och kontakten med sändningarna var etablerad. Sedan 1981 har inget nytt land inkluderats i programlands-kategorin.

Det svenska valet av nya mottagarländer under 1970-talet, sågs det i den biståndspolitiska utredningen, "kan bl.a. ses som en konsekvens av den ökade vikt som lags vid u-ländernas egna ansträngningar". Men i övrigt är landvalet relativt knapphändig bejyst i de officiella dokumenten; kanske har man inte velat binda sig vid explicita principer för dessa i grundens politiska ställningstaganden. I några länder utanför programlandskretsen under de senaste åren främst Ulanda och Costa Rica, bedrivs dock ett långsiktigt samarbete, som i flera avseenden motsvarar samarbetet med programländerna.

### 1.2.7 Utveckling

Att det skulle bli svårt att utveckla ett programland var från början delvis avsett. I den biståndspolitiska utredningen angavs två skäl för utveckling, dels att ett mottagarland nått en sådan ekonomisk nivå att bistånd inte längre kunde motiveras, dels att förutsättningarna för samarbete förändrats till följad av ändringar i mottagarlandet. I det senare fallet måste dock "toleransmarginalerna /.../ vara vida för länder med vilka ett omfattande samarbete inletts". I praktiken skulle det emellertid visa sig svårt att utveckla biståndssamarbetet — även när detta motiverades av en positiv utveckling i mottagarlandet — utan att riskera en förskärning av de allmänna förbindelserna. På samma sätt som etiketten programland blivit till kronan på verket i biståndsförbindelserna har en avslutning ur kretsen tenderat att bli en prickning, trots att detta endast i ett fall — bytningen med Chile efter kuppen 1973 — uttryckligen varit avsikten.

Även om politiska — snarare än biståndspolitiska — skäl varit avgörande i valet av programländer, förklarar det noteras att en viss "systemrelativism" redan från början fanns markerad i det biståndspolitiska tänkandet. Sålunda konstaterades i prop. 1962:100: "Det är inte givet att de sociala och politiska system och principer till vilka vi ansluter oss är för alla u-länder ändamålsenliga eller uppnåeliga. Trots detta kan det vara rimligt att söka inrätta biståndsgivningen så att den, så långt man kan bedöma, medverkar till en samhällsutveckling i politiskt demokratisk och socialt utjämnande riktning". I den biståndspolitiska utredningen bekräftades att demokratibegreppet skulle ges en vid folklig delning: "Härvid bör man inte enbart se till de formella ramarna för demokratin. Ett folkligt deltagande i beslutsprocessen är självfallet viktigt även om det inte sker inom välstrukturerad mening demokratiska former. I en del av de s.k. emparitaterna kan det enda tillägna partiet ha karaktären av en nationell folk-rörelse med de främsta syftet att mobilisera mänskliga och materiella resurser för utvecklingen".

Samtidigt betonar utredningen vikten av att inre låga partipolitiken bli styrande i valet av mottagarländer: "De angivna målen tar sin utgångspunkt i utvecklingspolitikens faktiska utformning i de länder med vilka Sverige samarbetar. Det finns parlamentarisk enighet om biståndsmålen. Utvecklingssamarbetet måste planeras på lång sikt och det är ett värde att mottagarländerna kan förfäta sig på att biståndet utgår i planerad omfattning oberoende av mindre politiska förändringar i Sverige. Denna situation skulle möjligen inte vara för handen om biståndsmålen gavs en mer politisk inriktning. Biståndet torde också få en säkrare förankring i opinionen när målen utgår från den faktiska utformningen av mottagarlandets politik för social rättvisa".

Ett försök att utvärdera biståndssamarbetet i programländerna mot den bakgrund gjordes av SIDA i dess "Landöversyn 1980". I denna granskades mottagarländernas politik i relation till de då gällande fyra biståndskanalen. Något genomslag i praktisk politik fick emellertid aldrig denna genomgång.

### 1.2.8 Importstöd

Med landsprogrammeringen följde möjligheten att dels omfördela medel inom givna landramar dels reservera oöbrukade medel från ett år till ett annat. Möjligen gick Sverige längre än något annat givareland i att försöka anpassa biståndets former och innehåll till mottagarlandets önskemål. En följd var att importstödet växte mycket snabbt, framför allt i de sydasiatiska programländerna och på projektristodets bekostnad.

I efterhand kan konstateras att man därvid ofta överskattade mottagarländernas förmåga att hantera ett ökat inflöde av varor och utrustning utan mer ingående kontroll från biståndsgivarens sida. Många "biståndsskanndelar" har sin upprinnelse under denna period, då det inte var svårt för biståndets kritiker att hitta svenskfinansierade varor som antingen aldrig använts eller använts utan hänsyn till behovet av underhåll och skötsel.

Under senare år har denna tendens brutits och importstödet minskat kraftigt, främst i de sydasiatiska programländerna. I dag används varubiståndet, som det numera heter, i stället främst som ett valutafällskott i de skuldtrubbade länder i Afrika som genomför ekonomiska återlämningsprogram. Det kryts då till vilkor på det makroekonomiska planet, som ofta är samordnade med Internationella valutafonden och Världsbanken. Utvecklingen är illustrativ också för den förändring som skett i biståndets villkorlighet ("konfihonalitet").

Parallellt med utvecklingen mot ökad landkoncentration sjönk successivt andelen multilateralt bistånd, som i inledningskedet varit dominerande. År 1962/63 jämnades 68% av det totala biståndet via multilaterala kanaler. År 1967/68 hade denna andel sjunkit till 42% för att i slutet av 1970-talet stabiliserats till strax under 30% av de totala biståndsanslagen. För DAC-länderna totalt var utvecklingen den motsatta — andelen multilateralt bistånd ökade från mindre än 6% i mitten av 1960-talet till drygt 25% i mitten av 1970-talet.

En orsak till denna bild är att Sverige från början inriktade sig på att kanalisera det finansiella biståndet via multilaterala kanaler, i första hand IDA, medan övriga givareländer gärna utnyttjade den möjlighet till bindning som fanns i det bilaterala, finansiella biståndet. Samtidigt som andelen multilateralt svenskt bistånd sjönk under 1960-talet, ökade ändå den svenska andelen av den multilaterala finansieringen i flera stora organ.

### 1.2.9 Organisationsförändringar

Från inrättandet av SIDA år 1965 fram till u-avdelningens tillkomst år 1970 var SIDA:s mandat och verksamhetsområde mycket vida. Förutom att SIDA skötte det växande bilaterala biståndet, deltog verket mycket aktivt i handläggningen av de multilaterala frågor, som hanterades på departementsnivå. Inom SIDA samordnades det svenska biståndssamarbetet i vid bemärkelse och verket blev successivt representant i FN-organisationernas olika förbindelseorgan i Sverige, såsom

ILO, FAO, UNICEF-kommittéerna och UNESCO-rådet. De bredare

u-landsfrågorna behandlades i en interdepartemental biståndsbereidning under ledning av ett statsråd — i praktiken blev det emellertid SIDA-chefen som huvudsakligen kom att leda även detta arbete.

U-avdelningens tillkomst år 1970 var i första hand ämnad att främja den departementala samordningen av den växande biståndssamarbetet. Att den nya avdelningen placerades inom utrikesdepartementet var en markering av att biståndet spelade en allt viktigare roll som utrikespolitiskt instrument. Verksamhetens omfattning och särskilda natur ledde dock till att särskilt statsråd med ansvar för biståndsfrågorna tillsattes inom utrikesdepartementet år 1973.

För SIDA:s del medförde detta att arbetet mer koncentrerades på den bilaterala biståndssamarbetet, att det samordnande ansvar som i praktiken laggs på myndigheten lyfts bort och att dess inflyande på handteringen av de multilaterala frågorna minskade — konkret följde verket sex handläggande tjänster. Den nya avdelningens kärna kom dock från finansdepartementet, vars interna funktionella sekretariat bl.a. svarar dels för relationerna till internationella organ för finansjellt bistånd, dels för utvecklingskrediterna, som vid denna tid var ett betydande biståndsinstrument. Biståndsbereidningen avskaffades i detta sammanhang för att delvis ersättas av en multilateral samlingsgrupp med representanter för berörda departement och verk — däribland SIDA — men denna kom aldrig att spela någon aktiv roll.

Under samma period diversifierades biståndssamarbetet och en rad nya, mindre biståndsgivare inkom. Biståndsutbildningskåmänden (BUN) bildades år 1971 för att utbilda värmpfiktiga, vapenfria tillstålepliktiga och andra intresserade för biståndens- och katastroffinsatser. År 1975 inrättades yttelarene tre nya organ, nämligen importkontoret för u-landsprodukter (IMPPOD) beredningen för u-landsforskning (SAREO) samt beredningen för internationell utbildnings-samarbete. Den så kallade "utbildningsberedningen" var den ursprungliga kärnan till beredningen för internationell tekniskt och ekonomiskt samarbete (BITS), som inrättades år 1979 och senare fick ansvar även för handläggningen av u-krediter. År 1978 kompletterades floran av nya biståndsgivare med fonden för industriellt samarbete med u-länder (Swedfund).

Genom att landsprogrammering infördes som metod samtidigt som antalet biståndsgivare ökades förstärktes u-avdelningens roll som samordnare av de svenska biståndssamarbetena. Dess handläggare skulle stå för helhetsperspektivet på de respektive samarbetsländerna medan myndigheterna var för sig skötte sina revider i enlighet med regeringens direktiv.

Det är givet att biståndets kraftiga tillväxt var den motor som drev fram den nya organisationsbildningen. Där till kom den specifika vikt som tillhölles u-landsfrågorna — Sverige hade vinnlagt sig om att spela en aktiv och pådrivande roll i den internationella biståndsdatabasen. Tillsammans med ett tiel antal likasinnade givareländer, främst Norge, Danmark och Nederländerna, framtände Sverige ofta som u-ländernas vapendragare i FN och andra internationella sammanhang. Denna roll möjliggjordes dels av att Sverige intagit tätplassen då det gällde relativt biståndsvolym, dels av att det svenska biståndet förblivit förhållandevis fritt från snäva egenintressen.

Bakom detta framträdande låg emellertid betydande spänningar i den interna, svenska biståndsdatabasen. Biståndssamarbetets organisationsbildning

darför förslås också i ljuset av en förtydligande diskussion mellan rena utvecklingsmotiv och svenska egenintressen av kommersiell och annan natur. Som framgår ovan fäms denna spänning nedlagd i det svenska biståndet rötter, bl.a. genom betoningen i prop. 1962:100 av att biståndets utbyggnad inte skulle tillåtas komma i konflikt med ambitionen att förbättra förhållandena för de sämst ställda i det svenska samhället. Samtidigt är det svenska biståndets arv huvudsakligen puristiskt — på ett sätt och i en grad som torde ha få motsvarigheter i andra givarländer — genom den från början fastslagna boskillnaden mellan kommersiella intressen och biståndsvetsksamhet.

Denna balans mellan det egna, samhällsekonomiska intresset och de mer vit-syftande ambitionerna att förbättra förhållandena i världen är fortfarande central i det svenska biståndet. Kraftfältets fördelning har i hög grad varit beroende av den allmänna ekonomiska situationen. Det är således ingen slump att diskussionen om den möjliga graden av egenintresset i biståndet intensifierades efter den s.k. oljekrisen 1973/74 och att de mer kommersiellt förankrade biståndsvetsksamheten tillkom under de följande årens utdragna lågkonjunktur.

Således ökade andelen bistånd bundet till inköp i Sverige kraftigt i början av 1970-talet, från 21 milj. kr. 1971/72 till 600 milj. kr. 1976/77 eller från ca 2% till drygt 19% av det totala anslaget. Det förhållandet att en stor del av biståndsbudgeten användes för inköp i andra länder hade då börjat bli besvärande. Betalningsbalansen behövde stärkas, sysselsättningen främjas. Och, inte minst, andra givarländer fortsatte att binda sitt bistånd utan hänsyn till försöken att åstadkomma en internationell samordnad avbindning.

Den inhemska kritik som följde ledde dock till att de svenska reglerna för bindning av biståndsmedel ändrades så att "rubbelbindning" till såväl vara som inköpstjänst avskaffades. Samtidigt kunde opponenter visa att återfördet till Sverige av biståndsmedel ökade oavsett bindning och hävda, med den biståndspolitiska utredningens ord i ett försök att motarbeta egenintresset med dess egna vapen: "Man kan också göra sannolikt att de kortsikliga ekonomiska vinster som biståndsbindingen ger är mindre än de ekonomiska fördelar som vinnas på sikt vid en friare och mer utlandsanpassad biståndspolitik". Under 1980-talet har också andelen bundet, landprogrammerat bistånd åter sjunkit.

Tillkomsten av BIFS, IMPOD och Swedfund bör ses mot bakgrund av önskemålet om ett bredare utlandsarbete. Detta var från början baserat i utlänternas egna krav om en ny ekonomisk världsordning och lågt att relatera till de ursprungliga idéerna om biståndet som ett samarbete mellan jämstörda parter. Samtidigt innebär det att gränsdragningen mellan osjälvishet och egenintresse blev mer diffus.

För samtliga tre myndigheter har diskussionen utmynnat i att de biståndspolitiska målen skall vara styrande. Som motiv för utkrediter betonas möjligheten att generera additionella kapitalflöden till utländerna, liksom behovet av att rikta de kommersiella intressena mot angelägna områden i utländerna i kombination med önskemålet om instrument för utlandsarbete utanför programlandskretsen.

Att stora delar av biståndsvetsksamheten, genom tillkomsten av de nya organen, kom att hanteras utanför SIDA var inte heller okontroversiellt. Utvecklingen både berodde på och underlättades av SIDA:s starka inriktning på bistånd till programlandskretsen och möstånd mot nya biståndsvetor, vilket begränsade

myndighetens användbarhet i nya och geografiskt mer breddinriktade men samtidigt mer specialiserade biståndsinstrument som utkrediter, industrifeltt investeringsarbete, importfremjande och forskningsarbete. Därmed utkrissliserade sig den arbetsfördelning, som för SIDA:s räkning innebär att man koncentrerar sig på samarbete i olika former med de fattigaste mottagarländerna. Den landansvariga andelen har visserligen minskat inom SIDA:s budget men programändarna förblir de största mottagarna även för nya biståndsvetor inom SIDA.

Under de senaste årens högkonjunktur har frågan om kommersiella intressen diskuterats allt mindre. Frågan har också avramatiserats genom att näringslivet fått ett mera naturligt kund- och leverantörsförhållande till biståndet.

Samtidigt har, bl.a. i anslutning till det nya miljömålet, begreppet ömsesidighet återigen blivit centralt för biståndspolitiken — nu med något andra förtecken än de som präglade diskussionen om en ny ekonomisk världsordning och bredare samarbete. Världssamfundets integration, de snabba informationsflödena, miljöfrågorna, de växande flyktingströmmarna är exempel på det allt tydligare ömsesidiga beroendet mellan alla länder.

En fråga som exemplifierar detta är behovet av biståndsvetsksamhet och utvecklingsarbetare i ett Östeuropa, som undergår drastiska politiska och ekonomiska omvälvningar. Organisatorisk understyrker allt detta kraven på en biståndsvetsksamhet som effektivt förklarar att man kan ta på sig nya uppgifter när riksdag och regering så beslutar. Detta är dock inget nytt i biståndets korta historia utan har snarare präglat biståndets organisation från 1960-talet och framåt.

#### 1.2.10 Utvecklingsarbetets effekter

Avsnitt 1.1 innehöll en sammanfattning av den internationella biståndsarbetets effekter, där bl.a. Cassen-rapporten refererades. Anslaget kan man fråga vilka effekter det svenska biståndet haft, hur bra det varit. Kriterier på vad som är bra kan i sin tur härledas från de biståndspolitiska målen. Nu har det inte gjorts någon svensk Cassen-rapport och det finns inte någon helhetssyn genomgången av vad det svenska biståndet har uppnått för resultat. För att söka besvara frågan får man därför talaas den från några olika utgångspunkter.

Cassen-rapporten redovisade de vanligaste anledningarna till att biståndsvetsksamhet inte når sina mål. Anledningarna var, i sammanfattning:

- (a) kommersiella och politiska intressen förvillar projekt så de inte blir till nytta för mottagarna,
- (b) brister i planering och genomförande leder till dåligt resurstyrtjändande,
- (c) ofullständigt uppföljning av resultaten gör att man inte lär av sina misslag,
- (d) genom att välja svår verksamhet i svåra miljöer har biståndet hög risk-beaktningar, vilket i sin tur gör det svårt att uppfylla planerna och nå målen.

Frågan är då i vad mån det svenska bilaterala biståndet är behäftat med dessa problem?

Jämfört med andra bilaterala biståndsgivare har det svenska biståndet få bindningar av politisk och kommersiell karaktär. Gärningsmålet är stort och en relativt liten andel av biståndet är bundet. Ut-kreditsystemet har regler som i jämförelse med många andra givare innebär större sannolikhet att gåvan tillfaller samarbetslandet snarare än det egna landets exportföretag.



När det gäller projektutformning är det svårt att dra några allmänna slutsatser. På flera områden har svenska projekt varit innovativa och rönt stor internationell uppmärksamhet; det gäller t.ex. forskningsstöd, institutionell samarbetsförvaltningsstruktur och småindustriutrustad. Men om det innebär att projektet faktiskt varit bättre vet vi inte. Många bedömare skulle nog säga att det svenska biståndet faktiskt är bra, inte minst eftersom det är lyhört för mottagarens önskemål, men i utövans namn måste erkännas att svårigheterna att dra bestämda slutsatser är betydande.

Hur är det då med förmågan att lära och tillgodogöra sig erfarenheter? SIDA har ett väl fungerande utvärderingssystem och har haft det sedan verket grundades. I ett jämförande perspektiv ligger SIDA långt fram både metodologiskt och substansiellt när det gäller att utvärdera erfarenheter av biståndet. SIDA:s förkritiska iakttagelser till SIDA:s lärandeförmåga, men i ett avsnitt där jämförelser görs med andra internationella organ bedöms SIDA i huvudsak positivt. Den sista punkten i Cassen-rapportens sammansättning betecknades riskbenägenhet. Det svenska biståndet är genom länderval och mål koncentrerat till formodligen också svårare att se konkreta effekter av det — åtminstone i jämförelse med biståndsgorgan som arbetar i "lätta" miljöer.

Ett mycket kortfattat resonemang av den här karaktären låter antyda att svenskt bilateralt bistånd verkar mindre behäftat med de "systemfel" som Cassen-rapporten angav som hämnande för utvecklingsarbetets ändamålsenlighet: endast i ett fall, i fråga om "riskbenägenhet", kan det svenska biståndet antas avvika i riktning mot ett mer ambitiöst men också svårare bistånd med fler fall av "misslyckanden".

En annan utgångspunkt är de större utvärderingar av det bilaterala biståndets effekter som genomförts. Biståndet genom SAREC utvärderades 1984 och av i huvudsak positivt, även om det framkom kritik för att huvudmålet, att stötka utsträckning, inte beaktats i tillräckligt stor utsträckning.

Swedfund var föremål för en översyn 1988, där det hävdades att Swedfund ursprungliga huvudmålställning, "att etablera kommersiellt bärkraftiga företag i u-land, har varit omgiven av så många begränsningar att den var i det närmaste omöjlig att genomföra med de resurser Swedfund hade till förfogande". Resultatet har blivit att Swedfund bidragit till "ett stort antal projekt i behov av finansiell rekonstruktion, ett omfattande biståndsberoende och för Swedfund's egen del, en kraftigt negativ resultatutveckling".

På basis av översynens rekommendationer har statsmakterna modifierat målsättningen och klargjort att en medverkan av annat bistånd, speciellt för företagsledning och yrkesutbildning i u-landsföretagen är både rimlig och önskrvärd. Inför SIDA:s 20-årsdag publicerades en antologi med uppsatser om biståndets framväxt och dess effekter. Det var en mycket kritisk granskning av biståndet från flera perspektiv. Som en sammanfattning kan man säga att utifrån ett sektorperspektiv pekade uppsatserna på betydande positiva resultat att utifrån ett det och det gavs många exempel på förbättrade genomförande och hur man lärt av erfarenheter. De övergripande diskussionerna var mera reserverade i sin

bedömning. Det påpekades bl.a. att biståndet tenderar att skapa nya beroendestrukturer och att det snedvrider den utveckling som annars skulle äga rum — på ett i det långa loppet ofördelaktigt sätt.

Medan SAREC:s och Swedfund's verksamhet granskats i sin helhet och SIDA:s varit utskott för en rad utvärderingar ur olika aspekter, har det inte gjorts någon extern granskning av BJTS och IMPOD. Dessa står själva för en löpande uppföljning och bedömning av sin verksamhet, men någon sammantagen, extern genomförd, bedömning av deras arbete har inte gjorts.

En tredje utgångspunkt för bedömning finns i det rika material av projektutvärderingar från alla biståndsgorgan. Detta borde i princip kunna användas för att göra en sammanfattning av i vad mån biståndet uppnår de biståndspolitiska målen. I praktiken är det dock svårare. Anledningen är att utvärdering först och främst är ett styrinstrument. Utvärderingar används i det svenska biståndet mest för att leda och förbättra verksamheten, inte för att söka sanningen om målnuppfyllelse. Det innebär att utvärderingsrapporter är problemorienterade. De betonas fel och missförhållanden på ett sätt som inte nödvändigtvis återspeglar verksamhetens värde i förhållande till målen.

Sammanfattningsvis kan man säga att utifrån ovanstående tre perspektiv torde resultaten av det svenska biståndet i huvudsak vara goda, men det finns en betydande osäkerhet när det gäller att bedöma hur goda de är. Det beror dels på att merparten av den dokumentation som produceras kring biståndet är problemorienterad och dels på att biståndet är en i raden av faktorer som bestämmer u-landernas utveckling och där just biståndets effekter kan vara svåra att särskilja. Slutligen har biståndet allmänna och övergripande mål som är svåra att utvärdera mot.

### 1.3 Utvecklingsländerna inför år 2000

När vi talar om bistånd och utveckling under 1990-talet är det en mycket kort period vi befattar oss med. Frågor om länders och folks utveckling avgörs inte under så begränsade tidsrymder. De industrialiserade ländernas ekonomiska förspåring är dock i de flesta fall inte äldre än några hundra år. Vid inledningen av den moderna tiden, kring år 1500, var civilisationerna i Indien, Kina och Mellanöstern lika "utvecklade" som Europa — om inte mera. De europeiska resenärerna till andra världsdelar tyckte sig inte finna samhällen på en "lägre" utvecklingsnivå. Distinktionen mellan mer eller mindre utvecklade samhällen är av betydligt senare datum.

Parallellt med att synen på andra samhällen ändrats har också synen på det egna samhället och dess utveckling förändrats. Vi är i dag vana vid att se uppåtgående kurvor peka in i framtiden. På människors betyvtlar att dagens industrialiserade länder är mera utvecklade än någonsin förr. Vi tror oss leva under bättre omständigheter än någon tidigare generation gjort. Men även det är en relativt ny syn, knäppast äldre än 100 år.

Först i samband med industrialismens fulla genombrutt och Europas dominans av världen mlifärt och ekonomiskt spred sig den utvecklingsoptimismen. Innan dess var den förhärskande ståndpunkten att det varit bättre förr. Bildade europeer såg det klassiska Grekland och Rom som civilisationens guldålder, vad som därefter varit betraktades som en relativ tillbakagång. Antiken, med dess

konst, litteratur och samhällsorganisation, ansågs som det mest fullkomliga som skapats och att återvända till den nivå vore ett ideal. En sådan åsikt vore fullständigt främmande för dagens människor, men det förklarar påpekat att dagens syn på utvecklingsfenomenet är unik i ett historiskt perspektiv.

Men utvecklingen har också varit unik. De industrialiserade länderna i Europa, Asien och Amerika har åstadkommit förändrade livsbedingelser i alla dimensioner för sina medborgare — inte minst ekonomiskt. Människor där kan se fram emot längre och friskare liv, med större tillgång till ekonomiska resurser, än någonsin förr. Det är självklart dessa förändringar som främst som måten för andra länderns politik i dag och som ger dem benämningen utvecklingsländer, eller mindre utvecklade länder.

### 1.3.1 Att förklara utvecklingens drivkrafter

Mot den bakgrunden är det intressant att fråga varför de utvecklade, eller de industrialiserade, länderna har förändrats så som de gjort. Vissa man detta skulle man kunna kopiera deras utvecklingsförlopp i andra länder, lära av deras misstag — samt, i de utvecklade länderna, försöka sig om en fortsatt utveckling. Det har producerats en lång rad olika förklaringar, mer eller mindre trovärdiga. Det man vi går vidare gör vi en mycket kortfattad presentation av några vanliga tema inom utvecklingsdebatten.

#### *Vetenskap, forskning och utveckling*

Den vanligaste förklaringen till utvecklingsprocessen är att den är baserad på tekniskt kunnande, dvs. vetenskap, forskning och utveckling som omsatt i produktions teknik frambringar välsstånd. Men före början av Europas tillväxt hade andra världsdelar närt lika långt som Europa inom vetenskap. Skillnaden var att europeiska forskare med början under 1500-talet systematiserade förmågan att utveckla nytt kunnande. Genom att man upptäckte hur man upptäckte, dvs. vetenskapliga metoden, lade man grunden för en stabil och kontinuerlig tillväxt av kunskapsmassan. Både vetenskapsens resultat och den vetenskapliga metoden kan tillämpas i andra samhällen utan att alltid leda till ekonomisk tillväxt. Den är därför inte den enda förklaringen till utvecklingen.

#### *Tillgång till naturresurser*

En annan vanlig förklaring till den ekonomiska tillväxten är de naturresurser som fanns tillgängliga, t.ex. vatten, kol, maln, skog, jordbruksmark och boskapsgången. Mycket av dagens debatt om fortsatt utveckling handlar också om tillgången på naturresurser. Men flera länder har utvecklats utan någon riklig tillgång på naturresurser — Japan är bara ett exempel. När resonemangen vidare utvecklas finner man att det inte är råvarutillgången i sig som är avgörande. Snarare är det ett för respektive nation internt förhållande mellan tillgången på råvaror, samhällets organisation och dess tekniska kunnande som avgör hur (och om) resurserna används för att öka invånarnas levnadsstandard.

#### *Psykologiska förklaringar*

Det finns flera psykologiska förklaringsmodeller av olika trovärdighetsgrad. Några hävdar att uppbyggnaden av feodalstaterna skapade nya kunskapsinstitutioner som i sin tur orsakade förstärkta "ekonomiska impulser", ett ökat intresse för att bli rik. Andra hävdar att religionen, i synnerhet den katolska protestantismen, spelat en avgörande roll, t.ex. genom att uppmuntra sparsamhet, flit och hårt arbete. När det gäller viljan att få det bättre materiellt kan man knappast visa att människor i utvecklade länder uppträder annorlunda än andra. (Gärnast har det i dagens samhälle större förutsättningar att lyckas i sina försök).

#### *Kolonialism och imperialism*

Många förklaringsmodeller för utveckling och underutveckling bygger på den komplementära relationen mellan de två företeelserna. De industrialiserade ländernas utveckling är, och har varit, beroende av en kontinuerlig exploatering av resurserna (i vid mening) i övriga världen. Koloniseringen var betydelsefull av flera anledningar. Kolonierna gav Europa en möjlighet att bli av med sitt befolkningsoverskott och minskade därmed trycket på resurserna hemma. Erövringen och befolkandet av Nord- och Sydamerika, Sydafrika, Sibirien, Australien och Nya Zeeland var avgörande, men europeer bosatte sig även på andra håll i en omfattning som inte är möjlig för andra nationers folk i dag. Många områden utgjorde också viktiga marknader för industriell tillverkning, de var avgörande för att generera vinster, finansiera nyinvesteringar och ekonomisk expansion.

Det finns dock inte något självklart samband mellan imperialismen och den ekonomiska tillväxtens cykler. Spanien och Portugal genererade inte någon långsiktig tillväxt under sin tid som imperier. Tyskland och USA hade åstadkommit långsiktig ekonomisk tillväxt innan de blev imperier, medan Nederländerna och Storbritannien fortsatte sin ekonomiska utveckling även efter att deras imperier avvecklats. Det verkar snarare som om imperialismen och de kvardöjande exploativa relationerna till n-länderna är en konsekvens av de industrialiserade ländernas ekonomiska tillväxt än en orsak till den.

#### *Samhällsorganisation*

På senare tid har också utvecklats ett antal modeller som förklarar sambandet mellan samhällsorganisation och tillväxt. Detta utrymmer oflaxt i bredare förklaringar av kulturell bakgrund, där kulturen ses som en manifestation av värderingar och attityder i institutionella förhållanden. Några betonar som en avgörande faktor att samhället är organiserat på ett sådant sätt att enskilda individer jämnas utrymme — och ges reell möjlighet — att frit utveckla sin skapar kraft och pröva nya idéer, i ekonomisk, politisk och kulturellt hänseende. En från centralt håll starkt reglerad samhällsstruktur ger inte den mångfald och det spelrum för mänsklig initiativkraft som är viktiga förutsättningar för fungerande marknader och en dynamisk ekonomi.

Så här det t.ex. betonas att en rad finansiella organisationer och institutionella förhållanden är nödvändiga för att generera ekonomisk tillväxt, t.ex. banker, försäkringsbolag, valutamarknader, kapitalmarknader, system av kommersiell lagstiftning och ett rättsväsen som upprätthåller lagarna, m.m. Samhälls-

organisation har också en vidare innebörd. Politiska förhållanden påverkar tillväxten genom att t.ex. fördela resultatet av produktionen så att sparande och konsumtion stimuleras på ett tillväxtberäknande sätt; delegerar alternativt centraliserar beslutsfattande så att resurserna utnyttjas optimalt. Sambandet mellan samhällsorganisation och utveckling kompliceras av varje nytt exempel på ekonomisk tillväxt. Storbritanniens farmars och industriman skilde sig från alla efterföljare. I den mån t.ex. Sydkorea har en självgenierande tillväxt är den inte relaterad till politisk pluralism och institutionell diversifiering på samma sätt som i Skandinavien, åtminstone inte på kort sikt.

Den forskning som bedrivs i utvecklings ekonomi, ekonomisk historia, sociologi m.m. har inte gett några entydiga svar på frågan om utvecklingens drivkrafter. Sannolikt har utvecklingsfenomenet haft olika äggrörande orsaker vid olika tidpunkter och på olika platser och effekterna kan visa sig långt efter det att dess orsaker blivit glömda.

### 1.3.2 U-ländernas situation

Vad är det då som kännetecknar u-länderna i slutet av 1900-talet och hur har de utvecklats under de senaste årtiondena? Utan att göra några anspråk på fullständighet vill vi peka på några huvuddrag i utvecklingen som också kan ha konsekvenser för det svenska utvecklingsarbetet.

Den mest signifikanta utvecklingen är befolkningstillväxten. Jordens befolkning var 1987 drygt 5 miljarder och under 1990-talet kommer den enligt prognoserna att öka med 1 miljard. Som jämförelse kan nämnas att världens befolkning uppgick till 1,5 miljarder vid 1900-talets början och vid vår tideräkningens början uppgick den till några få hundra miljoner. Det tog knappt 2000 år att öka från 200 miljoner till 1 miljard; drygt 100 år att öka med 4 miljarder; 10 år att öka med ytterligare 1 miljard.

De aggregerade siffrorna är nästan olämliga. För enstaka u-länder innebär det t.ex. att Etiopiens befolkning kan förväntas växa från 44 till 66 miljoner mellan 1987 och 2000, Zambias från 7 miljoner till 11 miljoner; Filippinernas från 58 till 74 miljoner; Ugandas från 16 till 24 miljoner och Mexicos från 82 till 105 miljoner.

I folktäthetsens spår följer andra demografiska förändringar som kan värnas påverka hur livet levs i olika delar av världen. Den genomsnittliga fertiliteten i u-länderna är dubbel så hög som i i-länderna. Många u-länder har en befolkningsstillväxt på mellan 3 och 4% per år. Den förväntade livslängden i u-länderna är kring 60 år, men den är drygt 70 år i i-länderna. Som en konsekvens av detta kommer balansen mellan unga och gamla i världen att förskjuvas. I många u-länder är mer än hälften av befolkningen under 15 år redan i dag, men i i-länderna ökar i stället andelen gamla. Försörjningsbrödan för dem i arbetsför ålder ökar — men av olika anledningar.

Huvuddelen av folktätheten ligger rum på landsbygden där de flesta människor i u-länderna bor och har sin försörjning. Tillgången på odlingsbar jord ökar däremot inte och produktivitetshöjande åtgärder är i regel inte arbetskräfsamma. Jordbrukets andel av BNP minskar i alla länder; den är under 10% i i-länderna och är 1987 var den över 40% i bara ett tjugotal u-länder.

Urbaniseringen ökar. 1987 bodde 37% av befolkningen i u-länderna i städer, vilket kan jämföras med 24% år 1965 (och med 77% av i-ländernas befolkning i städer). Städerna blir fler och större. 1980 fanns det 277 städer med över 500 000 invånare i u-länderna jämfört med 110 år 1960. Befolkningen i dessa städer ökade med 6,3% per år mellan 1980 och 1987, vilket är nästan dubbelt så mycket som den årliga ökningen mellan 1965 och 1980. Det är alltså inte bara de verkstämsta städerna som växer — de med flera miljoner invånare av typen Mexico City, Kairo, Calcutta, Lagos, Peking, m.fl. — utan även mindre städer. Dock bor i genomsnitt nästan en femtedel av u-ländernas stadsbefolkning i sitt lands huvudsamt, samma fördelning råder i i-länderna.

Folkomflyttningarna under 1990-talet kommer att vara av betydelse för utvecklingen. Enbart i Indien och Kina förväntas stadsbefolkningen öka med drygt 60 miljoner per år, dvs. närmare 700 miljoner under decennierna.

Sambandet mellan fattigdom, folkökning och miljöförstöring är ofta direkt. När en all större befolkning skall livnärta sig på de begränsade naturresurserna ges dessa inte tillfälle att förnya sig. I Sydasien har skogsavverkning i betydande rader sedan länge bidragit till avskogning och därpå följande jorderosion. I Afrika och Mellanöstern utnyttjas åkermark och skog hårt, och utbildningen fortsätter i snabb takt. Sjunkande grundvattennivå är på väg att utgöra ett hot mot vattenförsörjningen i många delar av världen.

Dessa förändringar äger rum mot bakgrund av en i vissa delar snabb ekonomisk utveckling. Som figur 1.10 visar har BNP per capita i Östasien, där en stor del av världens fattiga bor, ökat med drygt 6% om året under större delen av 1980-talet. Ökningsraten har accelererat sedan 1965, men den har hela tiden legat på över 4%. En så pass hög ökning under så många år innebär en kraftig ökning av BNP per capita.

I Sydäsien har ökningsraten också varit snabb, men den har legat på en lägre nivå — kring 2% årligen mellan 1965 och 1988. Sparande och investeringar har ökat jämnt och kontinuerligt i både Syd- och Östasien sedan 1965. Utlandska skuldena är i de flesta av dessa länder betydligt lägre än andra u-länders.

I Afrika söder om Sahara har tillväxtratten sjunkit dramatiskt och under 1980-talet blivit negativ. Som figur 1.1 visar har det varit en successiv nedgång från 3% till ca 0,5% under 1970-talet och nästan 4% årlig minskning under förra halvan av 1980-talet. Medan BNP per capita ökade under 1960-talet och 1970-talet har den sedan gått tillbaka till nästan samma nivå som under 1960-talet. Det finns dock stora olikheter mellan länder; Tchad, Zaire, Madagaskar, Zambia, Uganda, Niger, Ghana och Liberia har haft årliga BNP-minskningar per capita på mellan 1,6% och 2,7% mellan 1965 och 1987. Det enda afrikanska landet som haft en kontinuerligt hög tillväxttakt är Botswana där BNP per capita ökat med 8,9% årligen under samma 23-årsperiod. Kamerun, Kongo och Lesotho har också haft hög tillväxt, 3,8, 4,2 respektive 4,7% årligen. Inga andra länder i Afrika söder om Sahara har haft en genomsnittlig tillväxt överstigande 2% sedan 1965.

Tabell 1.10 Förändring av BNP per capita i u-länderna, 1965-1988 (årlig genomsnittlig procentuell förändring)

Period	Afrika söder om Sahara	Östasien	Sydasien	Latinoamerika och Karibiska havet
1966-73	3,1	5,1	1,4	4,1
1973-80	0,5	4,6	2,0	2,5
1980-85	-3,7	6,4	2,9	-2,2
1986	0,8	5,8	2,2	1,8
1987	-4,4	6,8	0,9	1,9
1988	-0,2	9,3	5,6	-0,9

(Källa: World Development Depart, 1989)

Latinoamerika och nationerna i Karibiska havet har haft en liknande negativ utveckling som Afrika, men från en betydligt högre utgångsnivå. Tillväxttakten i deras ekonomier sjönk från 4% till 2,5% för att sedan under 1980-talet bli negativ som figur 1.10 visar. Skuldskrisen har drabbat de latinoamerikanska länderna hårt och sedan den utlöstes 1982 har fortfarande inget land lyckats ta sig ur den. Investeringar och import har minskat kraftigt och den långvariga ekonomiska krisen utsätter länderna för svåra sociala påfrestringar. Tidigare skilnader mellan länderna i gruppen har utjämnats. Folkrika länder som Brasilien och Mexico har haft BNP-ökningar på 4,1 respektive 2,5% årligen mellan 1965 och 1987 och därmed nästan kommit ikapp länder som Argentina, Venezuela och Uruguay, vilka tidigare var relativt välhållande men haft mycket låg eller obefintlig tillväxt under hela perioden efter 1965. Figur 1.10 inkluderar inte u-länderna i Europa, Mellanöstern och Nordafrika. Men även där har tillväxten minskat och ligger nu på runt 0% per capita årligen, vilket kan jämföras med ett genomsnitt på 6% under 1960-talet och drygt 2% under 1970-talet.

Det har ofta påpekats att u-länderna rymmer länder med mycket olika förutsättningar; alltifrån dem med stora oljekonster till små och i ekonomiska termer fattiga stater. Problemen i folkrika stater som Indien skiljer sig från små länder som Namibia och Grenada. Men det har länge legat underförstått i begreppet utvecklingsländer att de alla har en gradvis ökande BNP per capita. Mot bakgrund av det senaste decenniets utveckling kan vi konstatera att så inte är fallet. Det finns länder som utvecklas snabbt i positiv riktning, för andra går det långsammare medan åter andra stagnerar. För några går "utvecklingen" i negativ riktning och ibland ganska snabbt.

Utvecklingsamarbete har främst haft till syfte att nå de allra fattigaste och att bistå dem till snabb positiv utveckling. Mot bakgrund av beskrivningen ovan kan man fråga om inte biståndet också har en angelägen uppgift att försöka stoppa och vända snabba negativa förändringsförlopp? Utvecklingsamarbets mål leder till mycket olika typer av insatser med hänsyn tagen till hur olika behoven i den mångsidiga skaran av u-länder faktiskt är.

Mot bakgrund av befokningsutveckling och den långsiktiga ekonomiska utvecklingen sker också kortfristiga förändringar som sätter kraftiga spår i det internationella samarbetet. Under 1980-talet har skuldproblemen varit i fokus. Skuldbördan har under 1980-talet ökat i u-länderna. De afrikanska länderna har den mest förlamande skuldbördan. För många av dessa länder är den kontrakt-

enliga skuldfråntagen i form av räntor och amorteringar 50% och mer medan de faktiska betalningarna ligger på 20% eller mindre. Men ur världsekonomis synvinkel väger dessa länders skulder rätt jämfört med de latinoamerikanska ländernas skulder — de senare har tillvis utgjort ett hot mot det internationella finansiella systemets stabilitet.

Under 1980-talet har olika försök gjorts att täta skuldbördan och få till stånd ett flöde av kapital till u-länderna. Som exempel kan nämnas Bakerinitiativet 1983 och Torontomötet 1988. En del har också gjorts genom skuldäckerköp, skuldkonvertering, nedskrivningar etc. De flesta banker har i dag byggt upp reserver för att klara betalningsansiställser. Trots fanhågorna har 1980-talet passerats utan någon finansiell kollaps. För närvarande går man vidare med olika former av skuldåttmader i anslutning till anpassningsprogram och med stöd från Världsbanken och IMF. Samtidigt har de sociala och mänskliga påfrestringarna blivit allt mera påtagliga. Om således det internationella finansiella systemet visserligen långt ifrån löst men dock medvetet börjar hantera skuldskrisen, så visar de nationella, sociala systemen, t.ex. för hälsovård och utbildning, i många u-länder tydliga tecken på akut kris.

Skuldproblematiken illustrerar interdependensen i det internationella systemet. För det första har problemet sitt ursprung i en dramatiskt ökad tillgång på livvida medel i banksystemen, vilket i sin tur kan härledas till råvaruprisökningar under 1970-talet. Lösningen på ett i-landsproblem (att placera oljeboomens finansiala överskott) bidrog till uppkomsten av ett u-landsproblem (skuldbördor) som i sin tur även blir en i-landsangelägenhet (bl.a. genom påfrestringar på banksystemet och minskad export av kapitalvaror till u-länderna). För det andra ser vi att medan skuldbördan paralyserat många u-länders ekonomiska utveckling har skuldskrisen inte stått i vägen för en stark tillväxt inom i-landskretsen. Den goda tillväxten i Europa och Nordamerika har haft mycket begränsade spridningseffekter till u-länderna (förutom NIC-länderna). Interdependensen finns där men den är svår att klarlägga.

Interdependens är ett fenomen som inte bara rör det ekonomiska livet. Världen är i dag mycket mindre än för 10 år sedan och integrationen fortsätter i snabb takt. Det går rent fysiskt mycket snabbare att sända resurser över jordklotet, varar sig det rör sig om folk, pengar eller varor. Och det är billigare än någonsin förr. Händelser var som helst på jordklotet kan snabbt bli kända på vilken annan plats som helst — inom loppet av några timmar. Politiskt, kulturellt och ekonomiskt hänger hela mänskligheten påtagligt samman på ett helt nytt sätt.

Därför har världen blivit oändligt mycket större samtidigt som den blivit mindre. Det går inte längre att isolera sig i snäva geografiska områden. Vare sig människor vill eller ej påverkas de av andras aktiviteter och vringas, på gott eller ont, in i samhällets och konkurrensförhållanden. Den snabba integrationsprocessen ställer samhället inför helt nya påfrestringar. Det är här u-länderna står in för sina svåraste problem. De måste kunna hävda sin integritet i alla livets avseenden gentemot de länder i öst såväl som i väst som är starkare, framför allt ekonomiskt men även politiskt och kulturellt. Utvecklingsamarbete har en viktig roll i att stärka u-ländernas ställning på den internationella arenan, men samtidigt är det i form av påverkan. Det är därför viktigt att samarbetsaspekten betonas; att det är en fråga om gemensamt arbete under ömsesidig respekt.

Som indikatorer är emellertid BNP per capita ett mycket yttligt mått på utvecklingen och det är heller inte tillräckligt att komplettera det med andra kvantitativa indikatorer på livsbevingelserna. BNP liksom andra kvantitativa mått är exempel på tillväxt, vilket är begreppsmässigt något annat än utveckling. Därför avspeglas inte utveckling i enbart BNP-termer — en övergång till informationsvetenskap och teknologi behövs inte synas i tillväxtermen men kan ändå sägas representera systemförändring i utvecklande riktning. Detsamma gäller om man ersätter en produktionsapparat med mer miljövänliga och energisnåla processer.

Som vi konstaterat kännetecknas utveckling också av multipel kausalitet — dvs. en effekt kan ha flera orsaker. Dessutom kan orsakerna framträda långt innan effekterna blir synbara, och en given orsak kan få olika effekter vid olika tillfällen.

Ekonomisk tillväxt, eller till och med utveckling i ekonomiska termer, måste också betraktas i relation till andra dimensioner av samhällslivet. Det kan vara intressant att notera att handel och industri sågs som bra för politisk stabilitet och framsteg vid tiden för den industriella revolutionens början — men det var inte i sig en anledning att respektera dem utan snarare en grund för förakt. De värderingar som styrde handel och industri, den ekonomiska rationaliteten, ansågs underlägsna och ovärdig. Kontrasten var i stället de "passioner" som styr människor; drifven att nå ära och makt för nationen, religionen eller sig själv. Synen på tillväxt och utveckling har i teorin haft svårt att fokusera på annat än rationella intressen och glömt bort att människor också agerar utifrån sina "passioner".

Skilnaden mellan ekonomisk rationalitet och "passion" kan vara intressant för att förstå teknologiföringens villkor och problem. Vi kan ta ett exempel från Sveriges utveckling. De första ängmaskinerna installerades för bruk i gruvdrift i början av 1700-talet. Tekniken importerades från England men maskinerna användes inte applicera den framgångsrikt i Sverige. Projektet misslyckades och ängmaskiner togs inte i bruk förrän 100 år senare.

Trots det var tekniken i sig inte främmande; förståelsen för hur luft komprimeras och expanderar under tryck fanns där liksom förmågan att guta och bearbeta metaller med hög precision. Elementen i tekniken tillämpades t.ex. vid komplicerade orgelbyggen och vid kanontillverkning. När tekniken applicerades inom ett system som var prioriterat av samhällets institutioner fungerade den, annars inte. Men de prioriterade områdena hade ett göra med religion och makt, inte med ekonomisk produktion — dvs. med "passioner" snarare än ekonomiska intressen. På samma sätt kan teknologiföring i dag felbedömas om man inte förstår de verkliga drivkrafterna i samhällsbyggandet — och det i sin tur leder till felslut om samhällens förmåga att utvecklas.

### 1.3.3 Biståndets roll

Frågan är då vad den skisserade bilden av utvecklingsförlopp får för konsekvenser för biståndssamarbetet?

*För det första* antyder den att biståndssamarbetet sker under betydande osäkerhet om de långsiktiga effekterna. Resultat kan uppnås mycket långt fram i tiden och på mycket kort sikt. Det finns all anledning att förvänta stora och oförutsedda konsekvenser av agerandet till följd av oförutsägbara samband med

andra utvecklingsfaktorer. Vad som är positivt på kort sikt kanske inte är så bra på längre sikt, och vice versa.

*För det andra* bör samarbetet inte vara inriktat enbart på direkt tillväxtskapande verksamheter. Reell utveckling åger runn även i andra dimensioner och samhällsbyggandet har ibland mål som prioriteras högre. De svenska biståndspolitiska målen ger också uttryck för en ambition att bistå med ett bredt samarbete i alla dimensioner. Men för att dessa mål skall kunna operationaliseras och utvärderas måste de integreras i en syn på utveckling som erkänner dem som lika viktiga som tillväxt. Detta kräver i sin tur en lyhördhet inför behoven i samarbetsländerna.

*För det tredje* kommer utvecklingen även fortsättningsvis att bestå i stora och ofta våldsamma förlopp — "kvalitativa spräng". Folkomflyttningarna, "den nya folkvandringen", som förväntas inträffa under detta decennium är bara ett exempel. De svenska biståndsvetenskapen är snål i förhållande till de resurser som sätts i processerna och man kan inte förvänta sig utvärdera effekter av just de insatserna med någon precision. Den svenska allmänheten liksom styrande organ inom biståndet kommer inte att kunna bedöma biståndets effekter enligt samma kriterier som politiska åtgärder på hemmaplan.

*För det fjärde* blir biståndets roll huvudsakligen att ge uttryck för solidaritet och medvetenhet om interdependens i den internationella utvecklingen. Utvecklingsarbetet kan inte förväntas orsaka utveckling. Möjligen kan det bidra till förändring och utveckling, men i ett större sammanhang avgörs framtiden av andra faktorer. Därmed är det inte sagt att bistånd är oviktigt — dess betydelse ökar snarast i takt med den växande interdependensen — men det går inte att knyta höga förhoppningar om stora och påtagliga utvecklings effekter till det.

*För det femte* har biståndet en mycket viktig roll i att underlätta och mildra effekterna av omställningsprocesser som vi faktiskt inte förstår konsekvensen av. Den vidden av det humanitära biståndet till utsatta grupper är mycket viktig och kommer troligtvis att förbli så i framtiden. Det är angeläget att identifiera områden där sådana insatser behövs. Morgondagens katastrofer kanske uppträder i andra former och på andra platser än dagens. De utsatta grupperna är inte nödvändigtvis desamma. Nya stora flyktingströmmar kan exempelvis uppstå "över en natt". Det behöver därför vidareutvecklas former för att nå sådana grupper med bistånd som bidrar till att återge dem en värdig plats i samhällsutvecklingen.

### 1.4 Sammanfattning

Biståndet utgör en växande del av resursföden från de rika länderna till de fattiga. Under 1987 uppgick det samlade biståndet från alla källor till ca 50 miljarder US dollar och det utgjorde då 54% av den samlade resursöverföringen.

De industrialiserade länderna i Europa dominerar biståndet, men Japan är tillsammans med USA den till volymen största enskilda biståndsgivaren. De andra stora givarna är Frankrike och Västtyskland. Mått i procent av BNI är däremot de skandinaviska länderna och Nederländerna större, samt några OPEC-länder. Det är således bara några få länder som nått det av FN uppsatta 0,7-procentmålet för det offentliga biståndet. OECD-ländernas genomsnitt är 0,35% och det är lägre för de industrialiserade länderna i Östeuropa (vilka nu också uppstår som mottagare av bistånd).

Biståndet går till alla u-länder, men det är stor skillnad på hur mycket som varje land tar emot. Biståndet till Jordanien uppgår tex till 157 US dollar per capita (1987) men till Indien enbart 2,3 US dollar per capita. Visserligen får de stora, delinkomstländerna i Asien mest bistånd, men räknat per capita dominerar s.k. me-länderna bara motvar 6,4 US dollar per capita (alla siffror från 1987).

Det svenska biståndet har under den korta tid det existerat präglats både av stabilitet och flexibilitet. De mål som utformades 1962 har legat fast och enhårt kompletterats genom tillkomsten av miljömålet 1988. Men organisation och arbetsformer har ändrats i flera avseenden. Under slutet av 1960-talet och början av 1970-talet expanderade SIDA samtidigt som biståndet ökade kraftigt i v-ett djupt och långsiktigt samarbete med en begränsad krets länder.

Under senare delen av 1970-talet skedde stora organisatoriska förändringar. Fyra nya biståndsgorgan tillkom, om än betydligt mindre än SIDA. Under 1980-talet har biståndet blivit mera diversifierat. En stor del av biståndet ges i andra former än genom landprogrammering och biståndet går till flera länder utanför programlandskretsen.

Biståndet syftar till att höja de fattiga folkens levnadsnivå. Begreppet "utveckling" är dock komplicerat och det finns inte någon oomvittad förklaring till vad som orsakar de så kallade utvecklade ländernas försprång framför u-länderna. Denna osäkerhet får givetvis konsekvenser för utvecklingssamarbetet, och för de behov detta skall tillfredsställa. Det råder en betydande osäkerhet om såväl mål som medel för det praktiska samarbetet.

Samtidigt står u-länderna, och därmed världen i övrigt, inför en rad stora problemen de närmaste decennierna. Deras dignitet och kompetens låter sig blott användas i rubriker som "långsiktigt hållkraftig utveckling", "resurslivskraft" och "befolkningsfrågor". Dessa frågor måste lösas i samarbete. Världens folk är beroende av varandra på ett mera direkt och påtagligt sätt i dag än någonsin tidigare. Det är på den arenan det — trots sin ringa storlek i globalt perspektiv — måste ge sitt bidrag.

## 2. Utvecklingssamarbete och organisationsfrågor — några utgångspunkter

De myndigheter som verksätter biståndet har skapats vid olika tillfällen. De har vuxit fram för att svara mot speciella behov i de mottagande länderna och i Sverige. Framväxten av den nuvarande myndighetsstrukturen kan beskrivas som ad-hoc-behandlad.

Övernyen av organisationsfrågor inom det bilaterala biståndet har sin grund i de senaste årens utformning av utvecklingssamarbetet. För det första har delbilaterala biståndet under 1980-talet kommit att utveckla eller försärka ett antal biståndsformer som komplement till det långsiktiga landarnasfinansierade samarbetet med programländerna. Vi tänker då på katastrofbistånd, regionala insatser, miljöinsatser, särskilda program, humanitärt bistånd, betalningsstälansstöd, u-kredit, bistånd genom enskilda organisationer m.fl. För det andra har bistånd i allt större utsträckning kommit att gå till länder utanför programlandskretsen. För det tredje har biståndsnmyndigheternas relation till det svenska samhället ändrats och, i samband med det, för det fjärde så har deras personalstyrka minskat i förhållande till utbetalade medel.

Allt detta leder till påtrestningar för organisation och arbetsformer. Det ställer stora krav på identifiering av u-ländernas behov av utvecklingssamarbete och på styrning av biståndspolitiken så att målen och inte medlen styr samarbetets utformning. Valet av den ena eller andra organisationen får konsekvenser för arbetsstället och därmed också för innehåll i utvecklingssamarbetet. Sammanlagt leder detta till att arbetsfördelningen behöver ses över och provas eftersom det är arbetsfördelning som möjliggör skalfördelar i kunskapsupbyggnad och i handläggning av ärenden — och därmed är den ett nyckelbegrepp för effektivitet i förvaltningen. Det uppstår också behov av informationsutbyte för att koordinera verksamheten och undvika överlappningar, därför är instrumenten för att koordinera verksamheten lika viktiga som arbetsfördelning. De speglar två sidor av samma sak.

Ett syfte med det här kapitlet är att pröva rationaliteten i den organisation och arbetsformer som finns mot några organisationsvetenskapliga begrepp och idéer. Myndigheternas organisation och arbetsformer svarar mot begreppet strukturtur och process. Genom en redovisning av forskningen om organisationsformers effektivitet vill vi få en utgångspunkt för diskussionen i följande kapitel om hur strukturer och processer borde utformas för att möjliggöra ett effektivt bistånd. Men det finns också ett andra syfte. Organisationsvärdens innehåller många varandra kompletterande, begrepp och företeelser. För att kunna hantera dessa behovs modeller som yttre fram för biståndet specifika strukturer och processer.

Der här kapitlet definierar biståndsgorganens roller. Den begreppsapparaten kommer att användas i följande kapitel. Liksom de principiella resonemang om arbetsfördelning och koordinering som förs här.

Kapitlets tredje och viktigaste syfte är dock att ge indikationer på hur en effektiv biståndsgorganisation borde se ut. Organisation används då *inte* i betydelsen ett verk eller en myndighet, utan som en benämning på den helhet av organ — verk, stiftelser, bolag, departement — som skall förmåda utvecklings-samarbete i enlighet med riksdagens och regeringens avsikter.

Diskussionen i kapitlet är utplågad enligt följande. I avsnitt 2.1 beskrivs vad myndigheterna gör när de deltar i en biståndsinnsats. Framställningen är en karaktärisering av de roller myndigheterna spelar i biståndssamarbetet. Modellen som detta bygger på är avsedd att belysa de huvudsakliga likheterna och skillnaderna. Det är inte en detaljgenomgång av biståndssamarbetets karaktär. Avsnitt 2.2 behandlar olika utgångspunkter för biståndets organisation, dvs. grunderna för arbetsfördelning och hur verksamheten integreras. Avsnitt 2.3 diskuterar sambandet mellan organisationsformer och biståndets miljö, mål och arbets sätt.

## 2.1 Biståndsgorganens arbetsformer och roller

Översynen behandlar de processer som äger rum när en biståndsinnsats genomförs och avslutas. Detta inkluderar givetvis en rad aktiviteter i stort och smått. Dessa aktiviteter sammanfattas genom abstrakta begrepp som arbetsform, arbets sätt och roller. Begreppen kan ges olika innebörd men de har ingen allom given betydelse som skiljer dem från varandra. De är helt enkelt nödvändiga aggregeringar för att underlätta tänkandet om den komplexa verksamheten.

Vi ser arbetsformer och arbets sätt som sådana aggregerat för vad man faktiskt gör i det dagliga arbetet inom biståndsgorganen. Dessa begrepp används synonymt och ges ett konkret innehåll i kapitel 4 och 5. Begreppet roll har vi däremot valt att behandla som ett mera preciserat samlingsbegrepp för de aktiviteter som äger rum vid genomförandet av en biståndsinnsats. Vi definierar roller genom att ange funktioner. De roller som presenteras nedan är logiskt skilda från varandra och de skall täcka de aktiviteter som kan förekomma inom utvecklings-samarbetet.

Utvecklings-samarbete rymms inte inom etablerade organisationsstrukturer, det förutsätter att det skapas "arenor" där olika aktörer möts för diskussion, beslut och handling. Aktörerna är dels biståndsgorganisationerna, dels andra svenska organisationer som privata företags, enskilda organisationer och offentliga myndigheter, konsulter och forskare samt regering och riksdag. I de mottagande länderna är flera aktörer inblandade: ministerier, offentliga organisationer på lägre nivå, privata företag, konsulter samt de befolkningsgupper biståndet riktar sig till.

Det är alltså flera, sinsemellan oberoende, aktörer som deltar i samarbetet. Ingen av dem kan ensam utforma regler och ansvar. Biståndssamarbete är en typ av "nätverk" som kännetecknas av att det inte har någon gemensam hierarkisk struktur och inte heller några självklara kriterier för att bedöma vem som är del av nätverket.

En mängd aktörer dyker upp inom ett nätverk och de återfinns i olika roller. Men vilka är då rollerna? I det följande urskäljer vi nio roller som med stor san-

nolighet återfinns i varje nätverk. Vi ger också några exempel på hur rollerna spelas inom biståndspojekt.

### Visionär

Alla samhällen har problem som behöver lösas. De flesta biståndspojekt startar med att någon har identifierat ett problem. Lösningen kan innebära en idé om samhällsbyggnad, om någon typ av service eller organisation som har samband med "utveckling". Till exempel kan utbildningsministerium identifiera den låga närvarofrekvensen i skolan som ett problem kring vilket man vill söka etablera ett utvecklings-samarbete.

### Nätverksbyggare

Vi såde att att arenan skapas av aktörerna, men i själva verket är det ofta en eller några få aktörer som har den rollen. De skapar, bygger och vidmakthåller nätverket. Det är viktigt att precisera att rollen inte bara innebär att skapa nätverket. Det är viktigt att projekten genomföra vissa aktörer ur nätverket, eller motas ut av andra aktörer. Då måste nya resurser mobiliseras och nya aktörer drags in i nätverket. Det gäller att kontinuerligt se till att de resurser som behövs finns tillgängliga.

Ibland är det biståndsgorganisationen som har rollen av nätverksbyggare, ibland är det ett konsultföretag. Mera sällan är det mottagarlandets organisation som är nätverksbyggare, som fördelar arbetet, som integrerar resurserna och håller nätverket vid liv.

### Kontaktförmedlare

Det finns en annan roll som påminner om nätverksbyggaren och det är kontaktförmedlaren. SAREC förmedlar kontakter mellan forskare SIDA förmedlar kontakter mellan förening och myndigheter i samarbetsländerna. IMPOD förmedlar kontakter mellan exportörer i utländer och importörer i Sverige.

Skillnaden mellan att bygga nätverk och att förmedla kontakter ligger i engagemangets djup och varaktighet. Nätverksbyggaren integrerar nya aktörer i nätverket och ser till att de hålls kvar. Kontaktförmedlaren gör inte stort mer än att förmedla kontakten. I den mån parterna har utbyte av fortsatt samarbete bygger de kanske ett eget nätverk.

### Finansör

Biståndsgorganisationerna deltar alltid som finansistier, det är en av deras främsta och mest uppenbara funktioner. Deras uppgift är att tillhandahålla finansiella resurser för verksamheter i enlighet med de biståndspolitiska målen. Men rollen som finansist är därför inte enkel. För det första är den inte med nödvändighet kopplad till någon annan roll. Finansistären kan ha gjort i nätverket på grund av de materiella resurser han tillför, men han kan också ha gjort i beroendeställning på grund av att han saknar andra resurser som nätverkets funktion kräver. Den typ av nätverk som biståndspojekt utgör tillförs som regel materiella

resurser från flera håll. Förutom biståndsorganisationen finns det alltid en lokal finansist, oftast regeringen i det mottagande landet. Dessutom kan flera biståndsorganisationer delta som finansstär. Jämte lokala banker och företag. Varje finansstär bidragande blir i sådana fall helt beroende av vilka andra roller de uppträder i, samt givetvis den relativa betydelsen av resurserna de tillför.

*Operatör*

Den som håller i hammaren och slår i spiken kallar vi operatör — det är den som utför arbetet. Det är den verksamheten som direkt kommer närliggande till godo och det är för dess skull nätverket skapas. De andra rollerna spelas för att operatörens roll skall bli möjlig.

*Kontrollant*

När det gäller biståndsprojekt urskiffer vi tre kontrollnivåer. För det första är det någon av aktörerna som övervakar att de handlingsplaner som upprättas följs; att maskiner, bilar, redskap, byggnader, m.m. köps, till rätt pris, levereras och installeras i enlighet med planerna. Vi kan kalla det *operational kontroll*. Den operationella kontrollen är ofta nära kopplad till genomförandet — handling och operationell kontroll går hand i hand.

För det andra är det någon organisation som övervakar att de resurser som levererats används på rätt sätt, i enlighet med projektets mål. Vi kallar det *taktisk kontroll*. Med taktisk nivå avser vi frågor som rör de direkta målen; när man fram till dem? Till vilken kostnad? Med vilka sideeffekter (önskvärda eller ej)?

För det tredje uppträder frågan om nätverket har rätt mål. Är en yrkesskola den bästa lösningen på Tanzanias arbetsmarknads- och utbildningsproblem samt hur relateras det till biståndspolitiska mål? Förvaltningsbiståndet i Zimbabwe motiveras utifrån mål för demokratisk utveckling — men är en stark förvaltning bästa sättet att bidra till den demokratiska utvecklingen? Kunde det göras bättre med en alternativ användning av medlen? De här frågorna har att göra med *strategisk kontroll* av verksamheten.

Den strategiska kontrollen går på ett sätt över nätverkets gränser, den syftar till att ifrågasätta nätverkets existensberättigande. Därmed är den också kopplad till någon av de deltagande organisationernas sårbarhet, dvs. till dess egna mål. Från en biståndsorganisations synpunkt är det en strategisk fråga om man satsar på rätt projekt mot bakgrund av de biståndspolitiska målen. Från ett konsultföretags synpunkt är det en strategisk fråga om man har bra kunder och kunder som det är lönsamt att arbeta för. På samma sätt har de andra tänkbara deltagarna i nätverket strategiska överväganden som grund för sitt engagemang. När vi i fortsättningen talar om strategisk kontroll, gör vi det utifrån biståndsorganisationernas perspektiv. Vi sätter likhetstecken mellan deras strategiska kontroll och nätverkets strategiska kontroll.

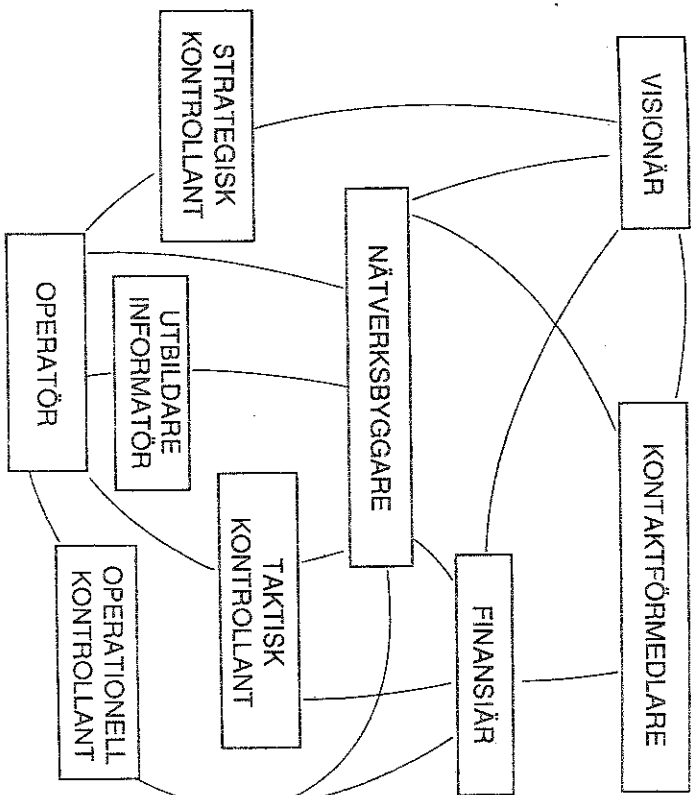
Frågan infinner sig då hur kontroll relateras till beslut och handling. Vi har begränsat oss till att tala om kontroll, men det ligger i sakens natur att med det inbegripa beslut och handling. Kontroll leder till beslut som leder till handling; gör den inte det kan man inte tala om någon meningsfull kontroll.

*Lärares/informatör*

Biståndsprojekt är en speciell typ av nätverk också genom att de är internationella. De organisationer som deltar har inte nödvändigtvis någon erfarenhet av internationellt arbete och biståndsfrågor. Där för kan det uppstå en särskild roll för en aktör som informerar och utbildar de andra aktörerna — eller en del av dem.

Läraren/informatören har en viktig uppgift i att få nätverket att fungera — han skall hålla på oljan som får maskinen att arbeta. Rollen ligger nära den som nätverksbyggaren har, men är inte nödvändigtvis samma. Att bygga nätverk förutsätter ett tyngre engagemang, mera kontakter och en beredskap att mobilisera nya resurser som inte alls ligger på rollen lärare/informatör.

Vi har nu definierat nio roller som förekommer i ett nätverk av typ biståndsprojekt.



Figur 2.1 Schematisk bild av ett nätverk



Figur 2.1 visar hur ett tankbart nätverk skulle kunna se ut, med de olika rollerna fördelade mellan flera många aktörer. Som vi ser i figuren förutsätter rollfördelningen att det finns en rad aktörer utanför nätverket som också påverkar skeendet, främst då målgrupperna som kan vara mer eller mindre direkt engagerade i verksamheten och politiker, som i sin tur påverkar såväl visioner som finansierar. Rönngen med figuren är att visa relationerna. Sedan kan den byggas ut för att reflektera det faktum att det finns flera finansierare, eller att visionen har direkt inflyande på närverksbyggaren, eller att det går plar från den operationella kontrollanten till finansieraren också. Variationsmöjligheterna är stora.

I princip skall det vara möjligt att lägga in varje biståndsinnsats i en sådan här schematisk bild av ett nätverk. Vi finner då att olika roller ofta förs samman inom ramen för en och samma organisation. Vi ser också att många organisationer uppträder i samma roll. Slutligen ser vi att bilden av nätverket beror helt och hållet på vid vilken tid vi betraktar det. Rollfördelningen vid ett projekts början är annorlunda än mitt under dess genomförande eller vid slutet. Vissa roller förekommer kanske bara i början, andra blir inte märkbara förrän en bit in på projektets livscykel

## 2.2 Perspektiv på organisationsstruktur

I de tidigare avsnitten har biståndet som fenomen beskrivits och vi har också skildrat vilka arbetsmoment som ingår när det gäller att "leverera" en biståndsinnsats. Nu inställer sig frågan "Vad innebär organisation i detta avseende?" och "varför behöver biståndet organiseras?". Frågorna verkar vid första påseende triviala. Det är självklart att ett resursflöde av biståndets storlek behöver organiseras i en rad olika aspekter. Så är det förstås, men därmed är det inte givet vad som skall organiseras, eller hur mycket "organisation" som är det optimala.

### 2.2.1 Begreppet organisation

Självta ordet organisation används på en rad olika sätt som lätt ger upphov till begreppsförvirring. Ursprungligen kommer det av grekiskans *organon* som betyder verktyg, redskap, instrument.

Organisation används i dagligt tal både för att beteckna det som organiserats på det abstrakta såväl som det konkreta planet. Dessutom används det för att beteckna aktiviteten — att organisera. I det följande använder vi ordet på alla dessa sätt. När vi talar om det bilaterala biståndets organisation skulle man kunna tolka det som helheten av aktörer inom det nätverk som skapas för att effektivisera arbetet, dvs. myndigheter och företag i Sverige såväl som i mottagarlandet. Självklart är interaktioner på systemnivå av central intresse, men eftersom det är myndighetsstrukturen som är föremål för översyn använder vi begreppet "biståndets organisation" huvudsakligen för att diskutera den. Avser vi några andra enheter anger vi det.

Vad är det då man gör när man använder redskapet organisation, dvs. när man organiserar? I det följande koncentrerar vi oss på två huvudsakliga funktioner; man fördelar arbete och man integrerar resurser, dvs. man för samman de finansiella resurser, den kunskap och de ting som behövs för att nå ett mål. Det är så

enkelt, men också så svårt — både att fördela arbete och att integrera resurser innebär som begrepp många aktiviteter och objekt.

Men om nu organisation är ett begrepp med vars hjälp vi vill uppnå syftet att någoning blir organiserad, dvs. inte är slumpmässigt eller kaotiskt, då kan vi fråga oss varför det skall vara så. Verkligheten är ju aldrig antingen kaotisk eller organiserad, utan dessa begrepp utgör ändpunkterna på en kontinuerlig skala. Är det alltid bra att någoning är mer organiserat än mindre organiserat? Blir det mera ändamålsenligt då? Vad kan man göra för avvängningar mellan mera eller mindre organisation? Svaren beror delvis på vilken kombination av arbetsfördelning och integration som används.

Det är vanligt att arbetsfördelning kan öka medan samtidigt integrationen minskar. När arbetsmoment delas upp i mindre enheter och blivit mera specialiserade behövs också mera kommunikation mellan enheterna för att samordna arbetet, men detta kanske inte kommer till stånd. Slutresultatet kan då vara mer kaotiskt än utgångsläget fastän någon tycker sig ha "organiserat" det hela. Det beror då på att man inte sett till helhetsbegreppet "organisation".

Den nivå av organisation som är mest lämplig för ett system (en myndighet, ett företag, ett verksamhetsområde) beror givetvis på flera saker. För det första är den beroende av målen. För det andra är den beroende av verksamheten. För det tredje är den beroende av miljön. För det fjärde är den beroende av den interna logiken, dvs. konsistensen av arbetsfördelning och integration mellan de olika delsystemen.

### 2.2.2 Behovet av arbetsfördelning

#### Fördelar med specialisering

Inom alla organisationer fördelas arbetet för att specialisera uppgifterna och därigenom öka produktiviteten. Det finns i själva verket tre anledningar till varför arbetsfördelning leder till produktivtöskning.

För det första kan man bli skickligare i att utföra en enda uppgift (vare sig det gäller att dra tråd eller följa den ekonomiska utvecklingen i ett land). För det andra förklarar man inte tid genom att tvingas byta mellan olika arbetsuppgifter; för det tredje kan man utveckla nya metoder och maskiner som hjälper för den enkla arbetsuppgiften. Dessutom innebär arbetsfördelning att individer kan få de arbetsuppgifter som bäst passar dem. Fotbollslagens bästa löpare är inte mål-vakt utan spelare i kedjan.

Arbetsfördelning ger förstås också upphov till en rad problem inom organisationer, först och främst när det gäller kommunikation mellan delarna och koordinering av arbetet. Specialiserade enheter kan utveckla intressen och egenkapar som gör att de inte ser värdet av samarbete med andra enheter. Organisationens övergripande syfte blir en andrahandsfråga jämfört med den egna uppgiften. Tid och resurser för kommunikation med andra delar blir åsidosatta. Specialiserade enheter kan också leda till låg flexibilitet i organisationen; nya uppgifter och nya utmaningar uppfattas som betydelselösa eller upplåtska helt enkelt inte. Men givet att det finns en rad olika arbetsuppgifter som kan definieras i termer av specialisering, formalisering, kunskapsbehov och kunskapsutveckling — och som kan knytas till individuella befäringar — uppstår två självklara

*Frågor: Hur skall dessa arbetsuppgifter grupperas i större enheter? Och hur stor skall respektive enhet vara?*

Genom att gruppera samsnan olika arbetsuppgifter skapar man ett system av formell auktoritet och etablerar nivåer i en hierarki, vilket leder till en organisationsstruktur. Att gruppera samsnan arbetsuppgifter har en successiv karaktär. Först för man samsnan individuella befattningar till enheter, dessa förs samsnan till större enheter, vilka i sin tur inordnas i större avdelningar.

Låt oss då se vilka indelingsgrunder som kan vara tillämpliga i biståndssamsnanhang.

#### *Kapital och kunskap*

Det är vanligt att man skiljer tekniskt bistånd från rent penningbistånd. Med tekniskt bistånd avses då i regel kunskapsöverföring genom experter eller utbildningsprogram, eventuellt kombinerat med maskiner och utrustning eller uthevs för att utföra arbetet. Kapitalbistånd avses i regel större lån eller gåva till utvecklingsprojekt där maskiner och utrustning utgör den dominerande kostnadsposten.

Skillnaden mellan kapitalbistånd och tekniskt bistånd (kunnande) är grunden för arbetsfördelning inom det multilaterala biståndet där UNDP och de olika faktorerna väntas förmedla kunnande och Världsbanken kapital. Men utvecklingen har visat att det inte går att skilja de båda områdena. UNDP och faktorerna strävar efter att bygga upp fonder för kapitalbistånd som komplement till sitt tekniska bistånd. Världsbanken ger i dag mera tekniskt bistånd än resten av FN-systemet — som nödvändigt komplement till kapitalbiståndet.

Inom det svenska biståndet finns det också element av arbetsfördelning enligt samma princip: SIDA ger huvudsakligen tekniskt bistånd även om betalningsbalansstöd och delar av industri- och infrastrukturbiståndet mera liknar kapitalbistånd. Svedfund ger kapitalbistånd, men agerar själv med tekniskt bistånd och söker ofta knyta tekniskt bistånd från SIDA och BITS till sina projekt. BITS ger både tekniskt bistånd och kapitalbistånd (gr-krediter). IMPOD är egentligen den enda organisationen som ger ett renodlat tekniskt bistånd.

Det grundläggande problemet med distinktionen kapital-kunnande är att det blandar samsnan en produkt med en funktion. Vissrigen kunde "kapital" ses som väsensskilt från kunnande; bistånd med kapital är en annan produkt än kunnande. Men samtidigt skall biståndet fylla en funktion hos mottagaren; en mejerianläggning framsjäller mjölkprodukter, en yrkesskola utbildar arbetskraft, en hamn tar emot och vidarebefordrar gods. Därför behövs det kunnande som ett komplement till kapital och därför hör de två samsnan.

Renodlat tekniskt bistånd, dvs. insatser med endast personal, behövs ofta kompletteras med utrustning för att bli effektiv. Som ett minimum brukar projektbilag, kontorsuprustning och liknande ingå i en budget och i regel någon form av pilotanläggning, laboratorier eller liknande.

Distinktionen mellan kapital och kunnande är vid första påseende logisk men det visar sig att den inte är tillämpbar i praktiken på grund av att den inte bygger på en tydlig skillnad mellan begrepp. Den har ingen teoretisk förankring som gör den hållbar.

#### *Geografisk indelning*

Enheterna för biståndsarbetet kan också delas in efter de länder de arbetar i. En tänkbar indelning är att olika enheter handlägger bistånd till Afrika, Asien respektive Latinamerika. En subregional indelning är också möjlig. Men man kan också urskilja länder enligt andra kriterier, t.ex. BNP per capita. En biståndsenhet handlägger stöd till de fattigaste länderna, en till medelinkomstländer, en annan till övriga u-länder. De svenska biståndsorganisationerna diversifierar sin verksamhet geografiskt på flera nivåer.

SIDA arbetar huvudsakligen i de fattigaste länderna (programländerna) medan Svedfund även i stor utsträckning arbetar i andra länder. BITS arbetar i betydligt fler, och rikare, länder. SAREC kan arbeta i samtliga u-länder men har en inriktning mot de fattigare. Det finns alltså en viss, men dock begränsad, jämn-derrationalitet i själva myndighetsstrukturen. Svedfund har en indelning i geografiska områden som första princip i sin interna organisation. SIDA har regi-onsekreterariat som samordnande funktioner mellan sektorbyråerna, dvs. den geografiska rationaliteten tillmätts lika stor betydelse som någon annan indelingsgrund.

Det finns två anledningar till att geografiska områden blir viktiga som indelingsgrunder; *för det första* anses länderkunnskapen vara mycket viktig för att göra ett bra arbete, *för det andra* måste kontakterna med de mottagande ländernas regeringsföreträdare centraliseras — de svenska biståndsinmyndigheterna vill tala med en samsnan. Dessutom vill man ha en överblick över biståndets profil, så att det går till slyten och samhällssektorer enligt någon ordnad och önskvärd form. BITS och SAREC har inte någon geografisk indelning av sin verksamhet. Det finns flera skäl för det; dels är myndigheterna så små att de inte haft någon möjlighet att bygga upp en geografisk specialisering och dels är indelningen i forskningsområden (respektive typ av bistånd) viktigare som organisationsprincip. Men viktigast av allt är att de myndigheterna inte i allmänhet spelar roller som förutsätter ett brett och omfattande länderkunnande.

IMPOD arbetar i princip med import från samtliga u-länder, men några länderns varor är lättare att sälja i Sverige. Det kan t.ex. vara produktion som har stora kostnadsfördelar, eller produkter som är unika. Tropiska frukter från Afrika, datateknik från Indien eller hanverksprodukter från Bangladesh.

#### *Biståndspolitiska mål*

Riksdagen har som vi förut nämnt lagt fast fem mål för den svenska biståndspolitiken. Biståndet skall verka för:

- Resursfyllväxt
- Ekonomisk och social utveckling
- Demokratisk samhällsutveckling
- Ekonomisk och politisk självständighet
- Ekonomisk och politisk självständighet

Målen är sinsemellan beroende och det finns många exempel på biståndssatsar som når flera mål samtidigt. I vissa lägen kan något mål vara ett första-handsmål som bidrar till att man i ett senare läge når andrahandsmålet. Att stärka

den ekonomiska tillväxten inom SADC bidrar också till att stärka ländernas politiska självständighet gentemot Sydafrika.

Det vanligaste är dock att insatserna skiljer sig åt både vad gäller arbetsätt inom biståndsmyndigheten och inriktning på projektet. Industriprojekt motveras i första hand genom att de bidrar till den ekonomiska tillväxten och först i andra hand genom att t.ex. via lokalisering bidra till en jämnare fördelning av inkomster och arbetstillfällen. Förvaltningsbistånd kan ännas för att stödja en demokratisk utveckling, men därigenom skapar det på längre sikt möjligheten för ekonomisk tillväxt och jämnare resursfördelning.

Mot bakgrund av ett sådant resonemang skulle man kunna tänka sig biståndspolitiska mål som en grund för arbetsfördelning inom biståndet. Varför inte en organisation per biståndspolitiskt mål? Då skulle också medeltilldelningen mellan organisationerna antyda hur viktig respektive mål i själva verket är. Några av målen är också mycket svåra och kräver mera av biståndsadministrativa innovationer än de andra — främst när det gäller demokrati och jämn resursfördelning.

Måckdelarna med mål som grund för organisationsindelning är dock flera. För det första är det svårt att operationalisera målen och de griper för det mesta in i varandra. Det är knappast vare sig görlikt eller klokt att angripa frågor i ett samhälle med utgångspunkt från ett enskilda mål. För det andra vill man kanske inte vara så explicit i fördelning av medel i förhållande till målen. Det är också troligt att länderkunskapen är mycket viktig när det gäller ett målstyrt bistånd i den grad som en sådan organisation skulle ange. Då uppstår svåra koordineringsproblem och det blir en stor risk för dubbelarbete mellan organisationerna. En annan nackdel vore förstås kontakterna med de mottagande länderna som säkert skulle ha svårt att finna sin roll i förhållande till så klara och tydliga — och politiskt känsliga — mål.

#### Samhällssektor

Biståndet syftar till att bygga upp olika typer av samhällssektorer: industri, förvaltning, infrastruktur, utbildningsväsen, hälsovård, m.m. Sektorindelningen är en organisationsprincip för det svenska bilaterala biståndet och den urskiljes både mellan biståndsorganisationerna och inom dem.

Inom SIDA finns en byråorganisation som är indelad enligt den principen: hälsa, undervisning, lantbruk, industri. Dessutom finns det enheter inom (och mellan) dessa som arbetar med vatten, infrastruktur och förvaltning. Men det finns också en arbetsfördelning mellan organisationerna, SAREC arbetar enbart med stöd till forskning, Swedfund med stöd för industrutveckling och IMPOD med handel. BITTS är huvudsakligen inriktad på infrastruktur och näringsutveckling även om det också innehåller andra aktiviteter.

Vad finns det då för fördelar med en sektororganisation? Vi utgår från att biståndet syftar till föra över kunskande och kapital inom ramen för någon form av projekt eller program, samt att biståndsorganisationen spelar fler roller än enbart den som finansier. Det är då viktigt att bygga upp ett fackkunnande inom t.ex. hälsovård så att man kan föra en dialog med företrädare för hälsomyndigheterna i samma länderna, samt med representanter för sjukvården i Sverige

(eller var man köper tjänstefrådan). Den tekniska kompetensen kan förmödligen hållas på en hög nivå och det är lättare att bygga upp kontrakt med respektive samhällssektor i Sverige.

Erfarenheterna visar också att biståndet fungerar bättre när representanter för myndigheten och resursbasen talar samma "språk". Det behövs inte gå åt så mycket tid på information och man kan undvika missförstånd när det gäller sakfrågor. Inom en myndighet som SAREC kan man ha mera av en "forskar-kultur" och därigenom underlättas kommunikationen med de svenska forskarsambalier. Samma sak gäller Swedfund och dess kontakter med näringslivet. Biståndsorganisationen kan också kryta fackkunskap till sig via tax, styrelser med representanter för den aktuella samhällssektorn.

Det finns två problemområden; dels samordningen av insatser i ett land, dels utvärdering och kontroll. Det första problemet har nämnts tidigare. Det andra avser risken för att den strategiska kontrollen i förhållande till de biståndspolitiska målen urholkas genom att allt för stark intressegemenskap mellan delar av samhället och biståndsmyndigheterna utvecklas. Det är inte enbart och självklart bra att man "talar samma språk". Den tekniska sakkunskapen kan komma att prioriteras på bekostnad av bredare utvecklingsmål. Det kan också vara svårt att vägra insatser från olika sektorer mot varandra.

#### Projekt ur förhandlingar eller marknadsdefinierade projekt

Det finns en grundläggande skillnad i hur olika biståndspjekt uppstår — en skillnad som har betydelse för vilka roller biståndsmyndigheterna spelar. Vissa biståndspjekt uppstår genom att de mottagande länderna framställer förfrågan om samarbete till de svenska myndigheterna; man fördjupar sig sedan i en dialog för att utreda behovet och definiera vad det svenska samhället (svenska biståndsmedel) kan bidra med. Så småningom leder detta till en upplandning av tjänster genom biståndsgörandet.

Andra biståndspjekt uppstår genom att beställare och leverantörer har kontrakt med varandra och på egen hand definierar samarbetsprojekt. Det kan vara forskningsorgan, det kan vara myndigheter av Yp Statistiska centralbyrån, men det kan också vara företag som är involverade i ett internationellt upplandningsförfarande. Poängen är att de samarbetspartners har kontakt med varandra och själva definierar vad som skall göras. De vänder sig till biståndsgöraren i ett senare skede för att finansiera samarbetet.

I den förra typen av bistånd, det som kommer ur förhandlingar, spelar biståndsgöraren flera roller. Det ställer stora krav på såväl länderkunnande som tekniskt kunnande — och kunnande om utvecklingsprocessen. Det förutsätter normalt en närvaro i det mottagande landet. Egentligen innebär det att biståndsmyndigheten förstärker sektorn i det mottagande landet när det gäller att definiera biståndet behovet.

I den senare typen av projekt spelar biståndsgöraren relativt få roller, kanske mest de som strategisk kontrollant och finansier. Myndigheten måste söka försäkra sig om att verksamheten bidrar till att nå de biståndspolitiska målen. Detta ställer inte så stora krav på länderkunnande eller tekniskt kunnande. Det kan man försöka sätta att övriga aktörer har.

Den här indelningsrunden kan man också se exempel på i dagens svenska bistånd, eftersom den hänger nära samman med sektor, länder och mål. I de fattigaste länderna, där svenskt bistånd stöder samhällsupbyggnaden genom hälsovård, utbildning, landsbygdsutveckling m.m. definieras insatserna i en dialog mellan biståndsorgan och landets myndigheter. Det finns ingen "marknad" för uppbyggnaden av primärskolor i Angola. Ofta är sektorn i landet svag och saknar internationella kontakter. De svenska biståndsmyndigheterna förmedlar inte bara bistånd, de hjälper till att definiera vad som behövs och kan då också förstå alternativen lösningar.

Både Swedfund och BITS, samt i viss mån SAREC, förutsätter däremot att parterna finner varandra på "marknaden". Inom de områden där dessa organisationer verkar finns det ju i huvudsak också fungerande internationella marknader/kontakt nät där forskarkollegor/"köpare" och "säljare" finner varandra.

Denna indelningsgrund för biståndet innebär att man låter själva "produktionsprocesser" vara avgörande. Logiken för det är då att myndighetsrollen kräver handläggarkompetens som är unik för de olika typerna av insatser. Det är väsensskilt att handlägga ett decentraliserat ("marknadsimiterat") bistånd jämfört med det "förhandlingsiniterade". Problemet är att båda typerna av bistånd återfinns i samma länder, och det kan finnas önskemål att införa ett fördjupat länderkunnande även när det gäller det "marknadsiniterade" biståndet. Indelningsrunden har också likheter med den som handlar om samarbetsformer.

#### Samarbets- och avtalsformer

Den vanligaste samarbetsformen inom det bilaterala biståndet är i dag landprogrammering inom av riksdagen fastställda landramar. Genom att tillsammans med mottagarlandet fastställa ett program som löper över flera år ger man det mottagande landet en bättre möjlighet att långsiktigt planera för biståndet och inordna det i den egna verksamheten. Landprogram gör det också möjligt att planera och genomföra projekt med en viss grad av säkerhet över relativt långa tidsperioder.

Rent teoretiskt kan man tänka sig en rad andra samarbetsformer än landprogram. Det kan finnas teknisk-ekonomiska samarbetsavtal eller protokoll, det kan upprättas gemensamma promemnor till följd av konsultationer, samarbetsavtal kan ges olika fast ram, förankras på olika högv nivå, löpa över ett varierat antal år, etc. IMPOD och SAREC har båda utupat samarbete med några länder. BITS finansierar kontrakt mellan en svensk och en u-landspart utan avtal med u-landet i fråga.

Formen för samarbetet anger också vilka roller myndigheterna tänker spela, hur samarbetet med övriga svenska aktörer kan utformas, samt vilken utrikespolitisk angelägenhetsgrad samarbetet har. Man kan därför tänka sig detta som en grund för organisation inom och mellan myndigheterna. Det vore tänkbart att definiera tre eller fyra samarbetsformer, och dem tillhörande länder, samt att använda det som en grund för indelning i enheter.

#### Myndigheternas roller

I avsnitt 2.1 diskuterade vi de olika roller myndigheterna spelar när de deltar i en biståndsinsats. Man kan fråga sig om det vore önskvärt att ha en konsekvent arbetsfördelning efter de roller man spelar. Kanske vissa organ skulle vara inriktade på strategisk kontroll och andra på kontaktförmedling, osv.? Frågan om rollfördelning hänger nära samman med länderval, sektor, samarbets- och avtalsformer. Sådana överväganden rågger först och främst grunden för vilka roller handläggarna i en myndighet kan spela. På ett sätt är det därför självklart att den förväntade rollen inte kan vara grund för arbetsfördelning.

Däremot kan det vara nödvändigt att beakta de olika rollernas krav på organisationens resurser. Om myndigheten deltar i två projekt där det ena kräver att man engagerar sig som nålverksbyggare och operatör, medan man i ett annat deltar som kontaktförmedlare och strategisk kontrollant, då kräver det förtärliga resurser i form av tid och pengar — samt delvis andra kunskaper. Det kan vara destruktivt för organisationskulturen att kombinera alltför olika roller inom samma enhet, det kan skapa oklarheter om vad som är bra insatser och effektiv handläggning.

Både de "teoretiska" grunderna för arbetsfördelning samt exemplifieringen med de svenska biståndsmyndigheterna visar att kriterierna inte är oberoende av varandra. I stället hänger de nära samman: industribiståndet är t.ex. logiskt kopplat till tillväxnmål, rollfördelningen hänger samman med samarbets- och avtalsform och därför med länderval och biståndspolitiska mål.

#### Distriktionen mål — medel

Kanske är det möjligt att förenkla det hela till två "typer" av grunder för arbetsfördelning: en som bestäms av det *substantiella innehållet* i biståndsinsatsen, dvs. sektor, biståndsmål och mottagarland, och en som bestäms av *arbetsstillet* när utvecklingsarbetet verkställs.

Förenklat kan man då säga att antingen fördelas arbetsuppgifterna enligt *målen* för verksamhet eller med hänsyn till de *medel* man använder. Mäniskor som arbetar för samma mål skulle kunna grupperas i större enheter, som t.ex. de som arbetar med hälso- och sjukvård eller förvaltningsbistånd. Alternativt skulle de kunna grupperas samman som arbetar med samma medel, t.ex. u-krediter eller medel för direktinvesteringar. Tabell 2.2 sammanfattar hur de ovan diskuterade grunderna för arbetsfördelning grupperar sig.

Frågorna är då: Vilka kriterier skall man välja arbetsfördelningsprincip efter? Hur och på vilka nivåer appliceras de olika principerna bäst? En organisation kan ju ha arbetsfördelning enligt geografiskt område på en nivå, enligt sektor på en annan och enligt samarbetsform med det mottagande landet på en tredje, och kanske biståndspolitiskt mål på den fjärde.

Målen för verksamheten, det substantiella innehållet, styr	Medel för verksamheten, arbetsstället, styr
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Länder</li> <li>● Biståndspolitiska mål</li> <li>● Samhällssektor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Kapital — kunskap</li> <li>● Marknads- respektive förhandlingsiniferade insatser</li> <li>● Samarbet- och avtalsformer</li> <li>● Mjörndigheternas roller</li> </ul>

Der finns fyra kriterier att beakta vid valet av arbetsfördelning: (1) Hur ser arbetsprocessen ser ut — var behövs olika beslut fattas för att det skall bli en enhetlig biståndsinnsats? (2) Vad finns det för skalfördelar när det gäller att skapa och bibehålla en kunskapsmängd och att hålla servicenivån för arbetet? (3) Vad finns det för behov av kunskapsutbytet? (4) Vad finns det för sociala faktorer rörande organisationskultur och trivsel?

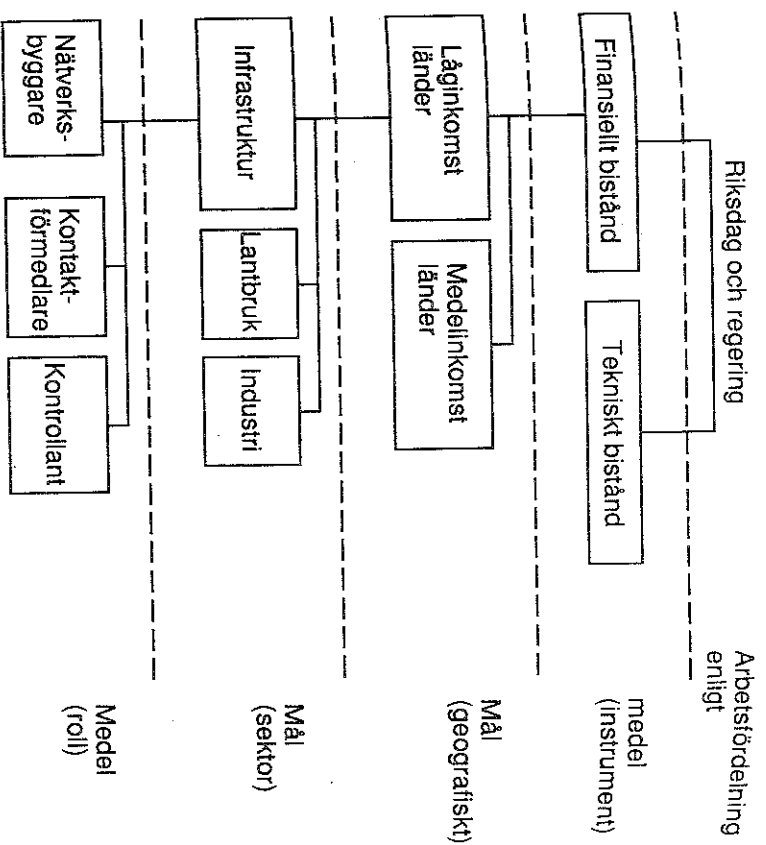
Dessa fyra kriterier hänger samman med mål/medel-diskontinjen för arbetsfördelning. I den mån skalekonomier för kunskapsutveckling, gemensam service, etc. har stor betydelse, då används ofta en arbetsfördelning efter mål. Samma sak gäller det professionella kunskapsutbytet — det underlättas genom en arbetsfördelning enligt mål. Arbetsfördelning baserad på mål underlättar en professionell specialisering och premierar specialisistkunskaper på bekostnad av generell, allmännyttig kunskap. Svagheten med en "mål"baserad arbetsfördelning är följaktligen att specialisering kan leda till minskad förståelse för övergripande och komplementära mål.

Medelorientering som grund för arbetsfördelning leder ofta till en mera organisk struktur men försvårar specialisering och utförande av standardiserade, återkommande arbetsuppgifter. I stället kan sådana organisationer ofta utföra fler arbetsuppgifter, växla mellan dem och förnya sig. Problemet är att hålla hög professionell kompetens, och att attrahera medarbetare som har och vill utveckla sådant kunskaper. Dessutom är det en dyr organisationsform, eftersom man i större utsträckning duplicerar utrustning och personal snarare än att sträva efter specialiseringsfördelar.

En generell slutsats är att inom ett arbetsfält där det finns ett stort ömsesidigt beroende mellan olika arbetsmoment, och där handläggningen inte kan standardiseras eller man inte når skalfördelar genom specialisering, där är arbetsfördelning enligt medelkriterier att föredra. Om det tvärtom är så att det finns stora specialiseringsfördelar, och där enskilda handläggare kan ha kontroll över alla ömsesidiga beroendeförhållanden, då bör man ge företräde åt mål som främsta kriterium för arbetsfördelning.

I figur 2.2 illustrerar vi en tänkbar arbetsfördelning i biståndssammanhang — där handläggare förs samman till enheter som grupperas i avdelningar som förs till en byrå som slutligen förs till en flera biståndsorganisationer.

Figur 2.2 Kriterier för arbetsfördelning på olika nivåer



Förutom vad som sagts ovan kan man tillägga att det är vanligare att mål som grund för arbetsfördelning används på lägre nivåer i en hierarki, medan en medelbaserad arbetsfördelning är vanligare på högre nivåer. Chefer på högre nivå antas ha mera av en strategisk blick på verksamheten, vilket innebär att medelorientering är mera funktionell, samtidigt som konflikter som följer av specialisering kan lösas på en högre nivå och med hänsyn tagen till verksamhetens mål.

2.2.3 Koordination

Koordinering mellan de olika enheter som arbetsfördelning gett upphov till skapas genom planeringssystem, kontrollsystem samt förbindelselänkar. I det följande koncentrerar vi oss enbart på förbindelselänkar. Koordination genom förbindelselänkar kan uppstå på olika sätt; i bästa fall av sig självt, annars genom medvetna konstruktioner. I princip kan man särskilja fyra olika typer av förbindelselänkar:

*Syrskilda förbindelsefunktioner.* När två organisationer behöver hålla fortgående kontakter kan man inrätta speciala tjänster för att kanalisera information fram och tillbaka mellan dem. Inom det multilaterala biståndet är det t.ex. vanligt att Världsbanken har "relations officers" vid UNDP och läskorganen, och vice versa.

*Möten.* Sådana kan ske informellt och sammankallas när situationen kräver, men kan också formaliseras i projekgrupper, stående kommittéer, styrelsepresentationer, etc.

*Chefsögarutgångar.* Det är också möjligt att inrätta chefsmöten som skär tvärs över gångse arbetsfördelning med huvudsaklig uppgift att samordna aktiviteter. Det är egentligen en typ av förbindelsejänst med formell auktoritet och beslutsrätt.

*Matrisstruktur.* Som vi sagt finns det ingen självklar bas för arbetsfördelning, anhängen omfattar man specialiseringsfördelar och skälökonomi eller så hindrar man naturliga arbetsflöden och processer. Ibland behöver en organisation två, tre eller ännu fler grunder för arbetsfördelning och ingen är egentligen bättre än övriga. Genom att införa en matrisstruktur undviker man ett valja ett sätt snarare än ett annat, i stället väljer man båda (eller alla).

Två typer av matrisorganisation kan urskiljas: en permanent form där de ömsesidiga beroendeförhållandena är ganska stabila, och en fluktuerande form då människor arbetssätt och mål hela tiden är i rörelse. Den förra kan man se exempel på i en stads förvaltning där t.ex. gatukontor och parkmyndigheter m. fl. funktioner bildar enheter på samma nivå som stadsdelindelning. Fluktuerande matrisstrukturer används i organisationer som arbetar med projekt, t.ex. konsultföretag, forskningslaboratorier, reklambyråer, etc.

Matrisstrukturen är ett instrument att hantera interdependens, men samtidigt skapar den osäkerhet, stress och konflikt. Den ställer stora krav på personlig anpassningsförmåga, tolerans samt skicklighet i att samarbeta med olika människor. Dessutom är det en dyr organisation eftersom den ger upphov till många chefsbefallningar. Handläggare på alla nivåer tvingas också tillbringa en stor del av sin tid på möten, i kommittéer, och med prat — snarare än att få arbetet gjort.

Poängen med det ovan sagda är att visa på instrumenten för koordination som en lika viktig del av organisationsarbetet som arbetsfördelning, om än inte lika använd. Genom att medvetet använda dessa olika "designvariabler" kan nackdelarna med arbetsfördelning delvis avlägsnas — om än aldrig helt.

Frågan är då när de olika koordineringsinstrumenten skall användas och hur. I princip kan de användas oberoende av vilken arbetsfördelning som finns — de slyftar alltid till att överbygga de begränsningar som följer av arbetsfördelningen. Eftersom de kostar mycket, direkt såväl som indirekt, återstår ändå frågan hur mycket samordningen kan vara värd.

## 2.3 Modeller för det bilaterala biståndets organisation

Om man utgår från ett antal variabler att arbeta med vid utformningen av en organisation, återstår frågan hur man väljer rätt "utseende". Skall man ha en "mät" eller "medelsbaserad" arbetsfördelning? Vilka koordinationsstätt skall man välja? Forskningen inom organisations teori har ägnat dessa frågor stor uppmärksamhet och man har funnit en rad faktorer som har samband med organisationsfrågor, dvs. hur utforma en organisation med hjälp av dessa variabler?

Iman vi går vidare och diskuterar några av dessa faktorer kan det vara lämpligt med några kommentarer kring synen på organisatorisk effektivitet. Flera forskare har studerat sambandet mellan organisationsstruktur och framgång, vanligtvis genom att jämföra strukturer i mer respektive mindre framgångsrika enheter. Ofta finner man då ett samband mellan organisationsvariabler och den omgivning eller situation enheten fungerar i, t.ex. att gamla organisations och stabila miljöer bör vara byråkratiskt utformade — men organisationsformer i turbulenta miljöer bör ha en organisk, informell struktur.

Några forskare har pekat på att det snarare är den interna konsistensen mellan variablerna som kännetecknar framgångsrika organisationer. Enligt dem hänger variablerna samman med varandra, det går t.ex. inte att introducera ett centraliserat utvärderingssystem i en organisation med decentraliserat beslutssystem utan att effektiviteten blir lidande.

I princip kompletterar dessa synsätt varandra när det gäller bedömningen av organisatorisk effektivitet. För det första, en effektiv organisationsstruktur kräver samstämmighet mellan situationselevande faktorer och organisationsvariabler. Organisationen måste utforma sin struktur så att den passar in i miljön. För det andra, en effektiv organisationsstruktur kräver en intern konsistens mellan organisationsvariablerna. Organisationen måste finna en logik i utformningen av sin struktur och sina arbetsprocesser samt genomföra den konsekvent.

Det är förstås möjligt att kraven kolliderar. Miljön kan ställa krav på flexibilitet och anpassning som inte passar med den interna logiken i organisationsutformningen. Då får man välja och försöka kompensera för den effektivitetsförlust som följer av en kompromiss. Men i andra fall, då kraven inte råkar i konflikt, kan organisationen i princip välja den struktur och de processer som miljön kräver och som passar den interna logiken. I detta avsnitt kommer vi först att behandla miljöns krav, sedan går vi in på målets krav, för att sedan behandla den interna logiken, eller konsistensen, i utformningen av organisationen.

### 2.3.1 Biståndens arbetsmiljö

Vi har flera gånger hänvisat till biståndets miljö och en lösare måste fråga sig vad vi egentligen menar med det. Normalt används "miljö" inom organisations-teori för att beteckna omgivningen, dess tillstånd och hur den påverkar organisationen. I själva verket är miljö liktydigt med allt utanför organisationen — dess klienter (eller kunder), samarbetspartners, konkurrenter, geografiskt område, det ekonomiska, politiska och sociala "klimat" man arbetar inom, den tekniska nivån, kunskapsbasen man arbetar med, etc. När sambandet mellan organisations effektivitet, dess struktur och dess miljö beskrivs fokuseras intresset på fyra dimensioner som kan sägas karaktärisera organisationens miljö:

*Stabilitet.* En organisations omväld kan variera från att vara stabil till att vara dynamisk. Flera faktorer bidrar till att göra omgivningen dynamisk, t.ex. konkurrensväxlingar, regimskiftet, teknisk utveckling och modetrender. Dynamisk i det här sammanhanget är liktydigt med *öförensåglig* snarare än varierande. En förändringsprocess kan ställa krav på anpassning utan att för den skull vara öförensåglig.

*Komplexitet.* Organisationen omväld kan också kännetecknas som varandentel eller komplex. När flera kunskapsområden måste föras samman för att

utföra arbetet har vi en mera komplex miljö, som i ex. utvecklingen av nya flygplanstyper. En enkel miljö kännetecknas av standardisering och av att kunskapsbasen är lätt identifierad. Komplexitetsdimensionen påverkar organisationsstrukturen genom att sätta gränserna för försädläsen av verksamheten.

*Diversifieringsgrad.* Omvärlden — först och främst organisationens målgroper — kan kännetecknas som integrerade eller diversifierade; alltifrån exempelvis massfabriken som levererar hela sin produktion till en enda pappersleverantör till en organisation som Exportrådet som skall kunna marknadsföra hela landets produkter över hela världen. Diversifieringsgraden kan bero på att man har flera produkter eller tjänster, många målgroper eller geografiskt spridd verksamhet.

*Fientlighet.* Omvärlden kan slutligen karakteriseras som vänligt eller fientligt inställd; alltifrån en väl fungerande barnmottagning vid ett sjukhus via byggnadsföretaget som måste vinna sina anbud i hörd konkurrens till Amnestys undersökande verksamhet i en diktare. Omvärldens fientlighet kan sägas avgöras genom konkurrensen, förhållanden till intressengrupper och tillgången till resurser.

Det som intresserar oss nu är hur omvärlden påverkar organisationsstrukturen. Det är inte speciellt intressant att analysera miljön i sig utan det är organisationens förmåga att hantera miljön — att förstå den, förutse den, handskas med mångfald och anpassa sig. Vad är det då som kännetecknar biståndsarbets miljö?

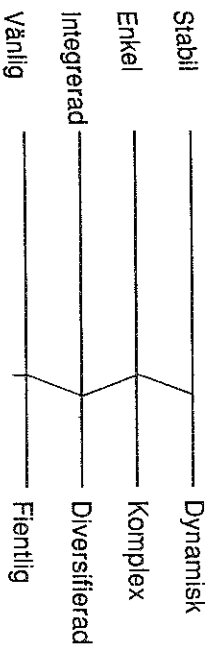
*För det första* är det en relativt *dynamisk* miljö. Tekniken inom de olika sektorerna utvecklas ibland snabbt, inte minst när det gäller kunskap om själva tekniköverföringsprocessen. Den politiska utvecklingen i tredje världen är förändrig och ofta svår att förutse. Ingen kan förutse äga hur demokratierproccesserna i Latinamerika kommer att utvecklas inom de närmaste fem åren — samma gäller Sydafrikaproblematiken. Råvaruprissvängningar och konjunkturer är till stor del oförutsägbara, men alla dessa faktorer tillsammans påverkar biståndsarbetet.

*För det andra* är biståndets miljö *komplex*. Att arbeta med utveckling kräver en bedömning av samhällets totala utveckling, vilket ställer krav på överblick och förmåga att skapa synteser.

*För det tredje* är biståndets miljö *diversifierad*. Ämnestone så länge det finns en ambition att erbjuda samarbete inom flera samhällssektorer och till många länder. Vi har också tidigare sett att det svenska biståndsarbetet präglas av mångfald och utvecklingen går förmodligen mot en ytterligare diversifiering.

*För det fjärde* kan biståndets miljö beskrivas som neutral snarare än som "vänlig" eller "fientlig". Även om biståndets miljö på en mera övergripande nivå är välvillig, så är det knappast något som kännetecknar alla projekt överallt. Lantbruksbiståndet i Etiopien är ett exempel på bistånd som genomförs i en "fientlig" smid miljö. Biståndsarbetet innebär förändring, ofta av övergripande slag, och det finns alltid intressenter som förlorar på förändringar (eller uppfattar sig som förlorare). Demokratisk miljö och fördelningsmålet kan ske av mera samordnade åtgärder i en "fientlig" miljö än de övriga målen. Figur 2.3 sammanfattar biståndets "miljöprofil". Det är en rentav generalisering där biståndet kan ses som jämfört med statsförvaltning, privat företagande, eller i princip vilken annan verksamhet som helst.

Figur 2.3. Beskrivning av biståndets miljö i fyra olika dimensioner



Givet att miljön karakteriseras på ett riktigt sätt skall vi nu presentera några hypoteser om sambandet mellan miljö och organisationsstruktur.

*Hypotes 1: En organisk struktur passar bättre i en dynamisk miljö.* I en stabil omvärld kan organisationen förutse framtiden och man kan då standardisera aktiviteter, etablera regler, formalisera arbetet, göra långsiktiga planer, etc. Om miljön är osäker på grund av oförutsägbara politiska händelser, personalomsättning, budgetförändringar, kan man inte standardisera arbetet — i stället krävs ömsesidig anpassning, alternativer direkt kontroll, för att koordinera aktiviteter. Det behövs med andra ord en organisk struktur.

*Hypotes 2: En decentraliserad struktur passar bättre i en komplex miljö.* Låt oss först förklara skillnaden mellan komplexitet och dynamik närmare. En tätningsproppare försätter spelet utan problem men kan aldrig förutse utfall. Miljön är enkel men dynamisk. En kirurg ägnar år åt att lära sig sin komplexa yrke, men utövar det inte utan att vara säker på resultatet. Miljön är komplex men stabil. Så är det inom många yrkesområden, de kan vara stabila och komplexa, enkla och dynamiska, stabila och enkla, eller kanske komplexa och dynamiska. Komplexitetsdimensionen har en annan effekt på strukturen än dynamiken.

Den senare påverkar hur byråkratisk respektive organisk strukturen bör vara, den förra påverkar centraliseringsgraden. En komplex miljö är inte överblickbar — härdraget kan man säga att en människas hjärna inte är tillräcklig för att handskas med all den information som behövs för att fatta beslut. I konsekvens därmed decentraliseras beslutfattandet i komplexa miljöer.

Om miljön är komplex och stabil skulle vi, enligt hypotes 1, förvänta oss en byråkratisk struktur. I så fall söker vi en struktur som medger standardisering och decentralisering. Är miljön komplex och dynamisk söker vi en organisk och decentraliserad struktur. Diskussionen leder fram till två typer av byråkratiska såväl som organiska strukturer; i båda fallen en centraliserad variant för enkla miljöer och en decentraliserad för komplexa miljöer.

*Hypotes 3: I en diversifierad miljö tenderar organisationen att splittras upp i "multivaerada" enheter.* Hypotesen innebär att i den mån det går att utskilja olika målgroper för verksamheten så tenderar organisationen att fördela arbetet så att man anpassar sig till de olika kundgrupperna — eller marknaderna. Syftet är då att enheterna själva vill skapa kontroll över så många beslut inom organisationen som möjligt som påverkar den egna målgruppen. Skulle det finnas någon gemensam funktion, t.ex. produktions teknik, kan det motverka

ledelsen till arbetsfördelning enligt målkriterier — om inte problemet kan lösas genom att centralisera just den funktionen (inköp, utvärdering, eller något annat).

*Hypotes 4: Olika typer i miljöverksamheterna leder organisationen till selektiv decentralisering och differentierade verksamheter.* Förmodligen förekommer inga totalt dynamiska, komplexa, diversifierade eller flerstegiga miljöer. Dessutom behövs en organisation inte svara mot varje situationssituation i miljön. Vissa faktorer är det nödvändigt att hantera — andra spelar mindre roll. Dynamiska ekonomier kan kräva organisk struktur även om de politiska förhållandena är stabila; flerstegig konkurrens kan kräva centralisering men när behovet är stort sker en återgång till decentraliserade strukturer. Men vad händer när det inte finns någon enstaka situationssituation som dominerar eller när olika typer mellan situationssituationerna ställer skilda krav på strukturen?

En möjlighet är att organisationen differentierar sin struktur genom att skapa "nischer" för att hanteras med olika miljöer. Varje "nisch" kan då placeras på den plats i organisationen som dess effekter anger — centralt om det är av stor betydelse för hela organisationen, långt från centrum om det inte har så mycket med resten att göra. Varje sådan "nisch" kan ges makt över de beslut som krävs för dess miljö och den kan utveckla de arbetsformer och den struktur som är mest ändamålsenliga.

### 2.3.2 De biståndspolitiska målen

De biståndspolitiska målen utgör en helhet, det har upprepad gånger understrukits att målen förstärker och kompletterar varandra inom ramen för det gemensamma syftet att höja de fattiga folkens levnadsnivå. Kampen mot fattigdom och för förbättrade levnadsvillkor kräver angrepp på flera fronter samtidigt. Resursutveckling krävs för att fylla grundläggande behov av mat, vatten, kläder och bostäder, hälsa, utbildning m.m. Frihet från förtvång är en förutsättning för att utveckla människors kreativa och produktiva potential. Det finns många exempel på hur målen hänger nära samman med varandra.

Men sedan detta blivit sagt måste vi konstatera att helheten inte alltid är urskiljbar på den operationella nivån. Det är heller inte ovanligt att organisationsregler kan undanlägga. Omgivningen förväntar sig tex. att företaget går med vinst (hög vinst, för det mesta), bereder sysselsättningsstillfällen, erbjuder intressanta och meningsfulla arbeten, bidrar till en god samhällning med naturresurser.

Överlag finns det alltså ofta ett krav på organisationer att de skall återspegla eller tillmötesgå olika normer och värderingar i samhället, och så är det också med biståndsområdet. Kravet att reflektera olika normer kan dock komma att strida mot ett annat krav omgivningen ställer — nämligen beslut och handling. Det är troligt att inkonsistenta mål förändrar strukturer, processer och "produkter" som i sig inte är bäst lämpade för beslut och handling — det finns ett motsärförhållande mellan kravet att återspegla inkonsistenta mål och att åstadkomma något. De följande sidorna diskuterar hur man inom ett område kan hantera dessa motsärförhållanden.

*För det första*, effektiv handling brukar underlättas av enighet. Organisationsnormer som betonar vikten av att få saker gjorda försöker rektoriella medarbetare som

delar samma mål. Sådana organisationer brukar sträva efter att bygga upp en gemensamt "kultur" och det finns många instrument som ledarskapet kan använda för det syftet — t.ex. definiera mål, utforma policy, strategisk planering, etc. Men, om det är viktigt att låta inkonsistenta mål komma till uttryck i organisationen, då kanske dess struktur skall uttrycka dessa. Det är kanske möjligt att skapa "inkonsistenta" strukturer som uttrycker olika värden och olika normer, allt beroende på de intressenter man i första hand vänder sig mot.

*För det andra*, inte bara strukturer utan också processer ser annorlunda ut om de skall återspegla inkonsistenta mål. Att få saker gjorda innebär att man koncentrerar sig på lösningar snarare än på problem. Men inkonsistenta mål kan få en organisation att koncentrera sig på problem — det är svårt att finna lösningar när målen är inkonsistenta. Kanske många frågeställningar blir problem just därför att de beror på inkonsistenta mål.

Problem respektive lösningar kan vara utgångspunkt för olika typer av processer. Handlingskraftiga organisationer kan dra nytta av rationella beslutsprocesser som är inriktade på "lösningar". Att emellan handskas med något enstaka handlingsalternativ, beskriva positiva konsekvenser av det, anpassa mål efter möjligheten att få något utfört snarare än tvärtom — är exempel på sätt att handskas med osäkerhet och mobilisera ansrängningar runt ett handlingsalternativ.

Rationella beslutsprocesser är däremot ett bra sätt att återspegla inkonsistenta mål. Att formulera problem, fastställa mål, beskriva många handlingsalternativ, utvärdera dessa i positiva och negativa termer — ger goda möjligheter att tydliggöra normer och värderingar. Organisationer som handskas med inkonsistenta mål ser ofta ett sådant värde i rationella beslutsprocesser — som dessutom kan kombineras med ett intresse för problemen i sig.

Men problemorientering och beslutsrationalitet kan skapa förstärkning. Organisationen varseblir problem utan lösningar och rationalitet skapar osäkerhet — både deskriptivt om vad som är faktiska förhållanden, och normativt, om vad som är bra eller dåligt. Beslutsrationalitet syftar att skapa realistiska beskrivningar av verkligheten och ger realistiska bedömningar av vår förmåga att nå framgång. Problemorientering stimulerar kritisk förståelse och uppmärksammar när förhållanden inte är bra. Därmed kan det bli svårt att entusiasmera personal. Mycket inaktivitet och inkompetens kan sprida sig vilket återigen gör det svårt att utföra arbetet, att nå beslut och handling.

Handling underlättas snarare av inriktning på lösningar och "irrationellitet". Sådana processer genererar entusiasmen, de kan bygga upp självförtroende och minskar ett kritiskt förhållningssätt. Ironiskt nog underlättar de förändringsorienterat handlande men minskar kapaciteten att se nödvändigheten av förändringar. Men organisationen framstår som effektiv och handlingskraftig.

De flesta organisationer är i den situationen att de både skall återspegla inkonsistenta mål och producera något för omgivningen. Kommunifunktionärer skall både reflektera olika viljeinriktningar i samhället och skicka kommunen. En bologagsstyrelse skall representera olika intressentgrupper och se till att förslaget produceras. Dilemmat mellan att reflektera olika mål och att handla kan i princip lösas genom att koppla isär eller skilja dem åt. Det kan finnas fyra strategier att göra det:



*Isärkoppling över tiden.* Vissa tider kan organisationen inrikta sig på problemlösning och beslutsoptionallitet för att sedan lägga dessa åt sidan och driva verk samheten.

*Isärkoppling över ämnesområden.* Vissa områden kan lämpa sig väl till diskutera och analysera samt återspegla olika mål inom. På andra områden när man enighet (eller lägger undan konflikterna) och koncentrerar sig på handling.

*Isärkoppling i förhållande till omgivningen.* Vissa intressenter kan organisationen möta i enighet, andra kan möta de måkonflikter som finns i organisationen.

*Isärkoppling genom arbetsfördelning.* Vissa enheter kan inrikas på att reflektera inkonsistenta mål, andra på att nå resultat genom handling.

Vad får detta för konsekvenser för biståndets organisation? Resonemanglet understryker vikten av en relativt långtgående arbetsfördelning. Det är bra med många, relativt självständiga enheter som har olika huvudmål — utan att det övergripande ansvarat för helheten reduceras. Det är särskilt viktigt med arbetsfördelning i förhållande till mål, speciellt på den nivå man förväntar sig resultat/handling. Det faktum att beslutsoptionalliteten i vissa lägen kan hämnas handlingskraften bör också få konsekvenser för synen på koordinering.

### 2.3.3. Konsistens mellan organisationsvariablerna

Vi har nu diskuterat hur ändamålsenliga organisationer "väljer" eller utformar organisationsvariabler så att dessa passar de krav miljön ställer. Men i inledningen nämnde vi också att det bör finnas en intern konsistens mellan dessa. Tanken är i och för sig enkel, organisationen får inte vilja arbetsformer eller utveckla strukturer som ställer motstridiga krav. Man kan t.ex. inte introducera ett centraliserat utvärderingssystem i en decentraliserad, organisk struktur — och om man gör det kan man i bästa fall förvänta sig att det inte innebär någon skillnad i effektivitet, men i sämsta fall blir det destruktivt.

Men även om tanken är enkel kan det vara svårt att redogöra för den fullständigt. Det finns en lång rad organisationsvariabler och en total redogörelse får den inbördes konsistensen mellan dem är så gott som omöjlig. I stället kan man då försöka urskilja några "urtyper" som uppvisar en sådan konsistens. I den här beskrivningen skildrar vi två sådana, en som ibland kallas "professionell byråkrati", en som kan kallas "ad-hoc-struktur".

#### *Professionell byråkrati*

Det som kallas professionell byråkrati kan vara en organisationsform som passar i komplexa men stabila miljöer. Arbetet är förutsägbart, kanske t.o.m. förutbestämt, men ställer krav på stort professionell kunnande. Det måste därför kontrolleras direkt av dem som utför det, ingen annan kan fatta beslut inom området. Därför kan organisationen vara decentraliserad — men kunskaperna som används är standardiserade. Den här typen av organisation är vanlig inom utbildningssektorn, sjukvården, socialförvaltningen och revisionsbyråer, för att ta några exempel. Den förutsätter höga kunskaper för att utföra arbetet, men själva tjänsten är standardiserad.

De som anställs har fått samma utbildning och är mycket specialiserade. Kontrollen över det egna arbetet innebär att varje person arbetar självständigt gentemot sina kolleger men i nära samarbete med kunder eller målggrupper. En lärare arbetar ensam i förhållande till sina kolleger men i nära kontakt med sin klass. Den koordineringen som behövs med andra lärare har man till stor del fått via utbildningen där sakkunskaper specialiserats. Företrädare i t.ex. marknadsföring och finansiering behöver inte träffas för att koordinera sina anföranden, det är relativt klart vad var och en skall säga. Man uppnår koordinering genom standardis som fastställer vad som skall hända. Därmed är det en "byråkratisk" organisationsform, men den är inte hierarkisk — tvärtom är den starkt decentraliserad och betonar expertens möjligheter att fatta beslut i sin egen situation. Organisationen sått att arbeta kan beskrivas som att applicera ett antal tekniker eller standardiserade program (lösningar) på en given situation. Arbetet består då huvudsakligen av att identifiera vilken problemet är för att hitta rätt lösning och sedan genomföra man det programmet. På det sättet kan en psykoterapeut undersöka en patient, analysera honom som man-depressiv och inhänta psykisk terapi.

De tekniska systemen i professionella byråkratier tenderar att vara ganska enkla. Om inte så vore fallet skulle den enskildes situation vara mer reglerbar och förutsatta mera koordinat. Miljön kan däremot vara diversifierad och en sådan här organisation kan föra samman olika professionella grupper — t.ex. på ett universitet, professurer inom både filosofi, språk och fysik. Kort sagt, den professionella byråkratin ger makt och autonomi åt medarbetarna. Den gör det möjligt att utvecklas i sitt yrke. De främsta problemen är att man inte har några bra koordineringsmekanismer när det standardiserade arbetsstället inte räcker. Det kan vara svårt att handskas med yrkesutövare som läppar förmeågan, alternatv helt bortser från organisationens intresse. Det kan snabbt bli en organisation som inte är förändringsbenägen och som inte intresserar sig för att finna nya lösningar eller söka nya problem.

#### *Ad-hoc-organisation*

Den mest förändringsbenägna strukturen är den *ad-hoc*-betonade som passar för komplexa och dynamiska miljöer. Det kännetecknande för en sådan organisation är dess förmåga att dra experter från många områden och skapa väl fungerande projektlag för olika verksamheter. Det är en mycket organisk struktur med få formella processer. Den förutsätter hög specialisering och hög kompetens men kopplar ständigt samman dessa i nya kombinationer. Den bygger på att man använder många koordineringsmekanismer och att beslut kan decentraliseras selektivt.

Att vara förändringsbenägen innebär också att bryta gamla mönster. En *ad-hoc*-struktur kan därför inte vara standardiserad på något sätt. Organisationen kan inte bygga på någon klar arbetsfördelning, inte heller på någon differentiering mellan olika enheter, och definitivt inte ha utbyggda planerings- och kontrollsystem. Organisationen har därför mycket litet gemensamt med traditionella forskrifter för hur en organisation skall se ut och hur den skall ledas.

En *ad-hoc*-struktur bygger också på att medarbetarna har ett högt professionellt kunnande, men snarare än att applicera detta på ett standardiserat sätt måste

man sträva efter att utveckla ett nytt kunnande — helst då över fackgränserna. Arbet fördelningen inom organisationen är då i regel medelstaserad, just för att föra samman medarbetare i arbetsenheter som skär över yrkesgränserna. Man förlitar sig mycket på alla koordineringsmekanismer och man har vanligen någon form av matrisstruktur.

Ad-hoc-strukturen hänger samman med ålder. Det finns starka krafter som driver organisationer att stelna med tiden. Både framgång eller rehdv misslyckande kan göra att organisationens arbetsformer förändras. En så pass organisk form är också "fashionabel" och därför har dess brister inte analyserats närmare. Dessa återfinns dock inom i huvudsak tre områden: osäkerhetsnivån, ineffektivitet och dess benägenhet att ändra skepnad (byråkratiseras).

Frånvaron av regler och gränser kan vara mycket besvärande, speciellt som det också finns ömsesidiga beroendeförhållanden. Ansvarsförhållanden är osäkra, det finns inga klara beslutspunkter — eller beslutstjänster; ingen självklar lojalitet eftersom alla arbetsenheter är tillfälliga, etc. Det kan också bli en hård konkurrens om knappa resurser och om erkännande i en sådan miljö.

En ad-hoc-struktur är bra för att lösa komplexa, svårstrukturerade problem och för innovation. Däremot är den inte speciellt bra på att göra "vanliga" saker. Den är för speciell och den är dyr, eftersom den förutsätter höga kommunikationskostnader. Medarbetarna tillbringar mycket tid på möten och i samtal. Det är så man kombinerar kunskapsområden och utvecklar nya idéer, men det tar lång tid och är kostsam. Till slut, problemen med osäkerhet och ineffektivitet leder ofta till att ad-hoc-organisationen byter struktur och blir mera byråkratisk — även om miljön inte förändras. När organisationen förändras stöter den på ännu större problem — eftersom den blir mindre kompetent att hanteras med miljön. När förmågan att vara innovativ försämrars "dör" snart organisationen.

## 2.4 Sammanfattning och slutsatser

I kapitlet har vi introducerat en begreppsapparat för vår behandling av biståndsorganisationernas arbetsformer samt redovisat organisationsforskningen för att få en utgångspunkt för diskussionen om organisatorisk effektivitet.

Utvecklingsarbetet kan, på det konkreta planet, beskrivas som ett nätverk av relationer mellan susemellan självständiga aktörer — i Sverige såväl som i samarbetslandet. Aktörerna uppträder i olika roller, men det finns inga självklara föreskrifter för vem som uppträder i vilka. Vi urskiljer nio olika roller som är varandra oberoende men som ofta återfinns inom en insats. De är: visionären, finansören, kontaktförmedlaren, nätverksbyggaren, operatören, läraner/iformatören samt kontrollanten — vilket egentligen är tre roller, operationell, taktisk och strategisk.

Biståndsmyndigheterna kan uppträda i en eller flera av dessa roller, men vilken roll de spelar beror bl.a. på de andra aktörerna samt på vilka resurser man har i fråga om kunskap, tid och pengar. På ett mycket allmänt plan kan man konstatera att biståndsgöraren i dag spelar färre roller än tidigare och med mindre resurser, vilket till en del återspeglar övriga aktörers växande kompetens och ökade ansvar.

I kapitlet har vi konstaterat att forskningen inom organisationsteorin egentligen inte har några entydiga forskningsresultat om hur en bra organisation skall

se ut. Organisationen utseende har ett visst samband med dess miljö, men beror också på målen. Dessutom finns belägg för att den interna logiken i utformningen är minst lika viktig som någon annan variabel. Vad kan då detta bidra med för det fortsatta arbetet med det bilaterala biståndets organisation och arbetsformer?

Diskussionen ovan leder fram till några olika slutsatser. Det bilaterala biståndet kännetecknas av komplexitet, dynamik, diversifiering och en neutral miljö samt inte alltid förenliga mål. Detta ställer stora krav på innovativ förmåga, flexibilitet och koordinering. Detta förutsätter ett stort mått av decentraliserat beslutsfattande och självständighet på handläggarnivå. Det innebär att koordinering är av central intresse när det gäller att utforma strukturen (organisationen) och processerna (arbetsätten).

Analysen talar för ett bistånd präglat av organisatorisk mångfald. I den mån en enda organisation vore tänkbar skulle denna behöva vara en matrisorganisation. Det är inte troligt att en sådan skulle fungera väl. Matrisorganisationen har många nackdelar. Den är dyr, den förändras lätt och den skapar stor osäkerhet i sina arbetsformer. Den är därför inte lämplig som struktur för en stor myndighet, åtminstone i sin verkliga, renodlade form. Däremot kan matrisorganisationen vara lämplig för mindre enheter inom ramen för en helhet som skapar säkerhet vad gäller mål, ansvarsförhållanden och arbetsformer. Det är nödvändigt att välja strategier för att hantera olika mål och skilda miljöer. Vissa sektorer eller länder inom biståndet uppvisar egna karaktäristiska. Forskningsutveckling kan kännetecknas som enkelt och dynamiskt. Att arbeta med miljömål och demokratimål är såväl komplext som dynamiskt, men inte lika diversifierat. Detta leder till slutsatsen att både den ad-hoc-betonade strukturen och den professionella byråkratien har sin plats inom det bilaterala biståndet.

Om vi ser till biståndet i sin helhet är det alltså rationellt och funktionellt att ha flera olika organ. Inom den organisationsvetenskapliga litteraturen finns egentligen inte något stöd för synpunkten att en organisation (i bemärkelsen av myndighet) vore den bästa kanalen för utvecklingsarbete. Tvärtom talar mycket för att ha olika organ för skilda arbetsformer och samhällssektorer. För det första ställer miljön faktiskt olika krav på struktur och processer vilka är så skilda att de svårigen ryms inom samma organisation. För det andra ger arbetsfördelningen mellan olika myndigheter en möjlighet att hantera komplexa mål. För det tredje ger en mångfald av organ en större möjlighet till nära samarbete med det svenska samhället i sin helhet. Därmed blir myndigheterna i sig mindre framträdande, men å andra sidan kan de ha en större effekt som förmedlare av kapital och kunskap.

### 3. Det svenska samhället och utvecklingssamarbetet

Det svenska bilaterala biståndets organisation har genomgått flera förändringar sedan SIDA skapades för snart 25 år sedan. Ändå kan grunddragen sägas vara oförändrade. Som grunden har legat den centrala myndigheten SIDA som tillsammans med mottagarlandet identifierar och avtalar om biståndsinnsatser, ställer resurser till förfogande och följer upp insatserna.

SIDA använder sig i stor utsträckning av en svensk resursbas i form av u-landsrelevanta kunskap, produkter, teknik, etc. inom den offentliga och privata sektorn. Det svenska biståndets utformning och innehåll har visserligen varierat för varje land och över tiden men det har hela tiden byggts på en samverkan med resursbasen.

En diskussion om biståndets organisation styrs därför i hög grad av hur denna samverkan mellan myndighet och resursbas har utvecklats, både faktiskt och formellt, och vilken roll dessa har spelat i det övergripande utvecklingssamarbetet. I grova drag kan man urskilja två faser.

Den första fasen motsvarar grovt räknat SIDA:s första 10 år och karakteriseras av att myndigheten själv dominerade både den beredande och genomförande delen av biståndet. Den relativt svaga resursbasen utnyttjades framför allt för uppföljning och utvärdering av insatserna. En av SIDA:s viktigaste uppgifter blev att utveckla resursbasen till att svara mot det ökande antalet åtaganden och länder som biståndet kom att omfatta.

Insatserna blev efter hand allt mer krävande, både till volym och teknisk kompetens. Samtidigt pekade utvecklingen i u-länderna mot att en mer differentierad form av samarbete behövdes. Som ett uttryck för detta kom i nästa fas vissa specialfunktioner att utvecklas utanför SIDA i nya, mer begränsade biståndsorgan — SAREC (forskning), BITS (teknisk/kommersiellt samarbete direkt mellan resursbasen och u-landsinstitutioner/förstag), Swedfund (joint ventures/förstagsutveckling i u-länderna), IMPOD (exportfrämjande marknadsföring för u-landsföretag).

Resursbasen kom under denna tid att spela en allt mer framträdande roll och fick en allt viktigare funktion i utvecklingssamarbetet. Den blev både visorär, nätverksbyggare, kontrollant och operatör. Även om rollfördelningen mellan biståndsgöraren och resursbasen kan framstå som klar och tydlig för varje enskild insats kan man ändå säga att det svenska biståndets organisation enbart kan diskuteras som en integrerad helhet, där resursbasens roll gradvis blivit anordnada och mycket större än den ursprungliga myndighetscentrerade grundindelningen ger en anbydan om.

Vilka biståndsgörangen är och vilket mandat de har är klart för de flesta. Där- emot har begreppet resursbas inte alls samma klara innebörd. I utredningen li- kaväl som i dagligt tal används det som samlingsbegrepp för i stort sett alla de kunskaper, produkter, rutiner, institutioner, myndigheter, företag, individer, etc. utanför biståndsmyndigheterna själva som via biståndsanslag involveras i utveck- lingsarbetet.

Ett vanligt påpekande om det svenska biståndets resursbas är att den inte bara har ökat i omfång. Den har också förtrivlat en betydligt större praktisk erfaren- het av utvecklingsarbete än vad som finns inom biståndsgörangen själva. Detta i samverkan med statsaktörernas krav på långsiktiga personalbesparingar samt en automatiskt ökande biståndsvolym, är en av orsakerna till den förändring i rollfördelningen mellan biståndsmyndigheter och resursbasen som nämnts tidigare. I den s.k. rollutredningen inom SIDA återspeglas detta i perspektivet att myndighetens successivt utkontrakterar allt fler operativa och administrat- va uppdrag till resursbasen, samtidigt som SIDA själv koncentrerar sig på mer övergripande och strategiska uppgifter.

Därför har resursbasens faktiska roll och sammansättning ändrats markant un- der de senaste tio till femton åren. I början var resursbasen främst en ofta knapp resurs för biståndsgörangen i det biståndsarbete dessa bedrev, en förstärkning su- rare än en komplettering. Nu tenderar resursbasen att vara en av parterna i ut- vecklingsarbetet — ett operativt komplement med större professionella och administrativa krav på sig men också med större reell inflyande och självstän- dighet. Detta perspektiv återspeglas också i rollutredningen som just syftar till en bättre anpassning mellan de olika biståndsakörernas roller.

Även om en mer detaljerad inventering av den svenska resursbasen sannolikt vore av stort värde ligger en sådan inventering utanför möjligheterna för denna utredning. Inte desto mindre gör resursbasens nuvarande och framtida roll det nödvändigt att översiktligt diskutera dess sammansättning, kompetens och in- riktning inom ramen för det svenska utvecklingsarbetet som helhet, bl.a. med utgångspunkt i följande frågor:

- Har ökningen i antalet organisationer, individer och institutioner som varit och är engagerade i biståndet också lett till en kompetensförstärkning när det gäller de specifika krav som utvecklingsarbetet ställer?
- I vilken grad har u-ländernas situation snarare än de biståndsfinansierande myndigheternas önskemål påverkat framväxten och inriktningen av den sven- ska resursbasen? Hur pass tillgänglig är den i räder av högkonjunktur i Sverige?
- Hur påverkas återföringen av erfarenheter och därmed biståndsmyndighe- ternas kompetens för strategisk styrning av erfarenheten att relevanta bistånd utvecklas i det löpande praktiska utvecklingsarbetet snarare än i övergri- pande strategiska förhandlingar och dokument?
- Har den svenska resursbasen den internationella konkurrenskraft som hor- gar för att kvaliteten i utvecklingsarbetet ligger på den nivå mottagarlän- derna har rätt att kräva?
- På vilket sätt är en stark och växande svensk resursbas förenlig med bistån- dets långsiktiga mål att utveckla en resursbas i mottagarländerna? Har en svensk resursbas ett egenvärde i sig, och i så fall vilket?

— Finns det några kritiska faktorer i resursbasens sammansättning och inrik- tning som bör påverka de olika myndigheternas organisation?

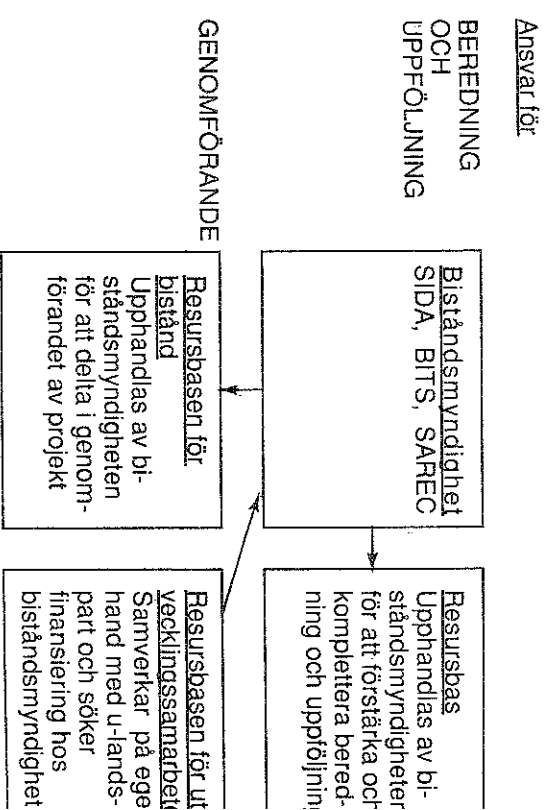
En del av dessa frågor har sannolikt inget definitivt svar men förtjänar ändå att framhållas i en diskussion om det svenska biståndets organisation.

En svårighet man omedelbart stöter på när man skall diskutera resursbasen är själva begreppet. Beroende på vilken myndighet och vem inom myndigheten man talar med varierar begreppets innebörd starkt. Samtidigt är det sannolikt mycket få organisationer eller individer som uppfattar sig själva som del av den resursbas som biståndsmyndigheterna gärna talar om. Det finns utöver uppdraags- givarna normalt sett få gemensamma nämnare eller beröringspunkter mellan re- sursbasens olika delar.

Generellt sett utgörs den svenska resursbasen av alla de varor, tjänster, exper- tis, rutiner, system etc. som mottagarländerna efterfrågar för sin egen utveck- ling och som kan ställas till förfogande via svenskt utvecklingsarbete, eller som behövs för att säkerställa de grundläggande krav på målriktning, effekti- vitet och uppföljning av biståndsinstruktionserna som ålagts biståndsmyndigheterna.

Även om en sådan vid definition är en svårhanterlig utgångspunkt för att för- stå resursbasens kapacitet och dynamik har den en fördel — den pekar på resurs- basens dubbla hemvist: *biståndet* med de svenska biståndsmyndigheterna som huvudmän/uppdraagsgivare, och *utvecklingsarbetet* med mottagarländerna som huvudmän/uppdraagsgivare.

Figur 3.1 Biståndsmyndigheten och resursbasen



Ur biståndsmyndighetens perspektiv kan en sådan indelning te sig konstförd och utgöra en källa till missförstånd i relation till den enskilda individ, organisation eller institution som engageras. Ur en uppdragstagares synpunkt är emellertid det formella huvudmannskapet av avgörande betydelse för det ställt på vilket uppdraget utförs. Framöver kommer därför denna dubbla hemvist — bistånd och utvecklingssamarbete — att ligga till grund för diskussionen om resursbasens utveckling och roll. Detta illustreras schematiskt i figur 3.1.

### 3.2 Resursbasens omfattning

De mest framträdande dragen i den svenska resursbasen är utan tvivel dess omfattning och bredd. Av de mer betydande biståndsgivarna är det sannolikt bara Danmark med sin starkare tradition av personalbistånd som i förhållande till sin folk-mängd har haft fler individuella engagerade i biståndet än Sverige. De forna kolonialmakterna har givetvis också en mycket bredare kontaktyta mellan sig och tredje världen. Skiljeinjen mellan geopolitiska och kommersiella relationer å ena sidan och utvecklingssamarbete å andra är emellertid ofta ganska vag.

Enligt en uppskattning som gjordes av biståndsorganisationsutredningen (UD 1984:1) hade fram till 1982/83 omkring 15 000 svenskar skaffat sig direkt erfarenhet av biståndsarbete. Det torde inte vara någon underskattning att anta att denna siffra nu ligger på ca 20 000. Enbart i SIDA:s eget personarkiv finns uppskattningsvis runt 10 000 personer, vilket inkluderar endast en bråkdel av de personer som arbetat i utland för konsultföretag och frivilliga organisationer, de f.n. två största personalkategorierna.

Några liknande uppskattningar av antalet inom olika organisationer, företag, myndigheter etc. finns inte. Vad gäller enskilda organisationer kan dock pekats på att innevarande års anslag om 575 milj. kr. fördelas över ca 600 organisationer, däribland de elva som erhåller merparten av stödet genom ramavtal med SIDA. SAREC finansierar långsiktigt institutionsarbete med ett knappt hundratal svenska forskningsinstitutioner på begäran av motsvarande utlandsinstitutioner. Detta samarbete baseras på projekt och program som tillkommit efter gemensamma diskussioner mellan inblandade forskare. Cirka 900 varu- eller tjänsteproducerande svenska företag, försiktigt uppskattat, säljer sina produkter på biståndsmarknaden, direkt eller som underleverantörer. Den stora avdelningen är naturligtvis SIDA, och inom SIDA Industribyrå, Infrastrukturbyrå samt lantbruksbyrå som tillsammans uppskattningsvis står för ca 3/4 av antalet upphandlingar. I siffrorna har inte tagits med företag som bara mycket tillfälligt har levererat varor/tjänster till biståndet.

När det gäller BITS och Swedfund är förhållandet mellan den svenska resursbasen och myndigheten närmast omvänt det som karakteriserar SIDA och resursbasen: för företaget är BITS och Swedfund och för institutioner och ställiga verk är BITS snarast att betrakta som en resurs för den egna marknadsnävaron i utlandet.

I mitten av 1980-talet beräknades den statliga tjänstexporten inom ramen för biståndet till ca 175 milj. kr. enligt utredningen Export av statliga tjänster, SIPU 1988. Cirka 70% av den totala tjänstexporten har biståndet som avnämner. En betydande del av denna, speciellt från myndigheterna, går till SIDA:s programländer i Afrika inom ramen för s.k. institutionsarbete. Det innebär över-

föring av svenskt kunnande till en "svensk" institution/myndighet i mottagarlandet. I takt med att förvaltningsbiståndet ökat har också den offentliga tjänstexporten inkjusivt den från kommun och landsting, givits ett ökat utrymme, vilket ytterligare breddat resursbasen och biståndets förankring i samhället. För närvarande har ett femtontal statliga verk/myndigheter ett mer eller mindre löpande samarbete med partner i utlandet, med mycket få undantag finansierat av biståndet. En annan del av resursbasen är funktioner (universitet, stiftelser, museer etc.) som både stöds och utnyttjas av SIDA, BITS och SAREC i varierande grad för forskning och metodutveckling, rekrytering, utbildning och resursbasutveckling, land- och sektorövervakning etc.

Nedan ges en kortfattad översikt över dessa olika delar av resursbasen och deras respektive förhållande till biståndet.

#### 3.2.1 Statliga verk/myndigheter

De statliga myndigheterna utgör ett relativt sent tillskott till den svenska resursbasen för bistånd. En fastare form fick detta först när riksdagen år 1981 antog en proposition om åtgärder för att öka exporten av statliga tjänster. Under 1980-talet började allt fler myndigheter att inrätta särskilda bolag i syfte att underlätta en sådan export.

I den ovan nämnda kartläggning som SIPU 1988 gjorde konstaterades att den mest inrussjanta och ut exportrympunkt dominerande regionen var SIDA:s programländer i södra Afrika, vilket naturligt nog innebär att biståndet stod för en dominerande del av upphandlingen.

Den vanligaste vägen för att erhålla uppdrag uppgavs vara direkta kontakter i uppdragslandet, t.ex. ministerer eller systemorgan, snarare än SIDA och BITS, vilka inte desto mindre var de dominerande finanslätterna. Kontakterna skapas ofta genom det normala professionella umgänget i internationella organisationer. Sådana finns för de flesta samhällsfunktioner. Ofta leder det till försling som förelägs biståndsgivaren för finansiering. De hinder som angavs för expansion och större engagemang var framför allt de formella regler som styr en statlig myndighet, speciellt vad gäller ekonomistyrning. Budgetförslagen medger inte heller en tillräcklig och flexibel satsning på marknadsutveckling. Det är svårt att i ett konkurrenssläge få kostnadsstäckning på grund av höga administrativa kostnader för en liten uppdragsvolym. Därtill kommer bristen på kommersiell erfarenhet och tradition inom statliga myndigheter, tungrodda regler för rekrytering, upphandling, medelsförvaltning och fondering av överskott m.m. Så länge dessa hinder består verkar därför inte ett bredare och stabblare engagemang av de statliga myndigheterna i biståndsarbetet vara att vänta, trots att det finns en i flera fall uttalad vilja att engagera sig i biståndet och trots att myndigheternas tjänster efterfrågas av mottagarländerna.

#### 3.2.2 Universitet och högskolor

Universitetsinstitutioner har sedan länge utgjort en fast del av den till biståndet knutna resursbasen. Grovt sett delar de i tre olika funktioner: genom att vara part i ett institutionsamarbete med en utländsk institution eller myndighet; genom att utveckla eller vidmakthålla en för biståndet och biståndsmyndig-

heten relevant kunskap eller forskningsmiljö, och genom att bistå biståndsmyndigheten som institutionell konsult vid projektbedömningar, utvärderingar, rekryteringar etc.

Totalt omsät stödet till och upphandlingen av universitet och högskoleinstitutioner från SIDA, SAREC och BITS ca 320 milj. kr. 1987/88, varav dock en betydande del avsåg resurs- och kapacitetsutveckling inomtagarländerna. BITS utbetalningar domineras av infrastruktur och teknisk utbildning. SIDA:s stöd fördelades främst till jordbruk följt av teknik, infrastruktur, samhällsvetenskap, utbildning och humaniora samt hälsovård. Både SIDA och SAREC fokuserar sitt institutions- och resursutvecklingsstöd till sådana områden som antingen kan förväntas vara av stor relevans för mottagarländerna eller som innebär utveckling av en för det svenska biståndets strategisk kunskap, t.ex. makroekonomisk analys.

Antalet universitets- och högskoleinstitutioner som på detta sätt är indragna i eller agerar inom biståndet är svårt att uppskatta. För SIDA:s del torde det röra sig om ett tjugofemtal, för BITS likaledes omkring 25, medan SAREC direkt eller indirekt anslutar ca 100.

### 3.2.3 Företag

Den kategori som är svårast att överblicka, både i omfång, karaktär och sektornutbredning, är företagen. På basis av uppgifter och årsredovisningar från industribranschen och infrastrukturbranschen via SIDA har ett försök gjorts. SIDA agerar här liksom i så många andra sammanhang både som resursutvecklare (dvs. man söker medvetet att locka fram nya företag/konsortier, täcker vissa av företagens utvecklingskostnader framför allt för språkutbildning och "utlands-exponering" av kvalificerade specialister inom företagen) och som upphandlare. Även om underlaget bara omfattar 109 företag inom industri och infrastrukturområdet kan ändå vissa drag urskiljas. För det första är spridningen i Sverige inte särskilt stor: nästan 2/3 av samtliga företag är lokaliserade inom Storstockholmsområdet. Spridningen över mottagarländer är däremot betydligt större och följer i stort det svenska biståndets landprofil, med undantag för Sydostasien som har en mycket stor inhemsk resursbas.

En misstanke som framkastats om företagens intresse och uthållighet på en så oberäknelig och komplex marknad som biståndets är att de har på sig uppdrag i brist på efterfrågan från ordinarie marknader. Denna undersökning ger dock inte belegg härför. I själva verket tycks det råda en ganska anmärkningsvärd stabilitet över tiden med en över 35-procentig överlappning av aktörer mellan 1981-83 och 1986-88. En hel del av dessa är förvisso vad som kan kallas "hushållskonsulter", dvs. de har uppstått ur och agerar enbart inom biståndsvärksamheten (exempelvis konsultföretag som FIDE, SPM, Swedind) eller också är de dominerande inom sin specifika sektor (typ VIAK, Bolind) eller så stora att de naturligen medverkar inom biståndet (typ Skanska, Asea/ABB).

Man kan förvänta att denna kärna av stabilitet också i sig utgör en kompetenshöjande kraft, speciellt kausale för de små och medelstora företagen där varje engagemang slår igenom i företaget på ett helt annat sätt än för de stora. Omvänt kan också hävdas att den relativt större andelen "temporära resursbasmedlemmar" bidrar till att förankra biståndet som en praktisk verklighet ut i samhället.

Företagens effektivitet och kompetens kan givetvis inte bedömas mot bakgrund av denna information. Utan någon mer ingående analys kan det däremot konstateras att mycket få bortsät från de allra största eller de inom traditionellt svenskt kända mer specialiserade företagen har gjort sig bemärkta på den internationella biståndsmarknaden, alltså utanför den svenska biståndsupphandlingen. Man skulle därför kunna anta att deras internationella konkurrenskraft, och därmed effektivitet och kompetens, är begränsad. Det finns dock anledning att tvivla på en sådan slutsats. För det första har den svenska utkontrakteringens volym legat på en sådan nivå att de berörda företagen haft fullt kapacitetsutnyttjande särskilt under senare år av högkonjunktur. Detta har lett till få mer systematiska försök att etablera sig internationellt. För det andra bestäms internationell inkursiv multilateral upphandling i stor utsträckning av respektive givarlands nationella intressen, vilket ofta föreställer en fri konkurrens ut spel. För det tredje har den svenska biståndspolitiken färre inslag av totalt utpekade och "nyckelfärdiga" projekt och större betoning på sociala, institutionella och kapacitetshöjande faktorer, vilket också satt sin prägel på den svenska resursbasens inriktning och karaktär. Denna kompetens och erfarenhet har ännu inte mött någon stor internationell efterfrågan.

### 3.2.4 Frittilliga organisationer

Vid sidan om företag utgör enskilda organisationer den frittliggande förekommande exponerten för resursbasen. Även om deras roll i ekonomiska termer nätt är mindre än en siffrerad av företagets är de sannolikt väl så betydelsefulla för biståndet som helhet. En av orsakerna är den ofta påtalade effektiviteten att om-sätta bistånd till effektivt stöd på gräsrotsnivå. Att brister i deras administrativa och tekniska kapacitet bland leder till relativt ansevärda reservationer av anslagna medel motsäger inte detta. Men på ett mer övergripande plan är sannolikt deras roll större än så. En utökad roll för kommersiella konsulter ställer betydelsen av de enskilda organisationerna ännu mer i förgrunden — som bärare av den soliditetsstämpe som till syvende och sist utgör det svenska biståndets fundament.

Den uppskattning av de enskilda organisationerna som framkommit under senare år, samtidigt som professionella konsulter gjort en kraftig inbryning i biståndet, kan möjligen innebära en risk för att enskilda organisationer utvecklas i riktning mot konsultföretag. Detta skulle innebära att båda kategoriernas komparativa fördelar går förlorade.

### 3.3 Resursbasen som instrument i biståndet

I biståndsanslutningsutredningens betänkande (UD 1984:1) hävdades bl.a. att det inte är troligt att det svenska biståndets totala efterfrågan på tjänster "skulle möta hinder genom bristande kapacitet i resursbasen på kort sikt (undantag givetvis den svenska resursbasens kvantitativa gränser inom starkt specialiserade områden) innan utkontrakteringen slår i takt för de ekonomiska möjligheterna inom biståndsanslaget" (s. 109). Över huvud taget andas betänkanterna stor tillförsikt om resursbasens tillgänglighet, utveckling och kapacitet, i vart fall när det gäller en ökad utkontraktering. Likaledes utgick utredningen från att mottagarländernas efterfrågan på den svenska resursbasen kommer att stiga

kraftigt, något som underströk vikten av en fortsatt förstärkning av resursbasen i Sverige. Ur myndighetssynpunkt blev perspektivet följaktligen mer en fråga om direkt eller indirekt styrning — genom vidareutveckling av resursbasen och genom bättre specificering av uppdrag.

SAREC har f.n. initierat en utvärdering av stödet via institutöversamarbete, som omfattar en tredjedel av SARECs totala projektaktiviteter. Cirka 15% av den totala budgeten kanaliseras via denna stödform. Genom ett långsiktigt samarbete elimineras behovet av personalbistånd samtidigt som svensk forskningskompetens utnyttjas. Institutionssamarbete kräver långsiktighet, kontinuitet, kompetens, goda och för u-landet relevanta forskningsidéer samt insikter på den svenska sidan om u-landsforskningens villkor.

Någon samlad inventering av den svenska resursbasens engagemang i biståndet har som påpekats i avsnitt 3.2 hittills aldrig gjorts. Inne heller har, på ett undantag när, någon övergripande bedömning gjorts av dess förmåga att leva upp till de krav och förväntningar som betänkandet (UD 1984:1) gav uttryck åt och som utgör ett eko av tidigare utredningar och betänkanden. Med tanke på att SIDA:s samlade utkontrakteringskostnader redan 1976/77 översteg detta verksamhetsadministrationskostnader ter sig denna brist desto mer anmärkningsvärd.

Undantaget gäller den nordiska utvärderingen av personalbiståndet som genomfördes 1987. Denna utvärdering är dock så mycket viktigare som personalbiståndet kanske är det väsentligaste sättet att utnyttja och utveckla resursbasen. Den spårner dessutom över samtliga former för att organisera den u-landsrelevanta kompetensen i Sverige — individer, frivilliga organisationer, institutioner, företag, offentliga myndigheter. Utvärderingen var begränsad till Tanzania, Kenya och Zambia. Med tanke på bredden, ambitionsnivån och långvarigheten i det svenska likaväl som det övriga nordiska biståndet till dessa länder måste utvärderingen ändå betraktas som generellt mycket relevant.

Utvärderingen belyste tre mål som hade definierats för det nordiska personalbiståndet:

- att utveckla inhemska personalresurser,
- att utveckla inhemska institutioner,
- att uppnå specifika projektmål.

Av utvärderingens många slutsatser och bedömningar skall i det här sammanhanget bara tre lyftas fram.

För det första har varken kunskapsöverföring eller inhemska kapacitetsutveckling varit särskilt framgångsrik med undantag för några enskilda projekt. I själva verket tycks personalbiståndet i många fall ha motverkat utnyttjande och utveckling av en inhemska resursbas.

För det andra konstateras att ingen avgörande skilnad går att belägga i effekttivitet och måluppfyllelse mellan olika former av personalbistånd. Bilaterala experter, konsultansställda, institutionsanknutna, kooperativa personal etc. lyckas alla i stort sett lika väl eller lika dåligt att nå målen.

För det tredje har biståndsgivarna snarare än mottagarlandet i flertalet fall definierat och fasisställt uppdraget. Huvudmannen har följaktligen både formellt och reellt varit biståndsmyndigheten. Detta kan knappast ha varit ägnat att öka biståndspersonalens möjligheter att delta i ett utvecklingsamarbete.

För att komma till rätta med bl.a. de problem som utvärderingen pekat på har SIDA inte minst i sin senaste anslagsframställning markerat en strävan mot att

öka kapaciteten hos mottagarländernas egna myndigheter att direkt upphandla och utnyttja den svenska resursbasen. Därutöver har ökad tonviktlägs på kompetensutveckling och expansion av resursbasen i Sverige. Därvid betonas "kunskapsöverföring" och "kapacitetsutveckling". Hur kan man kombinera kortsiktiga effektivitetskrav med långsiktig kapacitetsutveckling? Hur kontrollera egna institutionella och/eller kommersiella intressen med seriösa ansatser till att fånga ut sitt eget engagemang och sin egen personal?

Man kan emellertid fråga sig om dessa åtgärder att förstärka och förbättra den svenska resursbasen löser de problem som erfarenheten hittills pekat på. På samma sätt som biståndet ibland kommit att skapa ett biståndsberoende i mottagarländerna, tycks det också ha skapat ett biståndsberoende i den svenska resursbasen. Något hårdtag: kan hävdas att de erfarenheter och insikter som finns ut i det svenska samhället tas i bruk enbart om de styrs, kontrakteras och finansieras av biståndsorganen. Och även när så sker kvarstår Sverige snarare än mottagarlandet som huvudman. Resursbasens roll blir framför allt att exportera varor och tjänster snarare än långsiktig kapacitetsutveckling, kunskapsöverföring snarare än kunskapskapande, kontroll av medelsanvändning snarare än framåtblickande risktagande.

### 3.4 Resursbasen som aktör i utvecklingsamarbetet

Även en yllig genomgång av den svenska resursbasen ger vid handen att den i stort sett omfattar, och i många stycken aktivt engagerar, ett tvärsnitt av Sveriges samhällsinstitutioner. Samtidigt finns det signaler som pekar på att den betydande mobilisering som gjorts av den svenska resursbasen lett in i något av en återvändsgränd.

En uppenbar slutsats som bl.a. SIDA har dragit är att en kvalitativ förbättring av den svenska resursbasen behövs för att öka effektiviteten i utvecklingsamarbetet liksom för att nå en större långsiktighet i uppbyggnaden av kapacitet i mottagarländerna. Följaktligen diskuteras nu inom SIDA en serie åtgärder för att utveckla och anpassa svensk kompetens, med kunskapsutveckling och kunskapsöverföring som ett ledmotiv i utvecklingsamarbetet.

Samtidigt är det uppenbart att det inte enbart är resursbasens otilfällighet som står i vägen för en förbättrad måluppfyllelse och effektivitet. Förändringarna i mottagarländerna likaväl som den breddade erfarenheten och kompetensen i Sverige pekar också mot en nödvändig förskjutning i relationen mellan resursbas och biståndsmyndighet. Det tycks möjligt att peka på åtminstone fyra områden där en sådan förändring både är på väg och behöver intensifieras; huvudmannaskap, rollen som partner, kunskapsöverföring och utveckling av resursbasen i mottagarlandet.

Det *huvudmannaskap* för biståndet och i praktiken också för utvecklingsamarbetet som tidigare låg på de svenska biståndsmyndigheterna måste ytterligare förskjutas till mottagarlandet. Lanoprogrammeringen var ett viktigt steg i denna riktning men den berörde bara myndighetsnivån såväll i givar- som i mottagarlandet. För att spela en konstruktiv roll måste den svenska resursbasen i större utsträckning både reellt och formellt ha mottagarlandet eller samarbetsparten som huvudman.

I linje med detta planerar SIDA också intensifierade åtgärder för att öka mottagarlandets kapacitet att upphandla och styra varor och tjänster utifrån. För att detta skall lyckas är det sannolikt nödvändigt att de svenska biståndsgivarna själva tar på sig att kontrollera medelsanvändningen. Visserligen rimmar detta till med den strategiskt övervakande roll som den s.k. rollutredningen angivit för SIDA. Men i takt med att medelsuppföljning, korruption, biståndsberoende etc. blivit allmer strategiska frågor för utvecklings-samarbetet borde denna kontroll kunna rymmas även i en sådan roll.

Ett annat, och i hög grad näraliggande område, är den roll som *partner* som tilldelats den svenska resursbasen, på individplanet likaväl som institutionellt. Som den nordiska utvärderingen av personalbiståndet uttryckligen konstaterade har denna roll sällan kunnat spelas till fullo vilket onöjliggjort både överföring av kunskap och uppbyggnad av kapacitet. Den naturliga samsarbetspartnern för ett företag, enskild organisation eller individ är inte nödvändigtvis en statlig myndighet eller ett fackministerium — ofta tillkomna just genom biståndsinsatser — utan en organisation med likartade professionella behov och likartade roller. De enda mer påtagliga exemplen på en dynamisk utveckling av kunskap som den nordiska utvärderingen kunde finna avsåg just institutions-samarbete, dvs. ett samarbete mellan likartade parter.

Utvärderingen pekar också på en annan orsak till utvecklings-samarbetets jämna resultat: själva definitionen av samarbetet som *kunskapsöverföring*. Från den nordiska resursbasen till mottagarlandet. I den mån som utvecklings-samarbetet via bistånd får till syfte att överföra svenskt kunnande, snarare än att medverka i utvecklingen av en för mottagarlandet/projektet relevant kunskap, är det knappast förvånande att samarbetet ger föga varaktiga resultat. Utanför de officiellt definierade samsarbetsparterna, dvs. utanför de statliga institutioner som hittills legat i centrum för institutions- och kapacitetsbyggande från givarsamhällets sida, existerar inte bara en växande utan också en outnyttjad och i viss mån utkonkurrerad inhemsk resursbas.

Den viktigaste frågan vad gäller resursbasen är dock inte hur den svenska resursbasens förhållanden till bistånd- och mottagarmyndigheter bäst organiseras. Det avgörande är i stället vilka aktörer som biståndet kan hjälpa till att dra fram och organisera i mottagarländerna själva — dvs. *utvecklingen av resursbasen i mottagarlandet*. I praktiken skulle detta innebära en mycket kraftigare betoning av s.k. syd-syd-relationer i utvecklingen av kapacitet och kompetens. Det handlar med andra ord om en satsning på lex. regionala bransch- och sektorkompetenser där det enskilda mottagarlandet har för liten egen bar kraft, på decentralisering inte bara inom förvaltningar och ministerier utan också utanför dem, på lokala konsultföretag och organisationer för vilka biståndet kan breda marknaden snarare än erbjuda lokalt ohållbara löner och förmåner.

Den svenska resursbasen skulle därvid inte föra över kunskap utan snarare dela i processen att utveckla kunnande, inte uppräkna som huvudsakligt utan snarare som underkonsult. Då skulle också den kunskapsutveckling som det svenska samhället kan medverka i tillsammans med utvecklingsländerna och som redan biståndspolitiska utredningen förordade i sitt betänkande inte bara bli en realitet utan ytterligare betonas.

### 3.5 Det svenska biståndets faktiska organisation

En central roll för myndigheterna är, som det har påpekats, att främja utvecklings-samarbete mellan resursbasen och mottagarlandet. Hittills har detta skett genom att mottagarlandet, via biståndsmyndigheterna, får tillgång till de varor, tjänster och kunskaper som den svenska och internationella resursbasen kan erbjuda. Det utvecklings-samarbete som därvid skapats har haft två huvuddrag: dels har det ingått som ett led i en i huvudsak centralt planerad process, i mottagarlandet likaväl som i Sverige; dels har det inneburit att resursbasen, på uppdrag av biståndsmyndigheten, haft till uppgift att överföra kunnande, teknik, kapital etc.

Av tre skall bör denna rollfördelning utvecklas till en där resursbasen också kan vara initiativtagare och visionär — dvs. inte bara upphandlas via biståndet utan mer direkt och mer självständigt engageras i utvecklings-samarbetet.

För det första har tillväxten av biståndens volym, spårmyndighet och geografiska spridning lett till kapacitetsproblemen hos de handläggande biståndsgivarna redan nu, ett problem som kan förväntas växa. Inte minst av detta skäl har SIDA:s s.k. rollutredning betonat nödvändigheten av en ökad utkontraktering till resursbasen och en motsvarande förskjutning av myndighetens roll i riktning mot strategisk kontroll.

För det andra överstiger som påpekats den samlade praktiska erfarenheten av utvecklings-samarbete ute i samhället vida den som finns innanför biståndsgivarens väggar. Medan detta kan sägas underlätta biståndsgivarens möjligheter att hantera ett ökat och mer differentierat bistånd, har denna erfarenhet generellt sätt inte kunnat omvandlas och vidareutvecklas mot en ökad kompetens i resursbasen att delta i ett utvecklings-samarbete på mottagarländernas villkor.

Den konkreta u-landerfärdigheten må finnas ute i resursbasen men fortfarande är det i huvudsak förbehållet biståndsgivaren att ha kompetensen och ansvar att underordna det svenska utvecklings-samarbetet, de svenska resurserna och det svenska kunnandet mottagarlandets behov. Detta förhållande manifesteras i en påtaglig tendens i resursbasen att se biståndet endast som kunskapsöverföring, teknikutvärdering, och export med Sverige som huvudman och u-landet som mottagare och med omedelbara resultat som mått på framgång.

Information och utbildning kan bara i begränsad omfattning utveckla denna praktiska u-landerfärdighet till kompetens att delta i utvecklings-samarbete. Öckså *ansvar* för utvecklings-samarbetet måste i ökad utsträckning förläggas till resursbasen. Långt i dessa avseenden har det utvecklings-samarbete kommit som bedrivs av BITS, folkrörelser och enskilda organisationer. Dessa senare erbjuder numera i stor utsträckning ramanslag för verksamhet och administration och har tagit på sig ett stort ansvar för att utforma utvecklings-samarbete snarare än korstrikiga akutmansatser. SIDA:s roll är här främst den som strategisk kontrollant och finansier.

För det tredje spelar bredden och kapaciteten i u-landernas egen resursbas en avgörande roll för u-landernas förmåga att genomföra en dynamisk utvecklingspolitik. Det är också detta som är avgörande för deras kapacitet att tillgodogöra sig ett utvecklings-samarbete. Det handlar om att frigöra och mobilisera en mycket större spårmyndighet och ett mycket större antal aktörer i samhällsutveck-



lingen som helhet. Det är denna expansion av den "samhälleliga volymen" som avgör om ett land skall kunna gå framåt, inte den utvecklingspolitiskt och biståndspolitiskt definierade institutionella kapaciteten att administrera fram utveckling. Den mest konkreta och fögonfallande konsekvensen av en bistående inhemsk resursbas i biståndssammanhang är den förökande avsaknaden av underhållskapacitet. Denna brist hotar ständigt att omintetgöra varje biståndsfinansierad investering och den har gjort att s.k. rehabilitering numera utgör ett prominent inslag i biståndet.

Vad innebär då ett sådant resursbasorienterat perspektiv på biståndet? Vi vill redan här dra några slutsatser som vi ser som grundläggande för varje diskussion av biståndets organisation, och som samtidigt anger ramar för analysen i de efterföljande kapitlen:

— Det är uppenbart att den rollfördelning som hittills rått mellan biståndsförvaltande organ och resursbas inte kan motsvara de krav som ett målriktat utvecklingsarbete ställer. I själva verket är termen "resursbas för biståndet" missvisande — resursbasen är och måste i än högre grad ses som en del av det svenska biståndets organisation.

— Det framtida biståndet måste möjliggöra ett decentraliserat och på kunskapsutveckling inriktat samhällsarbete. På lång sikt är det bredden och intensiteten i ett direkt samarbete mellan den svenska resursbasen och den i u-länderna som kan ge substans åt ett svenskt utvecklingsarbete.

— I konsekvens med det sagda och som en nödvändig förutsättning för att frångöra den potentiella kompetens som redan nu finns, måste det framtida biståndet innebära att resursbasen i mycket större utsträckning får ett direkt ansvar att bedriva ett utvecklingsarbete, med en motsvarande roll hos biståndsmyndigheten av koordination och strategisk kontroll.

Dessa slutsatser leder till en vision av det framtida biståndet där det svenska samhället i sin helhet blir dess resursbas, där biståndssamarbete i ökad utsträckning formellt och reellt blir en fråga om ett brett samarbete mellan samhällens snarare än enbart en resursöverföring. Vi är övertygade om att det är i den riktningen biståndet måste gå för att kunna leva upp till de mål och förväningar som regering och riksdag, och i ännu högre grad u-länderna själva, ställer.

### 3.6 Sammanfattning och slutsatser

Även om biståndsmyndigheterna genomgått förändringar sedan de skapades har det konkreta samarbetet med u-länderna byggt på relationen mellan myndigheterna och den svenska resursbasen. Biståndets organisation beror där för också på hur den relationen utvecklas. Begreppet resursbas har ingen självklar definition. I utredningar likväl som i dagligt tal används det som samlingsbegrepp för i stort sett alla de kunskaper, produkter, rutiner, institutioner, myndigheter, företag, individer och grupper utanför biståndsmyndigheterna som via biståndsanslag involveras i utvecklingsarbetet.

Det svenska biståndets resursbas har ökat i volym och bredd under de senaste trettio åren. Människorna och organisationerna som utgör resursbasen har förvärvat en betydligt större praktisk erfarenhet av utvecklingsarbete än vad som finns inom biståndsmyndigheterna själva. En försiktig uppskattning av resursbasen som varit eller är engagerad i biståndet ger vid handen att det rör sig om

minst 20 000 individer, 600 frivilligorganisationer, 200-300 konsul/entreprenad-företag, mer än 700 leverantörer, universitetsinstitutioner, landsting och kommuner, statliga verk och myndigheter.

En konsekvens av detta är att biståndsmyndigheternas organisation och arbetsformer bör utformas så att de på bästa möjliga sätt klarar ryta av den kunskap och erfarenhet som finns i resursbasen. Om utvecklingsarbetet leder till utveckling eller inte beror till stor del på de människor och organisationer som finns i resursbasen, vad som motiverar dem att dela i utvecklingsarbetet, deras erfarenhet och deras förmåga att tillsammans med u-länderna utveckla relevant kunskap.

Biståndets volym och bredd ökar ständigt och i takt med det engageras nya aktörer från resursbasen. Biståndsmyndigheterna har en viktig roll att spela i att utforma den bästa möjliga ramen för det samarbete som etableras och att utbilda aktörerna från den svenska resursbasen om utvecklingsarbetets villkor. Myndigheterna har självklart också ett övergripande ansvar för att samarbetet sker i överensstämmelse med de biståndspolitiska målen. Förhållandet mellan myndigheter och resursbas utgör ett viktigt element i de två följande avsnitten.

Kapitel 4 handlar om bistånd utanför programlandskretsen. Eftersom detta i många fall inte har samma djup och långsiktighet som det landansfinansierade biståndet och eftersom myndigheternas beredningskapacitet är begränsad förutsätts stället aktörer från resursbasen ta ett större ansvar för att genomföra samarbetet i direkt kontakt med samarbetspartnern i u-länderna. Detta är i dag istör utsträckning redan fallet när det gäller BITTS, folktrotelser och enskilda organisationer.

Kapitel 5 behandlar utvecklingsarbete inom näringslivet. Det finns anledning anta att den sektorn inte realiserar sin utvecklingspotential inom biståndet. Näringslivet/utveckling är nödvändig och Sverige bör kunna bidra med institutionell erfarenhet, teknik och kunskap i betydligt större utsträckning än fallet är idag. Ett av problemen är att den svenska resursbasen inte utnyttjas i tillräckligt stor utsträckning — detta av flera skäl. Den organisationslösning som förs fram har också som mål att göra relationen till resursbasen så bred och så effektiv som möjligt.

De följande kapitlen som behandlar de två viktigaste utredningsfrågorna präglas av att det svenska samhället måste engageras djupare och mera aktivt i det internationella utvecklingsarbetet. Det är bredden och intensiteten i ett direkt samarbete mellan den svenska resursbasen och u-ländernas samhällen som kan ge substans åt en svensk politik för utvecklingsarbete. Följaktligen bör ett perspektivskifte gradvis införas — termen resursbas för biståndet är missvisande. I själva verket bör resursbasen ses som en integrerad del av biståndets organisation. Det framtida biståndet bör innebära att organisationer och enskilda får ett mer direkt ansvar att bedriva utvecklingsarbete — detta för att frigöra och utveckla den potentiella kompetensen som finns i samhället.

I detta kapitel behandlas det icke-landtramsfinansierade biståndet med huvudsaklig inriktning på icke-programländer. Vi börjar med att i avsnitt 4.1 diskutera begreppen programland, landam, landprogrammering och landtramsfinansierat bistånd. Mot denna bakgrund beskrivs tillväxten av det icke-landtramsfinansierade biståndet. I avsnitt 4.2 visas hur det icke-landtramsfinansierade biståndet utvecklats under de senaste tio åren. Landamarnas andel av det bilaterala biståndet har minskat kraftigt under 1980-talet och i stället har ett antal andra biståndsformer expanderat såväl inom SIDA som inom de andra biståndsorganen. De olika komponenterna i det icke-landtramsfinansierade biståndet och deras fördelning på programländer och icke-programländer redovisas.

Omringen i det icke-landtramsfinansierade biståndet måste ses mot de behov för utvecklingspartnersamarbete som finns i u-länderna. Avsnitt 4.3 kopplar samman u-ländernas behov, som också diskuteras i kapitel 1, med "erbudet" av bistånd.

Avsnitt 4.4 innehåller en beskrivning av det icke-landtramsfinansierade biståndet genom SIDA och BITS, IMPOD och Swedfund presenteras närmare i nästa kapitel. SAREC berörs inte direkt av översynen och presenteras därför inte närmare.

I slutet av avsnitt 4.4 presenteras ett scenario över det icke-landtramsfinansierade biståndets utveckling om den nuvarande trenden vad gäller storlek och inriktning fortsätter. Scenariot är i sig inte sannolikt utan syftar till att identifiera problemen med den nuvarande organisationen. Den uppgefit utredningen har är att — om så behövs — föreslå förändringar i organisationsstruktur och arbetsformer i syfte att förbättra möjligheterna för Sverige att på ett effektivt sätt bedriva utvecklingspartnersamarbete i en värld med mycket olika behov och förutsättningar.

Avsnitt 4.5 för fram vår syn på hur arbetsformer och organisationsstruktur för det icke-landtramsfinansierade biståndet bör utformas.

#### 4.1 Begrepp och definitioner

I utredningsdirektiven anges att översynen skall gälla dels "Det bilaterala biståndet med huvudsaklig inriktning på biståndet utanför de s.k. programländerna", dels "det bilaterala icke-landtramsfinansierade biståndet". Vidare sägs att "det svenska biståndet till programländerna planeras i dag inom fastställda landfanar och genom partnersamarbete mellan den svenska och mottagarlandets regeringar. Hittills vunnna erfarenheter visar att denna planeringsmetod, s.k. landprogrammering, är en väl anpassad form för långsiktig stöd till samhällsbyggnad i de

fattigaste u-länderna". Det finns därför anledning att först göra en kort genomgång av de begrepp vi använder:

#### 4.1.1 Programländer

I budgetpropositionen 1988/89:100, s. 100, angavs följande kriterier för att kalla ett land programland: "Avgörande för om ett land skall vara programland har varit biståndets omfattning och långsiktighet. Typen av insatser är ytterligare ett kriterium för om det skall anses vara motiverat att upprätta ett landprogram". Programländerna karakteriseras av att där "finns biståndskontor inom de svenska ambassaderna" samt att samarbetet med programländerna "regleras genom dels ett huvudavtal, ett s.k. samarbetsavtal med normalt två års löptid som anger ramar för det bilaterala samarbetet, dels olika sektor- eller insatsavtal med en löptid upp till fem år, och dels ett proceduravtal". Programlandsbegreppet som under 1970-talet kom att avlösa den tidigare beteckningen huvudavtalsland, har i praktiken kommit att få en operationell definition. De länder för vilka riksdagen på förslag av regeringen fattar beslut om medelstram (landram) kallas programländer. Något formellt beslut utöver detta om att utse ett land till programland fattas inte, vare sig av riksdag eller regering. F.n. rubriceras följande 17 länder som programländer: Angola, Bangladesh, Botswana, Etiopien, Guinea-Bissau, Indien, Kap Verde, Kenya, Laos, Lesotho, Mocambique, Nicaragua, Sri Lanka, Tanzania, Vietnam, Zambia, Zimbabwe. I årets budgetproposition, prop. 1989/90:100, föreslås att Namibia läggs till listan. Det skulle då bli det första nya programlandet på tio år.

#### 4.1.2 Landram

Landram är beteckningen på den medelstram som riksdagen på förslag av regeringen årligen fattar beslut om för respektive programland. Riksdagen har be-  
nyttigat SIDA att för den långsiktiga planeringen göra utfästelser om tre gånger den aktuella medelstramen. Utöver det landransfinansierade biståndet lämnas även stora delar av det övriga bilaterala biståndet till programländerna under ansvar för landramarna, en andel som har vuxit under 1980-talet. 1979/80 beslutade riksdagen genom landramarna om direkt landtredsestimering av 70% av det bilaterala biståndet. Tio år senare hade siffran minskat till 40%. Resten av det bilaterala biståndet beslutades i andra former (t.ex. u-kreditier, enskilda organisationer och betalningsbiståndstöd) eller ämnesområden (t.ex. miljö).

#### 4.1.3 Landsprogrammering

Landsprogrammering som begrepp väckte fram under 1960- och 1970-talen. (Se kapitel 1.2.4, landsprogrammering införts.) I Sverige infördes landsprogrammering successivt under 1970-talet och kom att bli den dominerande formen för utvecklingsarbete. Den diskuterades utförligt i den biståndspolitiska utredningen (SOU 1977:13 och 14). Korfärdna definierade utredningens landsprogrammering som "en metod för att planera utvecklingsbistånd som utgår ifrån dels

en given finansiell ram, dels det enskilda u-landets behov och prioriteringar". Bakom detta fanns en växande erfarenhet — inte minst artikulerad av u-länderna själva — att det inte var möjligt att skapa utveckling i ett land med hjälp av disparata punktsatser. Det förändras en helhetsyn, en överblick, en långsiktighet och ett visst mått av samordning för att biståndet skulle bli effektivt. Till detta kom att u-länderna var angelägna om att från biståndsgivarna få besked om hur mycket bistånd de kunde förvänta under de närmaste åren.

Biståndspolitiska utredningen sammanfattade syftet med landsprogrammering i följande punkter:

- att göra det möjligt för mottagarlandet att inordna det svenska biståndet i landets totala utvecklingsplanering,
- att främja ett långsiktigt och stabilt biståndssamarbete genom att ge underlag för såväl Sveriges som mottagarlandets biståndsplånering på flera års sikt,
- att ge tillfälle till en samlad årlig genomgång av samarbetets innehåll och resultat,
- att öka flexibiliteten för mottagarlandet genom att skapa möjligheter att inom årsramen överföra resurser från en insats till en annan,
- att förenkla formerna för resursöverföring.

Den bärande tanken i landsprogrammeringen är att biståndet skall utformas så att det passar in i u-landets egna utvecklingsansatser.

I svensk biståndsterminologi har landsprogrammet bistånd kommit att få en specific operationell definition. Landsprogrammet bistånd är det bistånd som lämnas inom de av riksdagen beslutade landramarna.

På 1970-talet avspeglade detta verkligheten, landram och landsprogrammering var i praktiken synonymt. Men under 1980-talet har dels en allt större del av det bilaterala biståndet kommit att ligga utanför landramarna, dels har denna ökande andel icke-landransfinansierat bistånd i betydande utsträckning kommit att beredas i landsprogramliknande former. Som exempel på detta kan nämnas Mocambique som utöver landramen sedan flera år också erhåller medel från ansvar för katastrofbistånd, betalningsbistånd och regionala insatser av sammanlagt en storleksordning som motsvarar landramen. Användningen av dessa medel planeras i samma sammanhang som landramen och i ett långsiktigt helhetsperspektiv i dialog med Mocambiques regering. I formell mening är medel inte landsprogrammerade då de inte styrs av en ram men reellt är skillnaden inte så stor. Omvänt kan sägas att en allt större del av det icke-landransfinansierade biståndet är landsprogrammerat i bemärkelsen insatser i ett helhetsansvar efter nära dialog med mottagaren. För programländerna är biståndet baserat på ett godkänt landkunnande från svensk sida.

Det bör också noteras att det svenska biståndet till Costa Rica och Uganda planeras i programliknande former. För Uganda föreslår SIDA i ansökningsframställningen för 1990/91 att samarbetet skall planeras "med samma långsiktighet som gäller för programländer".

Trots att rådande officiella språkbruk likställer landsprogrammerat bistånd med landransfinansierat så vill vi ge begreppet en vidare innebörd och en innebörd som mer ligger i samklang med begreppets ursprungliga betydelse. Vi kommer därför att använda begreppen landransfinansierat eller landransprogrammerat bistånd, övrigt bistånd till programländerna och bistånd till ickepro-

gramländer. De två sistnämnda kategorierna är således finansierade utanför landramarna och består av bistånd som kan vara landprogrammerat i större eller mindre utsträckning.

#### 4.1.4 Landransprogrammerat bistånd

Den landransprogrammerade landprogrammeringen innebär att Sverige engagerar sig i ett djupl och långvarigt samarbete där det gemensamt överenskomna programmet styr samarbetet för en längre period. Fördelen med landramen är att den ger mottagaren en viss säkerhet om utfästelserna från givaren under de kommande åren. Eftersom det landransfinansierade programmet vilar på en överenskomelse mellan länderna har mottagaren också kunnat påverka val av sektor för samarbete liksom utformningen av program och projekt. Tekniken med utfästelse av en ram som landprogrammeras syftar till att ge parterna en mer likvärdig ställning och att underlätta mottagarens nationella utvecklingsplanering. Det senare är i synnerhet viktigt i u-länder med ett stort antal givare och stort biståndsberoende där många bidrag skall samordnas med mottagarlandets egna resurser till en välavvägd helhet.

Landransprogrammering innebär också stora fördelar för givaren. Biståndsmyndighetens långsiktiga planering underlättas och myndigheten kan bygga upp ett nödvändigt kunnande om länderna och samarbetsvillkoren i dessa. Biståndsorganets möjlighet att lära av samarbetet och bli bättre stärks.

Vilka länder Sverige skall samarbeta med genom landransfinansierat bistånd fastställs av riksdagen. Till skillnad från för övriga biståndsformer är det alltså riksdagen som avgör anslaget storlek i respektive land. Det landransfinansierade biståndet har därför i högre grad än annat bistånd kommit att få utrikespolitisk betydelse — att få status som programlandss om lecken på en alldeles speciell relation till Sverige.

När programlandsbiståndet utformades sökte riksdag och regering att identifiera ett antal fattiga länder där de mål som styr det svenska biståndet också var vägledande för u-landets politik. Det svenska biståndet skall gå till de "fattiga folken" och därför tillhör flertalet av programländerna gruppen av minst utvecklade länder — så som det mäts i termer av BNP per capita. Geografiskt har biståndet koncentrerats till östra och södra Afrika.

Under 1980-talet har önskan att med bistånd nå fattiga människor även utanför programländerna accentuerats. Som viss avsnitt 4.2 har en ökande del av det bilaterala biståndet, inte minst genom SIDA, gått till andra länder än programländerna. Viktiga syften har varit att lindra nöd vid krig och naturkatastrofer, att bistå med humanitära insatser och att angripa miljöproblemen. I stor utsträckning har biståndet kanalisierats genom enskilda organisationer, folkföreningar och FN-organ.

Samarbetsmängden mellan de fattigaste människorna och de fattigaste länderna är inte längre lika självklar. Fattiga människor finns också i utkanterna av de stora städerna i mera utvecklade u-länder. Ett bistånd som vänder sig till de fattigaste borde också ha organisation och arbetsformer som gör det möjligt att arbeta i t.ex. Manila, Kairo och Mexico City med sociala projekt. De som lever med den sämsta miljön återfinns inte heller automatiskt bland de fattigaste länderna och det samma gäller där nationell självständighet hotas, där de sociala och ekonomiska

måska klyfforna är som störst och där den demokratiska processen kunde förstärkas av impulser och stöd utifrån. Slutatsen är att det finns en rad angelägenhetsområden för ett svenskt bistånd även utanför den nuvarande gruppen av programländer.

Frågan är då om inte de övergripande målen för biståndet skulle uppnås mera effektivt om dessa länder också utsågs till programländer och fördelades en landram? Bland kan det, som framgick tidigare, vara lämpligt men det finns givetvis också nackdelar med landramar.

En av nackdelarna är att landramarna inte är särskilt flexibla. Det är en självklar följd av att ramarna ger långsiktighet och stabilitet åt samarbetet. Men det är inte säkert att långsiktighet alltid är att eftersträva. Det är också svårt att minska landramen även om saktliga skal föreligger eftersom det kan uppfattas som en oönskad handling av det mottagande landet. Det är vidare mycket svårt att avbryta samarbetet även om man skulle vilja det av utrikespolitiska skäl. Landransprogrammering är också en arbetsintensiv biståndsform som förutsätter ett gediget kunnande om den lokala miljön — något som också SIDA bygger upp för de nuvarande programländerna. Men det finns en uppenbar gräns för hur mycket sådant kunnande som ryms inom en organisation — tanken bakom koncentrationen på programländer är just att hålla med kunskaperna och kapaciteten, att inte splittra sig på för många länder för att få största möjliga effekt.

Ur mottagarlandets synvinkel är landransprogrammering mindre viktig när biståndet endast utgör en mindre del av de tillgängliga resurserna. Dessa koordineras då naturligen av landets egna myndigheter. Detta hindrar inte att ett sådant u-land behöver och skall kunna åtnjuta bistånd inom olika samhällssektorer.

En annan faktor som påverkar programmeringsformen är de mål och målgrupper som utvecklingsarbetet har. Effekterna av biståndet gör sig gällande på tre nivåer: hos individer, länder eller på global nivå (med en grov schematisering — det finns självklart nivåer däremellan). Med det menar vi att biståndets mål ibland är att enskilda individer skall få det bättre — flyktinnehjälpl, katastrofbistånd och vissa sociala insatser är direkt riktade till människor. Andra arbetsprojekt har som mål att indirekt nå enskilda människor genom att nå ett nationellt organ. Förvaltningsbistånd, tekniskt bistånd till planeringsorgan inom t.ex. hälsovård, utbildning, etc. är exempel på sådana insatser, liksom utbildningsbistånd, industriprojekt och infrastrukturutveckling.

Ytterligare ett antal utvecklingsinsatser har en global karaktär, dvs. de kan inte genomföras enbart på nationell basis utan förutsätter analys, förhandlingar och samarbete mellan nationer. Miljöproblemen är ofta av det slaget men även annat utvecklingsarbete kan bedrivas effektivare på nationsoverskridande nivå. Tekniken med landransfinansierat bistånd är främst inriktad på samarbete stat till stat för att nå mål på landnivå och i viss utsträckning på individnivå (för det senare är det dock allt vanligare att biståndet går utanför landramarna — direkt via frivilligorganisationer till mottagarna). Vid utvecklingsarbetet på övernationell eller global nivå är det mycket svårt — i de flesta fall i.o.m. omöjligt — att använda landramstekniken.

Slutligen kan det landransprogrammerade biståndet jämpa sig mindre väl för vissa insatser som söker främja särskilda av givaren prioriterade teman, t.ex. miljö- eller kvinnomärkat bistånd.

Slutsatsen av de här forda resonemangen är att landransprogrammerat bistånd har betydande fördelar när det gäller att bedriva ett förordipat samarbete som skall ha stora effekter på nationell nivå med ett begränsat antal länder som i stor utsträckning beror av givarfinansiering för sin utvecklingsbudget. Den svenska biståndspolitiken har emellertid mål som kräver även andra former av samarbete. Detta är orsaken till att icke-landransfinansierat bistånd förekommer i växande utsträckning såväl i programländer som i icke-programländer. I programländerna låg 1987/88 och 1988/89 mer än en fjärdedel av de totala svenska bilaterala biståndsutbetalningarna utanför landransarna. Dessa förhållanden belyses mera i detalj i nästa avsnitt.

#### 4.2 Utvecklingen av icke-landransfinansierat bistånd

Under 1987/88 mottog 34 u-länder (inklusive de 17 programländerna) vart och ett mer än 10 milj. kr. i svenskt bistånd. 1988/89 hade siffran vuxit till 45 länder. 1987/88 gavs två icke-programländer mer bistånd än de programländer som hade den minsta landramen. 1988/89 erhöll fem icke-programländer mer bistånd än den minsta programlandet. Totalt för hela programlandsgruppen ökade utbetalningarna (landram och övrigt) med 2% eller 87 milj. kr. mellan 1987/88 och 1988/89. Samtidigt ökade det totala stödet till icke-programländer med 63% eller 501 milj. kr. Av detta faller närmare 200 milj. kr. på Kina i form av u-krediter. Detta illustreras i tabellerna 4.1, 4.2 och 4.3 och i bilaga 4.

Tabell 4.1. Utbetalningar till programländer och icke-programländer 1987/88 och 1988/89

	Utbetalt 1987/88	Andel i procent	Utbetalt 1988/89	Ökning i procent	Andel i procent
Program- länder	4 204	62	4 291	+ 2	56
Icke- program- länder	798	12	1 299	+ 63	17
Ofördelat	1 748	26	2 136	+ 22	27
Totalt	6 750	100	7 726	+ 14,5	100

Tabell 4.2. Utbetalningar 1987/88 och 1988/89 till de 10 största icke-programländerna

Land	87/88	Land	88/89
1. Kina	110	1. Kina	304
2. Algeriet	96	2. Algeriet	147
3. Uganda	53	3. Afghanistan*	144
4. Sudan	42	4. Pakistan	65
5. Pakistan	40	5. Sudan	52
6. Arabrepubliken Yemen	38	6. Costa Rica	46
7. Afghanistan*	33	7. Marocko	46
8. Somalia	28	8. Zaire	32
9. Cuba	27	9. Uganda	30
10. Costa Rica	22	10. Tunisien	23
	489		899
			+ 82%

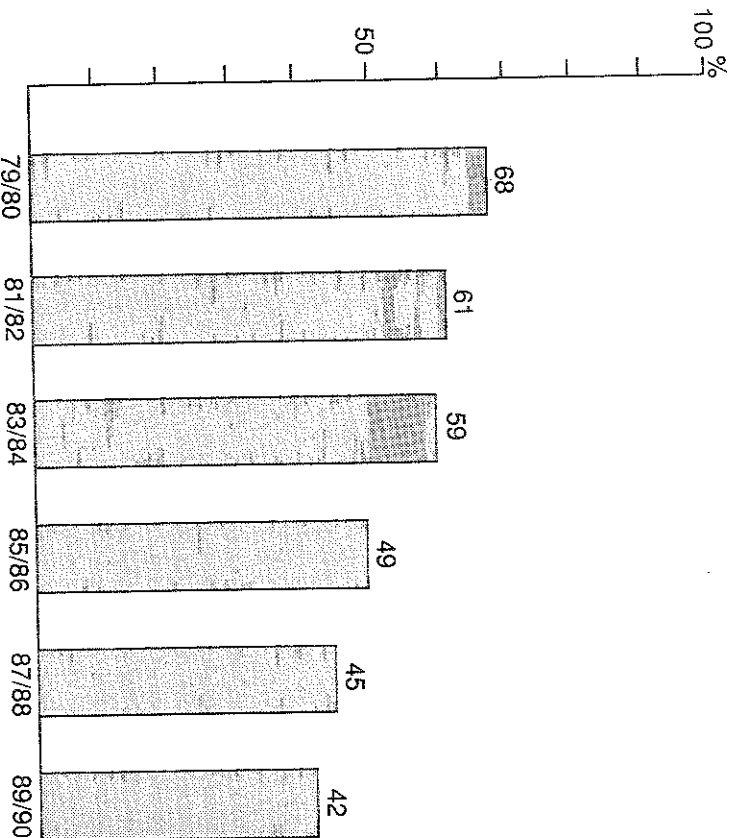
\* Avser flyktingar och organisationer utanför Afghanistan

Tabell 4.3. Utbetalningar 1987/88 och 1988/89 till programländerna

Land	Utbetalt 87/88 totalt	Varav landram	Utbetalt 88/89 totalt	Varav landram
1. Moçambique	672	311	760	340
2. Tanzania	616	441	578	483
3. Etiopien	350	126	318	174
4. Indien	338	299	436	367
5. Vietnam	300	269	317	267
6. Bangladesh	244	187	196	118
7. Zimbabwé	227	172	187	156
8. Nicaragua	226	174	289	195
9. Zambia	221	212	219	205
10. Kenya	207	156	236	204
11. Angola	172	145	257	213
12. Sri Lanka	152	128	48	30
13. Botswana	146	123	111	74
14. Guinea-Bissau	123	100	85	77
15. Laos	91	76	119	117
16. Kap Verde	64	55	74	66
17. Lesotho	55	38	61	45
	4 204	3 012	4 291	3 131
		72% av totalt	(+ 2%)	(+ 4%) 73% av totalt
		utbetalt	utbetalt	utbetalt

Det icke-landransfinansierade biståndet har vuxit snabbt under 1980-talet, både i och utanför programländerna och både absoluta tal och relativt i förhållande till det landransfinansierade biståndet (se figur 4.1). Detta beror av huvudsakligen två faktorer. Dels har det i flera programländer varit svårt att motivera höjda landramar bl.a. för att länderna i ett läge av stagnation och ekonomisk kris behövt en annan typ av bistånd som kompletterat till landransfinansierade långsiktiga utvecklingsbistånd. Det har rör sig om t.ex. akuta behov av katastrofbistånd eller betalningsbalansstöd. Dels har biståndsbehoven utanför programlandsgruppen uppmärksammas i större utsträckning. Detta gäller såväl andra fattiga länder som medelinkomstländer. Här handlar det om allt ifrån katastrofbistånd till infrastrukturstöd genom u-krediter.

Figur 4.1. Del landransfinansierande biståndets procentuella andel av det bilaterala biståndet, 1979/80—1989/90



Nor: Landransfinansierat bistånd avser landramen plus särskilda landranskostnader. Det bilaterala biståndet består av budgetposterna III.C2-C8.

**4.2.1 Bistånd genom SIDA**

En betydande del av biståndet till länder utanför programländerna ges via SIDA. Det kan gå till enskilda organisationer för projektbistånd, katastrofbistånd och humanitärt bistånd. Riktlinjerna för sådana insatser gör ingen åtskillnad mellan programländer och andra länder. SIDA ger också bidrag till utvecklingsprojekt i andra länder genom anslagsposter för regionala insatser, särskilda program och särskilda miljöinsatser. Tabell 4.4 visar hur stor del av SIDA:s utvecklingsarbete som går via landramar respektive via andra poster.

Det bör dock noteras att även icke-landransfinansierat bistånd i stor utsträckning går till programländer. Flera katastrofinsatser har t.ex. gjorts i Etiopien som är ett programland. Vissa år har katastrofbiståndet överskridit landramen. Ett annat exempel är Moyumbique där utbetalningarna 1988/89

fördelade sig på landransmedel 340 milj. kr., skuldåttvånsåtgärder 203 milj. kr., katastrofbistånd 131 milj. kr., regionala insatser och särskilda program 62 milj. kr. Därutöver utbetalades smärre belopp genom enskilda organisationer, SAREC etc. Av de totala utbetalningarna utgjorde landransmedlen 45%. En översiktlig genomgång tyder på att drygt hälften av SIDA:s icke-landransfinansierade bistånd går till programländerna.

Tabell 4.4 visar hur SIDA:s verksamhet fördelar sig på olika typer av samarbete. Andelen icke-landransfinansierat bistånd har ökat raskt under 1980-talet. Enbart från 1988/89 till 1989/90 ökade detta med 3 procentenheter, från 44% till 47%. I bilaga 4 ges en översikt över det bilaterala biståndets anslagsformer och deras storlek.

Tabell 4.4 Bilateralt utvecklingsarbete genom SIDA (milj. kr). Anslng fördelade på landransfinansierat(1) och icke landransfinansierat bistånd(2)

	1988/89	1989/90
(1) Landransfinansierat bistånd	3 100	3 285
(2) Icke-landransfinansierat bistånd		
— Regionala insatser	285	305
— Humanitärt bistånd	530	540
— Katastrofbistånd, stöd till återuppbyggnad m.m.	615	800
— Bistånd genom folkrörelser och andra enskilda organisationer	525	575
— Särskilda miljöinsatser	63	225
— Särskilda program	336	328
— Övrigt	119	132
Summa (2)	2 473	2 905
Summa (1 + 2)	5 573	6 190
(2) som procent av (1 + 2)	44	47

Det totala bilaterala biståndet till länder utanför programlandskretsen innefattar inte bara SIDA-medel utan även betydande delar av övriga biståndsortens verksamheter. Det är svårt att ange någon exakt storlek, eftersom verksamheterna ofta skär in i varandra och inte särredovisas på länder. I det följande skall vi försöka göra en grov uppskattning av stödet till andra länder från de andra biståndsorterna.

**4.2.2 Bistånd genom BITS**

BITS-verksamhet kan delas upp på tekniskt samarbete, internationella kurs- och u-krediter. Det tekniska samarbetet syftar främst till överföring av teknologiskt genom bidrag till konsulttjänster, utbildning, institutionsarbete, forskutrustning, personutbyte, kulturellt samarbete samt i vissa fall finansiellt stöd. De internationella kurserna ges i Sverige med syfte att ge en kort men avancerad utbildning för beslutsfattare och tekniker på hög nivå. Deltagarna kommer från alla u-länder — totalt har ett nitton länder varit representerade. U-krediterna utgår volymtänligt den största delen av verksamheten. En minskande del av dessa återfinns i programländerna.

Anslaget för BITS tekniska bistånd (inklusive kursen) har ökat från 53 milj. kr. 1982/83 till 210 milj. kr. 1989/90. BITS anslag för u-krediter har ökat från 59 milj. kr. 1982/83 till 400 milj. kr. 1989/90. Efter som programländerna ofta har låg och minskande kreditvärdighet kommer de sällan i fråga för u-krediter,

speciellt inte för större belopp — Indien utgör dock ett undantag. Av BITS totala anslag på 610 milj. kr. går uppskattningsvis ett genomsnittligt 90% till andra länder än programländerna.

#### 4.2.3 Bistånd genom SAREC

SAREC:s verksamhet inrymmer stöd till internationella forskningsprogram, stöd till forskning i och forskningsarbete med länder i Afrika, Asien och Latinamerika, samt stöd till svensk u-landsforskning. De mest betydande samarbetsländerna finns i programlandskretsen, men SAREC har också bilateralt samarbete med andra länder. Av SAREC:s anslag går f.n. cirka 40% till internationella forskningsprogram. Dessa liksom stödet till regionala program är inte landredovisade. Av det bilaterala stödet går en helt övervägande del eller 95 milj. kr. till programländerna.

#### 4.2.4 Bistånd genom Swedfund

Av Swedfunds 35 projekt ligger 14 utanför programlandskretsen. Men det dock förda värdet av investeringarna på de 14 projekten utgör knappt tre fjärdedelar av det investerade kapitalet. Projekten utanför programlandskretsen är större, speciellt projekten i Kina och Egypten.

#### 4.2.5 Bistånd genom IMPOD

IMPOD:s aktiviteter rör huvudsakligen den svenska marknaden och det är därför svårt att säga vilka u-länder som har mest nytta av dem. Det största intresset för IMPOD-aktiviteter kommer från Asien, främst Indien. Men IMPOD driver också projekt bl.a. med förening från programländer. En grov uppskattning ger vid handen att ca 50% av verksamheten hamnar inom programländerna — detta av en årlig budget på ca 20 milj. kr.

#### 4.2.6 Översiktlig sammanfattning av det icke-landransfinansierade biståndet

Den ovan förda diskussionen sammanfattas i tabell 4.5.

Tabell 4.5. En uppskattning av det icke-landransfinansierade biståndets fördelning på programländer och icke-programländer 1989/90 (milj. kr.)

	Icke-program-länder	Programländer
SIDA	1 400	1 505
BITS	550	70
SAREC	229*	95
IMPOD	10	10
Projektbistånd	70	—
Skuldfinansierings-åtgärder	70	570
<b>Totalt</b>	<b>2 320</b>	<b>2 250</b>

\* I beloppet ingår SAREC:s internationella och regionala stöd som inte särredovisas på länder. Sannolikt hamnar en stor del av detta bistånd i programländerna.

År 1989/90 uppskattas biståndet till länder utanför programlandskretsen till ca 2 320 milj. kr., vilket motsvarar drygt 20% av de totala biståndsanslagen på 11 660 milj. kr. eller 30% av det bilaterala biståndet på sammanlagt 7 837 milj. kr. (anslag C2 + C3). Detta kan jämföras med det landransfinansierade biståndet, som uppgår till totalt 3 285 milj. kr. eller drygt 40% av de bilaterala anslagen.

Biståndsgivningen redovisar, som nämnts, inte verksamhetens annan än delvis i länderna. Därför vill vi understrika att det är en *uppskattning* som är inriktad men indikerar storleken. Siffrorna stöds också av den tillgängliga om än något trubbiga utbetalningsstatistiken som visar att något mer än hälften av det totala icke-landransfinansierade biståndet hamnar i icke-programländer. I utbetalningsstatistiken för 1988/89 redovisas 1 299 milj. kr. i icke-programländer och 1 160 milj. kr. i programländer. Till detta kommer dock en stor post, 2 136 milj. kr., som inte är uppdelad på länder, se tabell 4.6.

Tabell 4.6. Utbetalningar 1988/89 fördelade på landransfinansierat och icke-landransfinansierat bistånd

Kategori	Belopp (milj. kr.)
1. Landransfinansierat	3 131
2. Icke-landransfinansierat i programländer	1 160
3. Bistånd utanför programlandskretsen	1 299
4. Ej redovisat på land	2 136
<b>Summa</b>	<b>7 726</b>

Som framgår av tabell 4.5 är det framför allt en stor del av SIDA:s icke-landransfinansierade bistånd som går till programländerna. Det består av regionala insatser, särskilda program, bistånd genom folkrörelser och frivilligorganisationer och katastrofinsatser. Många av dessa insatser hanteras inom ett landprogrammerat synsätt.

Som exempel på hur de olika organen arbetar kan vi ta Tanzania som har en landram på 540 milj. kr. Tanzania är också ett av SAREC:s samarbetsländer med åtaganden för 9 milj. kr. Swedfund deltar i tre projekt i Tanzania och i ansiktning till dessa finansierar BITS tekniskt samarbete. Tanzania sänder deltagare till BITS internationella kurser och ett antal andra organisationer arbetar i Tanzania, t.ex. Swedish Cooperative Centre, Svensk Volontärverksamhet, kyrkliga organisationer och andra folkrörelserorgan — i stor utsträckning finansierade av SIDA. IMPOD arbetar också med att hjälpa tanzaniska företag in på den svenska marknaden. Dessutom erhåller Tanzania betalningsbistånd, som bereds i samarbete mellan SIDA och utrikesdepartementet. De totala *utbetalningarna* till Tanzania var 1988/89 578 milj. kr., varav utbetalningarna inom landramen svarade för drygt 80%.

Andelen av biståndet till programländerna som är landransfinansierad har de senaste åren i genomsnitt varit ca 70% enligt utbetalningsstatistiken. Dock går sannolikt en stor del av de i utbetalningsstatistiken oförklarade medlen till programländer, varför andelen sannare torde vara kring 60%. Variationerna mellan länderna är dock betydande. För vidare information se tabell 4.3 samt bilaga 4.

Utvecklingen har gått snabbt. För 10 år sedan utgjorde det landransfinansierade biståndet 68% av det totala bilaterala biståndet och 48% av biståndsbudgeten. De delar av det icke-landransfinansierade biståndet som vuxit snabbast finns inom SIDA:s anslag. Även BITTS anslag och under de senaste åren de särskilda skuldåtnadsåtgärderna har haft en snabb tillväxtakt. Figur 4.2 visar fördelningen på programländer och icke-programländer av landransfinansierat och icke-landransfinansierat bistånd.

Figur 4.2. Bilateralt utvecklingsamarbete, uppskattad fördelning av anslag 1989/90 (milj. kr.)

Programländer	Icke-programländer		
	1 (42%)	2 (28%)	3 (30%)
Landransfinansierat			
Icke-landransfinansierat			

1 Landransfinansierat bistånd	3 285	(42%)
2 Icke-landransfinansierat bistånd till programländerna	2 250	(28%)
1+2 Totalt bistånd till programländerna	5 535	(70%)
3 Bilateralt bistånd till andra länder än programländerna	2 320	(30%)
2+3 Bilateralt icke-landransfinansierat bistånd	4 570	(58%)

#### 4.2.7 Bistånd till länder utanför programlandskretsen

Men låt oss återgå till de länder som får bistånd utan att tillhöra programlandskretsen. Vilka är dessa?

Svaret på frågan beror på när frågan ställs. Det icke-landransfinansierade biståndet är mera flexibelt och ad hoc-betonat. Kina har tidigare under flera år varit den största mottagaren men f.n. beviljas inget nytt bistånd på grund av den politiska utvecklingen. Arabrepubliken Yemem har varit en betydande mottagare, men det är ett stort u-kredit finansierat projekt som svaret för volymen utbetalningar. Landet har inte så många andra kontakter med Sverige och när pro-

jektet är slut försvinner kanske landet som samarbetspartner. Med andra länder har Sverige ett mera permanent samarbete, t.ex. Tunisien, Algeriet och Pakistan. Men även det kan förändras snabbt t.ex. om den politiska situationen i dessa länder förändras. Tabell 4.7 visar storlek och typ av bistånd till de tio största icke-programländerna 1988/89.

Tabell 4.7. Utbetalningar till de 10 största icke-programländerna budgetåret 1988/89

Land	Belopp (milj. kr.)	Typ av bistånd									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Kina	304	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Algeriet <sup>1)</sup>	147	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Afghanistan*	144	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Pakistan	65	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Sudan	52	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Costa Rica	46	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Marocko	46	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Zaire	32	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Uganda	30	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Tunisien	23	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Summa	889										

\* Avser flyktingar och organisationer utanför Afghanistan

#### Typ av bistånd

- 1 Katastrofbistånd
- 2 Bistånd genom folkrörelser och enskilda organisationer
- 3 Särskilda program och regionala insatser
- 4 Livsmedelsbistånd
- 5 Forskningsbistånd genom SAREC
- 6 Tekniskt samarbete genom BITTS
- 7 U-krediter genom BITTS
- 8 IMPOD:s bistånd
- 9 Swedfund:s bistånd
- 10 Skuldåtnadsåtgärder

#### 4.2.8 Det icke-landransfinansierade biståndet i framtiden?

Hur kommer då det icke-landransfinansierade biståndet att utvecklas under 1990-talet?

Det är givetvis en fråga för riksdag och regering men förutsättningarna beror bl.a. på vilka organisationsformer och vilka arbetsmetoder som utformas. Storleken av det icke-landransfinansierade biståndet är beroende av tre faktorer, de totala biståndsanslagens storlek, landramarnas och det multilaterala biståndets andel av biståndsanslagen. Dessa tre förutsättningar behandlas nedan.

#### 1) Vid fortsatt ekonomisk tillväxt i Sverige

För det första antar vi att den ekonomiska tillväxten i Sverige kommer att vara fortsatt positiv. Utan att gå in på någon bedömning av de olika prognoser som finns kan vi säga att om BNP växer med 2% per år under 1990-talet kommer biståndsanslagen att uppgå till drygt 14 miljarder kr. år 1995 och till närmare



16 miljarder kr. år 2000 i reala siffror eller till 18 respektive 24 miljarder kr. vid 5% inflation. Allt under förutsättning att biståndsanslagen fortsätter att vara 1% av BNI. Det vill säga att om Sverige har en relativt låg ekonomisk tillväxt och om ambitionsnivån i biståndspolitiken är oförändrad — då kommer biståndsanslagen att öka reellt med 20% under detta decennium.

Skulle Sveriges tillväxt bli något högre, säg 3%, kommer biståndsvolymen att bli 17 miljarder kr. år 2000 i reala termer eller 26 miljarder kr. vid 5% inflation. Men minst lika intressant som att spekulera om förändringar i BNP är frågan om biståndet skall utgöra 1% av BNI. Flera partier förorsprakar en ökning av biståndsanslagen. Visserligen tillhör Sverige de länder som ger störst andel av BNI i bistånd, men både Nederländerna, Norge och Danmark ger en större eller lika stor andel. Vill vi fortsätta att vara ett föregångsland när det gäller volymen på utvecklingsstamarbete kommer anslagen som del av BNI att höjas. Bl.a. utvecklingen i Östeuropa kan motivera detta. Tabell 4.8 presenterar tre scenarier kring tänkbara förändringar.

Tabell 4.8. Tre scenarier över biståndsanslagen under 1990-talet (miljarder kr)

	1	3	3
1990/91	13,0	13,0	13,0
1991/92	13,3	13,4	14,6
1992/93	13,5	(13,2)	(15,3)
1993/94	13,8	(14,9)	(16,4)
1994/95	14,1	(15,9)	(17,5)
1995/96	14,4	(17,0)	(18,6)
1996/97	14,6	(18,2)	(19,7)
1997/98	14,9	(19,5)	20,6
1998/99	15,2	(20,9)	(22,3)
1999/2000	15,5	(22,3)	(24,1)
		(23,9)	(26,0)
		17,0	17,1
			(26,3)

Not: Alla belopp anges i fast penningvärde, i parentes anges motsvarande belopp vid 5% inflation.

Förutsättningar:

Scenario 1	BNP-tillväxt 2% per år
	Biståndsanslag 1% av BNI
Scenario 2	BNP-tillväxt 3% per år
	Biståndsanslag 1% av BNI
Scenario 3	BNP-tillväxt 2% per år
	Biståndsanslag 1,1% av BNI

En ökning till 1,1% av BNI till år 1995 skulle innebära en biståndsbudget på reellt närmare 16 miljarder kr. (under förutsättning av en tvåprocentig tillväxttakt eller 20 miljarder kr. vid 5% inflationstakt).

Slutsatsen är att en fortsatt real ökning av biståndsvolymen verkar trolig, dels automatiskt som en följd av tillväxten i den svenska ekonomin, och dels inte heller uteslutet som en följd av politiska beslut om en höjd ambitionsnivå. Det framstår som sannolikt att biståndet år 1995 kommer att vara i storleksordningen 14 till 15 miljarder kr. i dagens penningvärde eller 18 till 19 miljarder kr. i löpande priser vid 5% årlig inflation.

## 2) Vid oförändrade reala landramnar

För det andra är det osäkert om landramnarna i programländerna kommer att öka mer än inflationen. I några av de stora mottagarländerna har de varit

oförändrade, eller växt långsamt, under mitten av 1980-talet. I flera fall har ramarna minskat i reala termer. En översikt av utvecklingen under en tioårsperiod visas i tabell 4.9.

Flera programländer har betydande reservationer från del ena året till det andra. Landramnarna har i flera fall varit för stora för att kunna utnyttjas effektivt med den tillämpade beredningstekniken. Detta innebär inte att det inte finns behov av bistånd, men det innebär att systemet inte förmår använda medlen i förväntad takt.

Beredningskapaciteten hos de mottagande länderna, såväl som hos de svenska biståndsmyndigheterna rökter inte till med nuvarande förutsättningar. Det är säkerligen en orsak till att icke-landramnsfinansierade biståndformer ökar kraftigt, som visats ovan. Även i programländerna. En annan viktig orsak är ökningen att undvika en långsiktig bundenhet för hela biståndet i den situation av krisanpassning som präglar flera av programländer. Landramnen finansierar det stråbla och långsiktiga utvecklingsstamarbete och utgör därmed kärnan i biståndet. Detta har i ökande utsträckning behövt kompletteras med mer akuta och kortfristiga insatser i den politiska, ekonomiska och försörjningsmässiga kris som flera av programländerna befunnit sig i under 1980-talet. I vissa fall har Sverige varit en stor biståndsgivare och veksamhet har funnits att ytterligare öka landramnen av det skälet.

Även politiskt har det funnits en önskan att utveckla biståndformer både i och utanför programländerna som ligger utanför landramssystemet.

Tabell 4.9. Landramnarnas utveckling 1979/80—1989/90 (milj. kr)

Land	Landramn		Landramn uppskattad till 1979/80 års realnivå	Differens
	1979/80	1989/90		
Angola	70	170	151	+ 19
Bangladesh	120	135	259	+ 124
Botsuana	60	95	129	+ 34
Europaen	70	145	131	+ 6
Gumbe Bissau	55	80	119	+ 39
Indien	290	380	626	+ 246
Kap Verde	23	65	50	+ 15
Kanva	95	140	205	+ 65
Laos	45	85	97	+ 12
Lesotho	14	35	30	+ 5
Mogambique	140	395	302	+ 93
Sh Lanka	90	70	124	+ 124
Tanzania	345	540	745	+ 205
Vietnam	400	300	864	+ 564
Zambia	105	240	226	+ 14
	1 922	2 875	4 148	+ 1 123

Övriga länder\* 186

Totalt 2 108

3 285

4 553

./1268

\* Länder som ändringen avvecklats sedan 1979/80 eller som tillkommit efter 1979/80 (Zimbabwe och Nicaragua).

Sett över 1980-talet har landramnarna inte bara minskat som andel av det bilateralta biståndet (se figur 4.1) utan även i reala tal. Endast ett fåtal år under 1980-talet har landramnarna ökat mer än inflationen. Motsatsen har varit delvis vanliga. Om landramnarna i dag reellt skulle motsvara 1979/80 års nivå skulle de uppgå

till 4 553 milj. kr. mot faktiska 3 285 milj. kr. Den reala minskningen är alltså 1 268 milj. kr eller drygt en fjärdedel av 1979/80 års nivå (se tabell 4.9). Endast fem av 15 programländer har ökat sina ramar i reala tal under perioden.

Om 1980-talets trend av kraftigt minskande reala landramar vänder kan vi, kanske optimistiskt, räkna med att landramarnas reala nivå ligger kvar på ca 3 300 milj. kr. Vi antar i dessa resonemang att det landansfinansierade biståndet kommer att ligga kvar på reall ca 3,3 miljarder kr. per år — för så vitt inre flera nya programländer kommer till. I löpande priser skulle det innebära landramar 1990/91 på ca 3,5-3,6 miljarder kr.

### 3) Vid förändrad andel multilateralt bistånd

Har utgått vi från att bidragen till internationella biståndsprogram behåller sin andel av biståndsbudgeten. De bidrag det rör sig om går till de olika FN-organen, Världsbanken, regionala utvecklingsbanker och andra multilaterala organisationer som finansieras över CI-anslaget.

CI-anslaget som andel av de totala biståndsanslagen har sedan 1979/80 varierat mellan som lägst 27,6% och som högst 29,8%. Det har således visat sig vara så gott som en konstant andel av biståndet. Det är därför naturligt att vi i det här sammanhanget kan utgå från att det multilaterala biståndets andel av biståndsbudgeten kommer att vara oförändrad, dvs. ca 30%. Det bör dock tillfogas att det multilaterala biståndet får närvarande ses över av såväl det nordiska FN-projektet som den under 1989 tillsatta statliga utredningen om det multilaterala biståndet. Båda dessa översyner kommer att lämna sina förslag under 1991.

### Slutsatser

Samtliga dessa antaganden görs givetvis med reservation för att politiska beslut kan ändra förhållandena. Men mot den angivna bakgrunden är det realistiskt att anta att det icke-landransfinansierade bilaterala biståndet fortsätter att expandera under 1990-talet. Frågan är då hur en växande biståndsvolym skall fördelas på olika samarbetsformer. Tabell 4.10 illustrerar hur det kan se ut år 1995 förutsatt att

— landransbiståndet och det multilaterala biståndet utvecklas som nämnts och — det icke-landransfinansierade biståndet genom SIDA och övriga biståndsgigan som hittills fortsätter att absorbera en stor del av den reala ökningen i biståndsanslagen.

Tabell 4.10 är varken en prognos eller ett exempel på en önskad utveckling. Den illustrerar endast vad som skulle hända mot bakgrund av diskussionen ovan om de olika anslagsposternas utveckling. Om vi drar ut 1980-talets trend och utgår från att det är det i sig mycket diversifierade icke-landransfinansierade biståndet inom såväl SIDA som övriga biståndsgigan som ökar mest även i 1990-talets bistånd kan detta komma att växa med ganska stora belopp.

Om vi antar att en stor del av ett växande biståndsanslag kommer att användas för icke-landransfinansierat bilateralt bistånd kan vi fråga oss vilka länder detta kommer att gå till och för vilken typ av verksamhet? Om vi bortser från SAREC och de särskilda skuldåttmadsåtgärderna har det icke-landransfinansierade biståndet sökt sig ut via två huvudvägar:

(1) genom SIDA för speciella ändamål i programländerna samt i andra lägin-konstländer — huvudsakligen för infrastrukturprojekt och för att nå individer med hälsovård, livsmedel och utbildning, samt

(2) genom BITS för infrastrukturen och teknologiförfröing för industri och näringsliv i framför allt låg- och medelinkonstländer utanför programlandskretsen.

Diskussionen visar att, under förutsättning av oförändrat 1-procentmål, 2% ekonomisk tillväxt, oförändrat reall landransbistånd och oförändrad andel multilateralt bistånd, kommer det icke-landransfinansierade biståndet att bestå av ytterligare en halv miljard kr. om fem år och 2 miljarder kr. mer om 10 år i fast penningvärde och mer än det dubbla med nuvarande inflationstakt.

Skulle några av de andra variablerna förändras, tex. att biståndets andel av BNP ökar, kommer troligtvis det icke-landransfinansierade biståndet att öka ytterligare. Alla dessa faktorer sammantagna pekar på ett behov av organisatorisk anpassning.

Tabell 4.10. Tre scenarier för biståndsanslagens fördelning år 1995 (miljarder kr.)

	Scenario*		
	1	2	3
Totalt biståndsanslag	14,4	15,1	15,8
Multilateralt bistånd**	4,3	4,5	4,7
Bilateralt landransfinansierat bistånd	3,6	3,6	3,6
Övrigt***	0,7	0,8	0,9
Bilateralt icke-landransfinansierat bistånd	5,8	6,2	6,6

\* Scenarierna bygger på samma antaganden om tillväxt och biståndsanslag som beskrivs i tabell 4.8. Siffrorna parentes inkluderar 5% inflation. Reallvärd är uttryckt i 1990 års priser.

\*\* Anslagsposten CI. Antas vara konstant 30% av totala biståndsanslaget.

\*\*\* Posten innehåller myndigheternas administrationskostnader, vissa utbildningsinsatser avräkningar etc.

Stuligen måste vi uppmärksamma att alla de scenarier vi behandlar visar tillväxrförlopp. Men vad händer om Sveriges ekonomiska tillväxt blir mycket låg eller negativ? Om biståndsviljan och därmed anslagen sjunker? Det är inte troligt, men det kan förtjäna påpekas att på samma sätt som det icke-landransfinansierade biståndet absorberar en stor del av ökade anslag så kan det förväntas minska betydligt mer än övriga poster om det totala biståndet skulle minska.

### 4.3 Behovet av utvecklingsarbete och utbud av bistånd

Vi har angett vilka mål svenskt utvecklingsarbete har och hur mycket resurser som skulle finnas tillgängliga för detta. Nu skall vi kort belysa frågan om vilket behov det finns av dessa resurser och hur det behovet manifesteras — med tonvikt på behovet i andra länder än dem som är programländer för svenskt bistånd. Sedan skall vi diskutera vad Sverige kan och vill erbjuda i förhållande till dessa behov.

Det saknas heltäckande statistik om fattigdom, men olika källor pekar på försämrade villkor i många u-länder. I volymen "World Development Report 1988" konstaterar Världsbanken att mellan 1970 och 1980 ökade antalet människor med bristfällig kost i u-länderna från 650 miljoner till 730 miljoner. Sedan 1980 har situationen blivit betydligt sämre. Den ekonomiska tillväxten har stagnert, lönen och sysselsättning har gått ned. Sjunkande råvarupriser har drabbat bonderna och många regeringar har skurit ned tjänster inom utbildning, sjukvård och andra sociala sektorer. Det har enligt Världsbanken skett en klar och tydlig tillbakagång när det gäller barns hälsa, näringsstandard och utbildning. En studie visar att 21 u-länder av 35 hade lägre kalorier per invånare 1985 än 1965. Den förväntade livslängden har sjunkit i flera afrikanska länder.

Om fattigdomen kommer att fortsätta att öka under 1990-talet är en öppen fråga. En enkel framskrivning av trenderna från 1960 skulle helt klart visa att ett större antal människor kommer att befinna sig under "fattigdomsrecket", oavsett om tillväxten för övrigt är relativt gynnsam. Det finns egentligen ingen grund att förvänta sig att antalet fattiga kommer att minska, det troligaste är att de kommer att bli flera.

Det är dock viktigt att differentiera bilden mellan kontinenterna. Stora delar av Asien befinner sig i ett skede av stark och i flera fall accelererande tillväxt. Samtidigt är det i Asien som den största mängden fattiga människor bor. I Afrika syns vissa blygsamma tecken på att den stagnation och tillbakagång som präglar 1980-talet är på väg att brytas. I Latinamerika är bilden splittrad med ett antal länder i akut ekonomisk kris. De olika förhållandena innebär också olika behov av bistånd, alltifrån skuldåtnadsåtgärder, kapitalillikskort och investeringsmedel över kunskapsöverföring och samarbete inom samhällsbyggande till rent humanitärt stöd.

Att identifiera sektorer som kan dra nytta av biståndsinnsatser är inte svårt. En lärdom av tre årtiondens biståndsinnsatser är dock att ensaka projekt står eller faller med den makroekonomiska miljön de skall utvecklas inom. Därför kan ett utvecklingsamarbete som är inriktat på att utforma eller förbättra instrumenten och metoderna för utvecklingspolitiken vara väl så ändamålsenligt som ett mera direkt målorienterat bistånd av projektkaraktär. Många u-länders problem är inte främst resursknappheten i sig — även om denna knapphet är svår — utan oförmågan att till fullo utnyttja de resurser, inklusive bistånd, som faktiskt finns.

Det kan vara väl så värdefullt att stärka utformningen av näringslivspolitiken som att starta ett företag. Stöd till finansdepartementen, skattemyndigheter och andra förvaltningsområden kan också vara effektiva sätt att bidra till utvecklingen. Inte för att i första hand utforma politiken utan för att rådgöra om de instrument som används för att verkställa den och de konsekvenser dessa instrument har. Förutom kapital och tekniskt kunnande kan kunskap om samhällsorganisation och kunskapsutveckling vara väl så viktiga för länder som börjar konfronteras med ett modernare samhälles problem.

På ett allmänt plan har alla länder behov av utvecklingsamarbete med andra länder. I en värld som i snabb takt integreras växer behoven av samarbete kring utvecklingsfrågor, vare sig det handlar om ekonomi, skulder, miljö, flyktingar eller andra stora frågor. Frågor om gämsedigt beroende och gemensamt in-

resse kommer i förgrunden. Även det biståndsförstärkade utvecklingsamarbete har många olika former då behoven varierar stort mellan länder. I Östeuropa är kanske behoven främst politisk och ekonomisk systemutveckling genom samarbete snarare än biståndsinmäsialt kapitalillikskort. Fattiga men snabbt växande u-länder som de sydostasiska och Botsvana har andra behov av utvecklingsamarbete än stagnierande u-ländekononier. Det går inte a priori att ange några speciella sektorer.

Vårt bistånd har under de senaste 25 åren främst varit ett uttryck för solidaritet med de fattiga folken på de tre u-landskontinenterna. Det har syftat till att övertyra resurser och kunnader — till kunskaps- och institutionsutveckling. Ett allviktigare inslag i utvecklingsamarbetet, med fattigare men också med mer utvecklade u-länder, är ett organiserat ertarnehetsutbyte kring hur samhällsproblemen av olika slag kan tacklas, institutioner byggs upp, kunskap utvecklas, etc. Vi har antwort antalet fattiga människor troligtvis kommer att öka inom stora delar av u-världen även vid en förbättrad ekonomisk tillväxt, och att utskifterna för ekonomisk tillväxt är relativt ogynnsamma för många länder i Latinamerika och Afrika under den närmaste framtiden. Det senare kan dock ändras ganska snabbt visat efter krigstidens erfarenheter. Det finns å andra sidan anledning att tro att miljöproblemen kommer att accentueras ytterligare både som en oberoende kraft och till följd av dessa båda tendenser.

Miljöproblemen hänger samman med utveckling. Kommerciell överspekulation, fattigdom och okunnighet är viktiga orsaker till miljöförstöring i form av avskogning, jorderosion och ökenbildning. Det finns all anledning att tro att det finns ett stort och växande behov av kunskapsöverföring och gemensamt kunskapsutveckling när det gäller utformning av miljöpolitik.

De mänskliga rättigheterna saknar ett fullvärdigt skydd i de flesta länder. Under 1980-talet har situationen förbättrats och många diktatorer har förändrats till mera demokratiska samhällsstruktur. Många länder i Latinamerika är exempel på det, liksom Pakistan och Filippinerna. Den mest spektakulära utvecklingen har givits ägt rum i Östeuropa. I några fall har fredsprocesser inleats i områden som varit i konflikt, t.ex. Namibia, Centralamerika, Angola, Sri Lanka och Uganda. Det ger kanske anledning till att ställa sig förhoppningsfull inför 1990-talet. På de flesta håll är dock freds- och demokratiseringsprocessen hotad. Det är inte på något sätt en självklar utveckling utan något som människor ständigt måste kämpa för.

Det är egentligen inte områden för bistånd eller utvecklingsamarbete vi visat på utan snarare områden för utveckling och förändring i samhällena. Det fåk tum att det finns ett behov av utveckling innebär inte nödvändigtvis att bistånd har en roll att spela — och skulle det ha det så är dess utformning avgörande. Biståndet är en relativt ny företeelse och det har kritiserats från flera håll. Kritiken mot biståndet kommer huvudsakligen från två håll. Några utvecklingskonomer hävdar att biståndet stödjer en utvecklingsprocess som binder u-länderna närmare till i-ländernas samhällsutveckling, dvs. en exploaterande relation som u-länderna inte har någon möjlighet att hävda sig inom och som framför allt drabbat de fattigaste i dessa länder. Biståndets strukturella och politiska innehåll motverkar, enligt kritikerens syn, en självständig och rättvis utveckling.

Den andra gruppen kritiker hävdar att bistånd försvårar utvecklingen genom att snedvräta normala marknadsprocesser, t.ex. genom att bidra till felaktig

prisbildning, uppruntarna konsumtion snarare än sparande, samt möjliggöra investeringar och konsumtion som inte är i ländernas långsiktiga intresse. Biståndet har, med dessa kritikers ord, hjälpt till att bygga politiska och administrativa system som lämnar en vital marknadsekonomisk utveckling.

Det finns dock inte några generellt hållbara argument vare sig för åsikten att bistånd orsakar skada eller att alternativa relationer till u-länderna skulle vara bättre. De slutsatser som kritikerna försökt dra på ett mera allmänt plan har heller inte något stöd i praktiken. Det finns inget hållbart empiriskt underlag för vare sig de marknadsekonomiska argumenten mot bistånd eller autonomiarbeten. Diskussionen har dock tjänat till att stärka och förbättra biståndet genom att det många gånger pekat på specifika omständigheter som försvårar biståndet och bidragit till kunskapen om vad som är bra stöd.

Teorin om biståndets bidrag till utvecklingsprocessen fästes åt att externa medel kan stärka ett mottagande lands utveckling på flera sätt, t.ex. genom att bidra till ett mera effektivt utnyttjande av befintliga resurser, genom att höja sparandet och investeringsnivåerna, ställa utländsk valuta till förfogande, stärka kunskapsutvecklingen och, kanske, genom att direkt höja konsumtionsnivån. Biståndet kan, enligt teorin, också vara speciellt användbart för åtgärder inom "tränga sektorer" (flaskhalsar) och kan därigenom få stora och snabba effekter i det mottagande landets utveckling.

Det finns goda skäl (teoretiska såväl som empiriska) att anta att bistånd kan vara ett bra sätt att angripa de utvecklingsproblemen som diskuterats ovan. Det finns givetvis bra bistånd och det finns dåligt bistånd, men det går inte att kritiserar bistånd som ett generell fenomen — åtminstone inte på goda empiriska grunder.

Slutsatsen är att det finns ett mycket stort behov av bistånd och utvecklings-samarbete. För det första finns det ett behov av kapital för att ersätta resursflödet från u-länder till i-länder med ett flöde i motsatt riktning. Detta kapital behövs för import, för investeringar i nödvändig infrastruktur för samhällsutveckling och för drift och underhåll av gjorda investeringar. För det andra finns det ett behov av kunnande och erfarenhetsutbyte, såväl när det gäller den övergripande utformningen av den ekonomiska politiken och utvecklingspolitiken, som konkret inom ett antal samhällssektorer. För det tredje finns det ett behov av direkta stödsatser för de fattigaste, vilket i sig kombinerar kapital och kunnande.

#### 4.3.2 Utbudet av bistånd

Utgångspunkten för det svenska utbudet av bistånd är 1-procentmålet. Sverige har sagt sig vilja ge 1% av bruttonationalinkomsten i bistånd. I sig är detta ett löfte om en kvantitativ resursöverföring och som vi sett behövs denna.

Men utbudet av kvantiteten 1% av BNI är också knutet till de fem biståndspolitiska målen. Pengarna skall användas för att nå dem, inte för militära ändamål eller något annat — om än önskvärt i mottagarens ögon.

Slutligen finns det en tredje aspekt på utbudet. Mellan skall också kunna användas för kunskapsutveckling tillsammans med mottagarnas. Det är ingen tvivel sak om att kapital behövs för att nå de biståndspolitiska målen. Därmed är det inte säkert att det finns ett tillgängligt kunnande som är användbart i dessa sammanhang.

vilka "kunskapsområden" är då mest relevanta för u-ländernas behov, och finns det några områden bland dem vi diskuterat som Sverige inte har något kunnande om? I ett industrisäkrat välfärdssamhälle som det svenska är det huvudsakligen inom tre områden som man lätt identifierar kunnande eller erfarenheter som kan vara av nytta för u-länder.

För det första är det kunnande inom *samhällsorganisation*, dvs. svenska erfarenheter av utvecklingspolitikens instrument och effekter. I Sverige har folkförtroelsena och de enskilda organisationerna spelat en viktig roll i utvecklingen. Sverige har också byggt upp en förvaltning som initierat, genomfört och utvärderat åtgärder inom de flesta områden, t.ex. miljöskydd, lagstiftning om konkurrensbegrensning och konsumentskydd, regional utvecklingspolitik, utbildningsplanering och utbyggnad av hälsovården. Många misslag har gjorts men kunnande har också byggts upp. Dessa erfarenheter i vid mening, finns det intresse av att ställa till u-ländernas förfogande. Det bör betonas att det som regel inte handlar om kunnande som är direkt överförbart. Det är snarare kunskap om analys, erfarenhetsåtervinning och kunskapsutveckling inom vitala samhällsområden som kan vara av intresse att ta del av.

För det andra finns det *tekniskt och organisatoriskt kunnande* inom t.ex. industri, näringsliv och infrastrukturutveckling. Det finns ett stort antal svenska företag som är ledande när det gäller den tekniska utvecklingen inom sina respektive områden, t.ex. inom skogsindustri, verkstadsindustri, byggvaruindustri och småföretagssektorn. Det finns ett intresse inom biståndet av att ställa produktionerna till u-ländernas förfogande, men också det produktions tekniska och organisatoriska kunnandet genom teknologi- och kunskapsöverföring.

För det tredje finns det kunnande inom *forskning, utveckling och problemlösning* både av generell och specifik karaktär. Det specifika kunnandet kan vara forskning och utveckling inom något område, t.ex. metoder för skogsavverkning, marinbiologi, eller arkeologi. Det generella kunnandet kan vara metoder och angreppssätt för problemlösning som är relevanta under olika omständigheter.

De sätt som vi löser tekniska och organisatoriska problem på i Sverige behövs inte vara tillämpbara i andra sammanhang. Men när man utformar lösningen på problem har man alltid ett sätt av analysmetoder och arbets sätt som är intressanta i sig. Att lösa problem och svara på frågor är delvis generella och universella processer.

Är då svenskt kunnande relevant för u-länderna? Det har länge anförts att i-ländernas teknik för produktion såväl som samhällsbyggnad är främmande för u-ländernas kultur och traditioner. Är den svenska industrin så tekniskt avancerad att det inte går att överföra dess teknologi till u-länderna? På ett allmänt plan är det givetvis inte så. Den mest avancerade tekniken är inte nödvändigtvis den svåraste att föra över och det finns inte någon anledning varför det som utvecklas här och fungerat bra här inte skulle kunna tillämpas i u-länderna.

Men lika lite som det finns något allmänt argument mot teknisk kunskap, produktion (och organisation) finns det någon självklarhet i att de svenska lösningarna faktiskt är bra. De kan mycket väl vara obrukbara i vissa länder och miljöer men passa bra i andra. Det ligger aldrig någon automatisk tekniska lösningars relevans, ibland är det mest avancerade bästa anpassat, ibland det enklaste. Detta gäller speciellt när man rör sig bland en så heterogen grupp länder som de utanför programlandskretsen. Genom det svenska biståndet har dock

successivt en allt mera erfaren resursbas utvecklas som svarar mot de önskemål om samarbete som u-länderna riktar till Sverige.

Fanns det några områden där det är svårare att tillämpa svenskt kunskande? Erfarenhetsmässigt är ett bistånd riktar till de allra fattigaste svårare att genomföra. I den mån det fattigaste drar nytta av nationellt tillämpat kunskande inom samhällsorganisation och produktion när man dem indirekt, men det är på mycket lång sikt. Visserligen finns det ett praktiskt kunskande som behövs vid katastroflöslösningar när det gäller att sköta logistiken kring leveranser av mat och medicin m.m. Samma sak gäller humanitär bistånd. Vad vi kan erbjuda är enskilda människors allmänna förmåga och goda vilja, t.ex. då genom organisationer som Röda Barnen, Röda Korset och missionen.

Biståndet måste ha en organisation och ett arbetsställe som gör det möjligt att bedöma om det verkligen är svenskt eller annat kunskande som behövs — och att svenskt kunskande eller svenska erfarenheter inte bör föras ut som allmännyttiga recept. Det är egentligen inte någon annan än "beställaren" av biståndet — samarbetspartnern — som kan avgöra vilket kunskande som är relevant.

Men kunskap är inte något samhälls äger och det finns egentligen inte någon svensk kunskapsmassa. Kunskap är förankrad hos individer och kanske i viss mån organisationer. Att Sveriges riksdag och regering vill erbjuda kunskap medför inte nödvändigtvis att enskilda individer och organisationer vill göra det. Det beror på vilka andra handlingsalternativ de har och vilka intressen som driver dem.

Tendensen under 1980-talet har varit ett sjunkande intresse för biståndsarbete, främst bland företag men också bland andra organisationer. Det beror huvudsakligen på konjunkturuppgången och på att företagen inriktat sig på Europasamarbete. Satsningar i u-länderna har bedömts som mindre lönsamma och strategiskt relativt ohintressanta.

Inom förvaltningen har ett tidigare givande intresse för tjänstexport svalnat. RRV har i sin rapport "Myndighetsbolag utanför affärsverkssektorn" pekat på vissa institutionella hinder som skatteregler som missgynnar ofrenliggjansställd personal. Som vi beskrivit i kapitel 3 finns det egentligen ett stort och i motgångsländerna efterfrågat kunskande, men det är inte tillgängligt med någon automatik, mest på grund av de formella hinder som en traditionell myndighetsstruktur ställer upp för möjligheterna att bedriva en konsultverksamhet av detta slag inom ramen för en normal anslagsmyndighets område.

Biståndsmyndigheterna måste ha ett dynamiskt perspektiv på "resursbasen" så att de motiverar och förbereder den att dela i erfarenhetsutbyte och kunskapsutveckling. Om 1980-talets tendenser fortsätter in på 1990-talet får det avgörande betydelse om det kan utformas arbetsställe och organisationsformer som integrerar den erfarenhet och det kunskande Sverige vill erbjuda i utvecklingsarbetet från början. Det innebär ett synsätt som inte ser kunskandet som en färdig produkt utan som resultatet av en samarbetsprocess där resursbasen har en viktig roll att spela.

#### 4.4 Organisation och arbetsformer för det icke-landdramsfinansierade biståndet

Under avsnitt 4.2 uppskattade vi det icke-landdramsfinansierade bilaterala biståndet till 4 570 milj. kr. under 1989/90. Av dessa medel går drygt 50% eller 2 320

milj. kr. till samarbete utanför programlandsutvecklingen. I det här avsnittet skall vi beskriva organisation och arbetsställe för denna del av biståndet. Det icke-landdramsfinansierade biståndet går genom alla de fem biståndsgörarna men i det här avsnittet behandlar vi i första hand SIDA och BITS. Svedfund och IMPOD behandlas mer ingående i kapitel 5.

##### 4.4.1 SIDA:s verksamhet

Som vi sett ges den största delen av det icke-landdramsfinansierade biståndet genom SIDA till såväl programländer som länder utanför programlandsutvecklingen. Stödet kanaliseras i stor utsträckning genom internationella organ och genom enskilda organisationer, i form av projektbistånd, katastrofbistånd och humanitär bistånd. Riktlinjerna för detta stöd gör inget åtskillnad mellan programländer och andra länder. Nedan gör vi en kort genomgång av innehållet under SIDA:s olika anslagsposter.

Inom anslagsposten *enskilda program* ger SIDA ett åndamålsbundet bistånd i flera länder. Detta omfattar delposterna energi, befolknings- och hälsafrågor, AIDS-bekämpning, kvinnofrågor, kultur och massmedia, miljövård, rättigheter och demokratisk utveckling, försöksverksamhet och metodutveckling samt insatserbeträdelser och resultatutvärdering. Avsikten med verksamheten är att tillgodose behov i u-länderna inom av Sverige särskilt prioriterade områden, att utveckla metodik och teknik inom biståndet samt att sprida erfarenheter m.m. Det totala anslaget under budgetposten är 328 milj. kr. under 1989/90. Insatserna har ofta anknytning till det reguljära samarbetet med programländerna men kan också omfatta andra u-länder och samarbete med internationella organisationer. *Särskilda miljöinsatser* är sedan 1989/90 en ny anslagspost inom SIDA. Miljöfrågorna ges därmed kraftigt ökade resurser och disponerar 1989/90 225 milj. kr. Medlen kan användas både i och utanför programlandsutvecklingen.

Under anslaget *katastrofbistånd och stöd till återuppbyggnad* tar ett stort antal länder årligen emot stöd från SIDA. 1989/90 är anslaget 800 milj. kr. I de flesta fall kanaliseras biståndet genom svenska eller internationella organisationer. Afghanistan har under senare år haft en särskilt hög, 1988/89 utbetalades 144 milj. kr. till flyktingar i Pakistan samt till civilbefolkningen i landet. Andra stora mottagare var Moçambique med 131 milj. kr. och Etiopien med 65 milj. kr.

*Det regionala biståndet* berör för närvarande främst länderna i södra och östra Afrika, av vilka de flesta är programländer. Stödet går huvudsakligen till medlemsländerna i SADC (Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Moçambique, Swaziland, Tanzania, Zambia och Zimbabwe). Mindre belopp går också till den östafrikanska utvecklingsbanken EADB och till ICAD — en regional organisation för att motverka fortkans effekter genom långsiktig utvecklingsarbete. Regionalt bistånd går också till Centralamerika, Mekongkommissionen (Laos, Thailand och Vietnam) samt länderna kring Benagiska bukten. Biståndet är långsiktigt, även om volymen svenskt bistånd som när varje enskilt land utanför SADC-kretsen i regel är liten.

Det *humanitära biståndet* omfattar dels södra Afrika, dels ett dussintal länder i Latinamerika. Biståndet ges som bidrag till betrieleserörer och enskilda svenska och internationella organisationer. Det fördelas efter ansökan till SIDA, på rekommendation av Beredningen för humanitär bistånd.

Stöd till svenska *enskilda organisationer* ges för biståndsbete i ett sjuttiofem land. De svenska folkförelserna har under senare år kommit att spela en allt viktigare roll i biståndet som helhet. Statliga medel för genomförande av såväl utvecklingsprojekt som katastrofbistånd och humanitär stöd kanaliseras via dem. Cirka 25% av SIDA:s budget — ca 1,5 miljard kr. budgetåret 1989/90 — kommer uppskattningsvis att kanaliseras genom svenska och internationella folkföreiser och enskilda organisationer.

SIDA har ingått ramavtal med 11 större svenska enskilda organisationer: Arbetarrörelsens Internationella Centrum (AIC), Afrikagruppernas Relytiseringsorganisation (ARÖ), Diakonin, LO/TCOs Biståndsanvänd, Swedish Cooperative Centre (SCCC), Pringsmissionens U-lands hjälp, Rädda Barnen, Svenska Handikapporganisationens Biståndsstiftelse (SHIA), Svensk Volontärsamverkan (SVS), Svenska Missionsrådet (SMR) och Utbildning för Biståndssamarbetet (UBV). Dessa ramorganisationer representerar tillsammans över hälften av medlemsoorganisationer och har under de senaste åren erhållit bidrag motsvarande ca 3/4 av anslaget för stöd genom enskilda organisationer. Samarbetet med ramorganisationerna regleras av avtal som löper på 5 år. Rambidragen beviljas dock på basis av årliga framskälningar.

SIDA:s uppgift är främst att finansiera verksamheten samt att bedöma den i förhållande till de biståndspolitiska målen och kontrollera att den genomförs effektivt. SIDA:s roll är här långt mindre arbetsintensiv än i det traditionella bilateralaständet. Uppskattningsvis mindre än en tiondel av SIDA:s personal administrerar den knappa tredjedelen av SIDA:s ansökan och kanaliseras via svenska och internationella folkföreiser, enskilda organisationer och andra organ för humanitärt och katastrofvarhjälpanande arbete.

Utöver de oransjämnda områdena finns det ytterligare en form av bistånd som inte ingår i landramarna nämligen *betalningsbistånd*. Det består av regeringerna men bereds av SIDA i samråd med UD. Flera av programländerna och många andra länder genomgår för närvarande strukturanpassningsprogram i syfte att få ekonomin i balans och att återupptäta tillväxten. Programmen genomförs i de flesta fall i samarbete med, eller under rådgivning från, IMF och Världsbanken.

Huvuddelen av medlen under anslagsposten har använts i programländer. Men även andra länder t.ex. Uganda, Ghana, Bolivia samt Sao Tomé och Principe har fått stöd.

Stuuligen uppdrar regeringen åt SIDA att bereda delar av anslagsposten *protektivbistånd till vissa länder*. Biståndet till Costa Rica finansieras ur detta anslag. Detta bistånd bereds i mångt och mycket i landransprogramliknande former.

#### 4.4.2 BITS verksamhet

BITS anslag, 610 milj. kr. 1989/90, är betydligt mindre än summan av SIDA:s icke-landransfinansierade anslag. I tabell 4.5 visas att SIDA i icke-programländer är uppskattningsvis nästan tre gånger så stort som BITS i anslagsstämmer.

BITS har till uppgift att främja ekonomisk och social utveckling i enskilda u-länder och samtidigt bidra till att utvidga och stärka Sveriges förbindelser med dessa länder genom insatser i samarbete med svenska institutioner och företag. BITS-u-krediter och internationella kurser riktar sig till alla länder, men det

tekniska samarbetet går till länder utanför programlandskretsen. Ett av riksdagens syften med BITS var att stimulera, utveckla och bredda Sveriges samarbete med andra u-länder än programländerna.

BITS verksamhet bygger på tanken att bedriva biståndssamarbete genom fird och omfattning avgränsade åtaganden i olika projekt. BITS skall skapa kontakter och finansiera kontrakt medan mottagarländer och den svenska kontraktspartnern förutsätts genomföra insatserna.

Verksamheten utgår ofta från redan etablerade förbindelser mellan Sverige och samarbetsländerna och bygger på ett ömsesidigt intresse att utveckla samarbetet. Inom BITS tekniska samarbete har insatserna blivit alltmer varierade och utvidgats till allt fler länder och sektorer. Många relativt komplicerade och tidskrävande insatser genomförs. Krav och förväntningar om uppföljning i form av följdsatser ökar både från mottagarländerna och från svensk sida.

I kretsen av ett tjugotal samarbetsländer ingår länder med vilka Sverige ingått samarbetsavtal, tidigare programländer för SIDA och länder där ett intresse för samarbete funnits på ömse håll. Mer reguljärt samarbete omfattar bl.a. Algeriet, Bolivia, Costa Rica, Cuba, Dominikanska Republiken, Ecuador, Egypten, Filippinerna, Ghana, Jamaica, Jordanien, Malaysia, Mauritius, Mexiko, Pakistan, Peru, Sudan, Thailand, Tunisien och Uruguay.

Biståndet genom BITS i form av u-krediter är anpassat till medelinkomstländer och låginkomstländer med god kreditvärdighet, vilket exkluderar flera av programländer. Den genomsnittliga nivån på det tekniska samarbetet är 10 milj. kr per land och år, vilket är lågt jämfört med programländerna. Fördelningen på olika ländergrupper visas i tabell 4.11 nedan.

Tabell 4.11. Fördelning av BITS insatser per landkategori 1986/87 (milj. kr.)

Samarbetsform	Landkategori		1638—
	BNP per capita i US dollar	790—1635	
Tekniskt samarbete	400—790	790—1635	1638—
U-krediter	96	46	175
Exempel på länder	825	256	376
	Indien	Bolivia	Botsvana
	Kina	Zimbabwe	Algeriet
	Sudan	Costa Rica	Costa Rica
	Tunisien	Egypten	Malaysia
	Pakistan	Cuba	

Men även inom den grupp av länder BITS arbetar med finns det skillnader i hur djupri samarbetet är. För det första finns det några länder med vilka man har årliga överläggningar. Riktlinjerna för samarbetets innehåll regleras genom protokoll. Med andra länder har man ett reguljärt samarbete utan formaliserade samrådsprocesser. Möten mellan BITS och svenska ambassader å ena sidan och det mottagande landet å den andra sidan hålls efter behov och protokollförs. Det finns också länder där BITS bara gjort enstaka insatser som inte lett till vidare engagemang och som man för dagen inte heller tror kommer att följas upp. Stuuligen finns det också en stor grupp länder där man av olika anledningar inte har någon verksamhet, även om de tillhör gruppen låg- och mellaninkomstländer. I några enstaka fall beror det på politiska beslut. För det mesta beror det på att kontakterna är för svaga utvecklade och projektförslag därför inte aktualiseras mellan dessa länder och Sverige som BITS skulle kunna finansiera.

De internationella kurserna har haft deltagare från totalt ett tiotal u-länder. Hittills har det utvecklats ett tiotal kurs, vilka normalt upprepas årligen. Många av kurserna är inriktade på svenska basföretag som gruvverk, tillverkning av papper och pappersmassa, energiförsörjning och telekommunikationer. Nya kurser har kommit till inom miljövard, trafiksäkerhet samt fred och konfliktlösning. BITS har också aviserat att man ämnar erbjuda kursen inom förvaltningsområdet. Cirka hälften av deltagarna kom från BITS-länder; 30% från programländer och 20% från övriga u-länder.

BITS riklinjer och arbetssätt får konsekvenser för verksamhetens inriktning på sektorer och typ av insatser — både för det tekniska samarbetet och för u-krediter. Verksamheten har främst inriktats på energiförsörjning, transport, kommunikationer och industriell verksamhet (infrastruktur 85% och industri 10% av del totala). Men BITS kan stödja insatser som mycket liknar SIDA:s. Ett BITS-projekt kombinerar ofta utbildning med finansiehhjudd, vilket kan jämföras med en SIDA-insats som kan bestå av varubistånd och utbildning. Byggnadsblocken i det enskilda projektet är lika varandra.

En viktig skillnad är dock att BITS aldrig uppträder som kontraktspart utan enbart finansierar ett avtal mellan en svensk organisation och en i u-landet. SIDA är för det mesta kontraktspart, tar aktiv del i beredningsprocessen och kombinerar olika typer av resurser och institutioner till en biståndsinnsats. SIDA har också till skillnad från BITS ett stort land- och sektorkunnande inom organisationen.

Genom u-krediter övertörs finansiella resurser på förmånliga villkor för att finansiera svenska varor och tjänster. Krediten kan utnyttas först när ett kontrakt har vunnits i internationell konkurrens. U-krediterna ges med en förmånlighetsgrad på 50% till minst utvecklade länder och 35% till övriga u-länder.

U-kreditsystemet startade 1981 och fram till 1989 hade BITS fått ca 500 ansökningar om krediter. BITS har ställt sig positiv till mer än en tredjedel, totalt 11 600 milj. kr. Huvuddelen av de övriga ansökningarna avslogs eller återlogs av de sökande. Ca 35% av beviljade krediter har inte lett till kontrakt och har därigenom fallit bort. Övriga krediter, som är under förhandling eller har lett till låneavtal, omfattar åtaganden av en total lånevolym på 8 miljarder kr. Detta medför en biståndskostnad på 2,5 miljarder kr.

De beviljade och ännu aktuella krediterna fördelar sig på 25 länder: Indien, Algeriet och Kina är dominerande mottagare av u-krediter. Dessa tre länder har fått drygt hälften av krediterna. Andra större mottagarländer är Angola, Egypten, Jordanien, Kenya, Pakistan, Tunisien och Zimbabwe (se tabell 4.12 och 5.4 sid 148).

U-krediter kan också ges till programländer, förutsatt att de bedöms vara kreditvärda. SIDA kan i princip finansiera samma typ av anläggning, men då genom gåvobistånd. Det finns exempel på att BITS genom u-krediter kommer in i SIDA:s programländer (9 fall) och då använder andra beredningsmetoder än SIDA skulle ha gjort. Det är i sig inte något problem. De båda organisationernas uppgifter är i dessa fall så klart avgränsade att risken för överlappningar är liten. Tvärtom har BITS haft nytta av SIDA:s länderkunande och har där för kunna göra sina egna bedömningar snabbare och effektivare.

Tabell 4.12. Sammanfattande data om u-krediter (milj. kr.)

	Antal	Kredit- belopp	Bistånds- kostnad
1. Förhållna ansökningar	500		
2. Avslagna/Återtagna	-275		
3. Ansökningar under beredning	-20		
4. Beviljade krediter	205	11 608	
5. Avnoterade krediter	-74	-3 554	
6. Beviljade ännu aktuella krediter	131	8 054	2 562
7. Avhållna ökar	-17	-1 305	-527
8. Avvalda krediter/biståndsanslagat beläst	114	6 551	2 035
9. Insatser under genomförande	-57	-4 757	
10. Slutförda insatser	57	1 794	

Det genomsnittliga kreditbeloppet för u-krediter uppgår till 60 milj. kr., men spannvvidden är stor. 5 krediter är på över 200 milj. kr. De största krediterna går alla till energiförsörjning, nämligen ett vattenkraftprojekt i Kenya, två större kraftöverföringsprojekt i Indien och ett kolbaserat kraftverk i Indien. Därtill kommer det nyligen beslutade vattenkraftprojektet Uri i Indien. SIDA deltar med landransmedel i de tre förslänkända projekten samt i Uri-projektet.

Utbetalningarna för tekniskt samarbete har ökat ca 4 gånger under en 5-årsperiod, och utbetalningarna för u-krediterna ca 7 gånger. Personalen har fördubblats under samma tid, vilket innebär att de administrativa kostnaderna fördubblats i absoluta tal men halverats i förhållande till utbetalningarna. Som visat liknas årligen stöd till ca 180 insatser i 30 länder för tekniskt samarbete. Därutöver fattas beslut om ett femtiotal insatser som kontrakteras under följande år. Varje år kommer dessutom ca 700 deltagare från 70 länder till ett tiotal kurs. Även om BITS begränsar sin roll till att bedöma insatserna och strävar efter arbetsmetoder som minimerar de egna insatserna ställs stora krav på beslutsförarna och bedömnings-/utvärderingskunnande.

Varje u-kreditärende innebär också betydande beredningsinsatser. Efter beviljande krävs en relativt stor arbetsinsats i form av samråd med Svensk Exportkredit AB (SEK), Exportkreditnämnden (EKN) och svenska banker samt med myndigheter och företag i mottagarländer och Sverige. Det ställs också ökade krav på uppföljning och granskning.

#### 4.5 Vilka är problemen?

Efter genomgången ovan borde vi kunna urskilja vad som är, eller blir, problemen inom det bilaterala biståndet utanför programlandskrisen. För att skilja detta gör vi först ett kort scenario över hur biståndet skulle kunna se ut 1995 under förutsättning att det inte sker några förändringar i organisation och arbetsformer.

##### 4.5.1 Biståndet 1995 — ett scenario

Detta är ett scenario, en tankelek, med vars hjälp vi vill lyfta fram problem och frågeställningar för den vidare behandlingen. Det är med andra ord ingen realistisk prognos över utvecklingen.

Det icke-landtramsfinansierade biståndet har vuxit till ca 6 miljarder kr. Inom SIDA har det icke-landtramsfinansierade biståndet vuxit sig större än landtramsarna. Basen för organisationens arbetsfördelning och beredningsformer har därför successivt flyttats undan. Den politiska styrningen av biståndet genom landtrams har i grunden förändrats eftersom landtramsarna nu utgör endast ca en tredjedel av det totala bilaterala biståndet.

En stor del av de ökande utslagen ges därför i form av betalningsbalansstöd och stöd genom enskilda organisationer och folkrörelser. Berednings- och uppföljningskapaciteten hinns inte utvecklas i takt med arbetsuppgifterna.

Samtidigt påförs SIDA nya uppgifter när det gäller att främja samarbetet med enskilda länder och regioner — dock utan att dessa får status av programländer. De nya uppgifterna passar inte in i SIDA:s huvudmodell för beredning och beslut, utan i stället får man fortsätta att improvisera med andra anslagsposter och varierande beredningsformer.

BITS verksamhet ökar kraftigt jämfört med 1990, dock utan att organisationen förändras. Därmed har biståndet fått en kraftig slagida mot infästnings- och näringslivsutveckling.

Även BITS får nya uppgifter och direktiv när det gäller landval och mål, men saknar egentligen instrument och resurser att följa upp dessa. De ökande anslagen ställer i sig så stora krav på handläggarkapaciteten att nya kvalitetskrav inte kan mötas. Möjligheten att samordna verksamheten med andra biståndsorgan försämras också.

SAREC, Svedfönd och IMPOD fortsätter i samma spår som 1990, med ungefär samma problem. De påverkas inte lika mycket av volymtillväxten och de har sina nischer inom det totala biståndet. Deras roll i förhållande till mottagarländer och det svenska samhället påverkas inte med någon avsevärd förändring.

Riksdag och regering får allt svårare att styra biståndet. Utvecklingen i tredje världen gör att Sverige vill svara mot behov även i andra länder än programländerna. De instrument som finns till förfogande räcker inte. Ad hoc-lösningar med särskilda direktiv från regeringen till myndigheterna att inrätta verksamheten i nya spår blir allt svårare. Oklarheten om vilken roll SIDA och BITS skall ha i biståndet till olika länder är stor. Även ambassaderna har svårt att se de olika biståndsorganens roll i relation till de önskemål om samarbete som dessa ställs inför.

Känsnan av att göra samma saker, av att inte utnyttja skalfördelar i länder- och fackkunskap blir större. Följden blir att myndigheternas förhandlingsstyrka gentemot mottagare och svenska organisationer minskar och kvaliteten på biståndet blir lidande. Ända råder stor osäkerhet om detta, eftersom det inte finns medel och former för uppföljning och utvärdering.

Det är med andra ord ett illavarslande scenario. Det beskriver ett bistånd med troligtvis låg målnuppfyllelse, dock utan närmare kunskap om hur det förhåller sig med den saken. Vidare visar det på en inriktning på sektorer som stannar kvar sig med utländarnas främsta behov eller med de biståndspolitiska målen. Biståndet får inte flexibilitet i meningen att det kan inriktas på nya områden, men det är inte heller stabilt, eftersom det inte har några fasta former. Det riskerar att kombinera låg anpassningsförmåga med ryckighet och okontrollerbarhet.

*Självtallet är detta inte ett realistiskt scenario. Det är otroligt att utvecklingen skulle fortskrida under 5 år utan några anpassningsåtgärder.*

*Syftet med scenariot är just att lyfta fram problemen och belysa vilka dessa åtgärder skall vara.*

Problemen kan summeras enligt följande:

1. Ökningen av resurser för det icke-landtramsfinansierade biståndet leder till att *handläggarkapaciteten* inom dessa områden inte längre räcker till. Trots långgående samarbete med andra svenska organisationer brister myndigheterna i kapacitet att bereda och följa upp vilka insatser som skall göras och vilka effekter de får.
2. Det icke-landtramsfinansierade biståndet riskerar att få en *slagsida* mot antingen spridda insatser genom enskilda organisationer, myndigheter och förtägl eller stora koncentrerade insatser inom infrastrukturutveckling och näringsliv. Det är för närvarande svårt att erbjuda ett mera långsiktigt samarbete inom sociala sektorer och andra former av samhällsbyggande utanför programländerskretsen.
3. I den mån statsmakterna vill *inledda samarbete* med nya länder uppstår problem om vilken organisation det skall ske genom. SIDA är i huvudsak närvissat till att utveckla samarbetet med programländerna. BITS kan bara erbjuda begränsade typer av samarbete (enligt ovan) och delvis gäller de övriga som är mångfaldiga i sammansättningen.
4. Beslut om enskilda insatser fattas i en rad olika organisationer. Därför kan ett enskilda mottagarland plövisligt bli en stor mottagare av svenskt bistånd på ett sätt som inte förutsatts och inte prövats från t.ex. utrikespolitiska utgångspunkter. Om volymen av bistånd som på detta sätt kanaliseras utanför landtramsarna växer som vi indikerat ovan, ökar risken att regering och riksdag *förlorar överblicken*. Landvalet styrs oftare av biståndsinstrumenten än av vad utländerna prioriterar och vad Sverige önskar utveckla samarbete inom.
5. Det finns ingen *nisch* i biståndets organisation där *kunskap* om t.ex. länder, sektorer och samarbetsformer byggs upp. Var finns t.ex. kunskanden om den sociala sektorn i Filippinerna? Hos BITS? På SIDA:s SEO-byrå? Bland enskilda organisationer? På utrikesdepartementet/ambassaderna? Länder- och sektor-kunskande är angeläget, vilken roll myndigheterna än har i samarbetet.

Finns det ingen nisch där sådant kunnande utvecklas och förvaltas är det svårt att lära av samarbetet och bedöma dess effekter i förhållande till de biståndspolitiska målen.

#### 4.6 Biståndet till icke-programländer, förslag till framtida organisation och arbetsformer

Vi vill betona att landprogrammering inom av riksdagen beslutade landtrams även framgent kommer att vara den beloppsmässigt ojämförligt största enskilda beredningsformen. Under 1989/90 utgör landtramsarna 42% av alla bilaterala anslag. Den näst största biståndstypen är katastrofbistånd (10%). Där efter följer skuldåtgärdsåtgärder (8%), bistånd genom enskilda organisationer (7%), humanitärt bistånd (7%) och u-krediter (5%) (se bilaga 4).

Emellertid kommer även fortsättningsvis en betydande del av det bilaterala biståndet att beredas och genomföras under andra former än landtramsprogrammering, former som i varierande utsträckning är landprogrammerade och som kan variera i längskräkighet och bredd. Formerna som också kan ge resursbasen,



vare sig den består av enskilda organisationer, företag eller offentliga institutio-  
ner, en aktiv roll i inriering av utvecklingsinsatser. Syftet är att ge det samlade  
”biståndsubudet” en form och ett innehåll som motsvarar ut-ländernas be-  
hov av utvecklingsinsatser.

#### 4.6.1 Kanaler för bistånd till icke-programländer

Bistånd till länder utanför programlandskretsen föreslås gå genom följande  
kanaler:

##### SIDA

(a) SIDA bereder och ansvarar för insatser i länder med vilka Sverige har för av-  
sikt att bedriva ett djupri och långsiktigt samarbete inom en eller flera samhälls-  
sektorer. Det innebär att SIDA handlägger samarbete med länder där bistånd-  
myndighetens arbets sätt är av land- eller sektorprogrammeringskaraktär, även  
om landet inte är ett programland. Det innefattar ett bistånd med stort mått av  
land- och sektorkunnande, aktiv dialog med mottagarländer och en väsentlig  
beredningsinsats av SIDA. Exempel på sådana länder är Costa Rica och Chile  
och andra antingen fattiga länder eller något rikare länder med betydande ut-  
vecklingsproblemen i Afrika, Asien och Latinamerika där mer omfattande insat-  
ser inom en sektor behövs. Även de regionala insatserna kan vara av denna  
karaktär.

(b) Stödet till enskilda organisationer, katastrofbistånd och humanitär bistånd  
kanaliseras även fortsättningsvis genom SIDA. Det finns samordningsfördelar  
med att finnas inom samma organisation även om beredningsmetodiken är an-  
nordnada än för det direkt långsiktiga biståndet enligt (a) ovan. En stor del av  
stödet går nämligen till programländer och andra länder där SIDA aktivt är en-  
gagerat.

(c) Skrivitda miljöinsatser och övriga särskilda program riktar sig i betydän-  
de utsträckning även till icke-programländer. De knyter ämnessässigt och på  
annat sätt nära an till SIDA:s övriga verksamhet och bör även fortsättningsvis  
kunna handläggas av SIDA. Insatser inom miljöområdet kommer också liksom  
nu att beredas av BITS när dess arbetsmetodik så medger.

##### BITS

BITS fortsätter att arbeta med sina nuvarande beredningsmetoder, dvs. huvud-  
sakligen genom att finansiera samarbetsavtal mellan svenska företag, myndig-  
heter och organisationer och motsvarande organ i ut-länder. BITS blir därmed  
kanalen för utvecklingsinsatser med övriga länder som framför allt utgår av  
medelinkonsländer och där biståndet präglas av relativt kortskiktiga och avgäns-  
sade insatser av projektkaraktär som inte kräver tillräckligt stora bered-  
ningsinsatser som det bredare utlagda land- och sektorprogrammerade biståndet.

BITS verksamhet behöver utvecklas i tre hänseenden:

(a) BITS bör utveckla sin förmåga att handlägga projekt av kontraktstfinan-  
seringskaraktär riktade mot alla samhällssektorer där förutsättningar för det-  
ta föreligger. Den nuvarande koncentrationen på infrastrukturprojekt breddas

så att även andra verksamhetsområden som hälso- och sjukvård, miljö- och de-  
mokratinsatser inklusive förvaltningsutveckling blir föremål för tekniskt samar-  
bete med BITS-metodik. BITS bör inte vara formellt bundet till att finansiera  
enbart svenska leverantörer.

(b) BITS bör bygga ut sin utvärderingsverksamhet för att stärka den strate-  
giska kontrollen av projekten. Det bör ske en kontinuerlig och dokumenterad  
uppföljning i förhållande till de biståndspolitiska målen.

(c) BITS bör bygga ut sin informationsverksamhet för att mera aktivt mobilisera  
den svenska resursbasen för BITS-finansierad verksamhet.

##### SAREC och SITCO

SAREC och det föreslagna organet för det närlingslivsriktade biståndet, SITCO  
(se kapitel 5), handlägger samarbete inom sina respektive områden både i pro-  
gramländerna och i övriga länder. För SAREC:s del innebär det ingen principi-  
ell förändring jämfört med i dag. Det bör dock understrykas att SAREC har  
en viktig roll att spela både när forskningsprojektet i fattiga ut-länder skall byg-  
gas upp och när forskningsinsatser med medelinkomstländer skall frångas.

#### 4.6.2 Samordning och arbetsfördelning mellan SIDA och BITS

Det finns ett behov av samordning mellan alla organisationerna. För BITS och  
SIDA manifesterar sig det behovet dels i fråga om stöd med BITS-instrumentet  
(frånst- u-krediter) till SIDA-länder, och dels i de fall båda organen är verksam-  
ma i samma land utanför programlandskretsen.

För SIDA:s och BITS insatser i icke-programländer spelar UD/ut-avdelningen  
en avgörande roll. Statsmakterna fattar beslut om förutsättningarna för samar-  
bete. Dessa kan innefatta beslut om volym eller ambitionsnivå, sektorinriktning  
m.m. Besluten bygger bl.a. på utarbetade landprofiler för samarbete med ensta-  
ka länder (se kapitel 7). Det ankommer på regeringen att genom direktiv till myn-  
digheterna, utarbetade efter överläggningar med mottagarlandet där myndig-  
heterna deltar, ange riktlinjer för arbetsfördelningen mellan dessa.

Vilken är då skillnaden mellan de fyra organisationerna? Industri- och närings-  
livsorganisationen behandlas i nästa kapitel. Vi kan dock notera att den, liksom  
SAREC, har till uppgift att verka för samarbete inom ett visst avgränsat områ-  
de. Både SIDA och BITS har däremot betydligt bredare mandat och det är där-  
för befogat att mera detaljerat redogöra för vad som skiljer dem åt.

Vi har sett att det sker en arbetsfördelning mellan BITS och SIDA i fråga om  
länder. Men det är inte enbart ländernas inkomstnivå som är avgörande. Det är  
i själva verket en rad andra faktorer också. För att sammanfatta den komplexa  
verkligheten skall vi föra ett kort resonemang om biståndsverksamhetens miljö  
på projektnivå. Vad är det som karakteriserar enstaka insatser och — i förhåll-  
ningen — vad säger det om biståndsmyndigheternas arbetsformer?

Till att börja med inriktar vi oss på själva biståndsinnsatsen och dess miljö.  
För det första kan ett projekt vara mer eller mindre ”planeringsparat”. Kraft-  
verksbygge, vägbygge, leverans av industrifärdigheter — där maskiner och ut-  
rustning står för en stor del av kostnaden — är att betrakta som planeringsmäs-  
sigt enkla.

Insatser där kunskaps- och organisationsutveckling står i centrum är mera svår-förutslågbara. De innehåller större osäkerhet och kan inte planeras lika entydigt. I det senare fallet kan själva processen vara lika viktig som slutprodukten. Vi skiljer här på tekniskt orienterade och processorienterade projekt — där de förra är lättare att planera i förhållande till ursprungliga mål.

För de andra kan samarbetslandets förvaltning liksom andra organisationer där vara mer eller mindre kompetenta. De tidigare u-länderna har ofta stor brist på utbildade människor, vilket påverkar landets förmåga att initiera och genomföra utvecklingsprojekt. Förmågan att samarbeta med biståndsgorgan kan vara låg. Men trots det kan det finnas ett intresse för att en verksamhet kommer till stånd.

För det tredje kan verksamhetens mål vara mer eller mindre komplexa. Ibland är kanske tillvärtmålet mest relevant och det kan finnas enkla sätt att bedöma måluppfyllelsen. Andra mål, t.ex. demokrati och nationell oberoende, är oflast svårare att bedöma och mäta resultat mot. I svåra fall står olika mål för biståndet i motsats till varandra, t.ex. tillväxt kontra miljö.

För det fjärde kan den svenska resursbasen för biståndssamarbete vara mer eller mindre väl utvecklad. I bästa fall finns flera organisationer med bred erfarenhet av internationellt arbete. I sämsta fall finns bara en tänkbar samarbetspartner — och då med begränsad erfarenhet av arbete i u-länder.

Sjättefaller karakteriseras de flesta biståndssatser av att de inte enkelt kan hänföras till den ena eller andra ändpunkten av de dimensioner som beskrivits. Verkligheten finns nägonstans mittemellan. För tydligheten skall vi dock tala om ändpunkterna på vardera dimensionen. Men vi betonar att det är ett abstrakt och "övertidvrat" resonemang. Beskrivningens överslag på verkligheten rättfärdigas enbart om den har ett förklaringsvärde.

Vi börjar med en uppsättning där ändpunkterna i vardera dimensionen anges:

Verksamhetens natur: Teknisk _____	Processinriktad _____
Samarbetslandets förvaltning: Kompetent _____	Svag _____
Insatsens mål: Enkla _____	Komplexa _____
Svensk resursbas: Kompetent _____	Svag _____

#### 4.6.3 Arbets sätt

Vad säger då detta om biståndsgorgans arbets sätt? Vi kan anta att de krav som ställs på biståndsgorganet att initiera, bereda, låta genomföra och följa upp en biståndssats kommer att variera — och därmed varieras de roller myndighetens spelar. En insats av teknisk karaktär, med kunning mottagande förvaltning, enkla mål och god svensk resursbas ställer få krav på myndigheten. Det kanske räcker med att finansiera insatsen och kontrollera att verksamheten överensstämmer med de biståndspolitiska målen (dvs. de roller vi kallar finansier och strategisk kontrollant).

Å andra sidan, en insats av processinriktad karaktär, med svag förvaltning i samarbetslandet, komplexa mål och obefinnlig eller svag/oeffektiv svensk resursbas ställer helt andra krav. Biståndsgorganisationen kan behöva engagera sig betydligt mera både i beredning och uppföljning av verksamheten. Det blir också svårare och mera arbetskrävande att bedöma samarbetets ändamålsenlighet.

Biståndsmyndigheten kanske också behöver engagera sig i att utbilda och stödja den svenska samarbetspartnern. Med den i kapitel 2 introducerade terminologin skulle det innebära att myndigheten spelar rollerna som finansier, rådgivare, utbildare/informant, strategisk, taktisk och operationell kontrollant.

En konsekvens av de fyra dimensionerna är att biståndsinstranserna sker mot bakgrund av olika krav på tid. Det bistånd som är mera processorienterat, med komplexa mål och med svag förvaltning präglas naturligt av ett längre tidsperspektiv. Det går inte att leverera en enstaka tjänst eller vara, utan insatsen måste bedömas i förhållande till omgivningen. Ofta behöver då andra områden byggas ut och förstärkas för att inte effekterna av den första insatsen skall gå förlorade. Detta kräver mycket mer av *långsiktighet* och *flexibilitet* i samarbetet.

För BITS och SIDA, är en viktig skillnad mellan organisationsformerna att de förra arbetar på olika "sidor" i de fyra dimensionerna. BITS skall huvudsakligen arbeta med rådgivning "planeringsbara" insatser, dvs. lättöverstådliga i tiden. Insatserna förutsätter inget långtgående engagemang, och inom insatsen betonas ofta utrustning — eller kunskapsöverföring eller kunskapsutveckling i väldefinierade termer.

BITS projekt kännetecknas oflast av att beslutsaren vet vad den vill ha och kan förstå sig om att få detta. Beslutsaren har god förmåga att förhandla med den svenska partnern. Därför utformas insatsen som ett kontrakt mellan en svensk part och en i samma belysning. BITS finansierar del avtal som de båda tecknar. Det är alltså inte BITS som köper tjänsten eller värorna av den svenska organisationen.

SIDA uppträder däremot ofta som kontraktspart i förhållande till den svenska organisationen. SIDA avtalar med en svensk eller annan leverantör om leverans till samarbetslandet enligt de överenskomna villkoren som finns ut biståndet. Skillnaden mellan SIDAS och BITS insatser förklaras av insatsernas art och miljö. SIDAS verksamhet är mera processinriktad och man arbetar i allmänhet i lånder med en svag mottagande förvaltning eller med en verksamhet där en djupgående förändring eller en omfattande omvandling är ett av målen. Målen är ofrånkomligt komplexa och det är inte säkert att det finns en kunning svensk resursbas. Därför behöver SIDA spela flera roller för att kunna genomföra ett bra och ändamålsenligt samarbete. Normalt behövs därför en egen sakmässig kompetens. Inom ramen för detta processinriktade arbets sätt kan och bör även SIDA, när förutsättningarna så medger, begränsa sitt engagemang till att t.ex. finansiera ett kontrakt mellan en köpare i samarbetslandet och en leverantör. Det finns nämligen en önskan att biståndsgorganisationen också skall spela så få roller som möjligt — och detta av två skäl. För det första ger flera och yngre arbetsuppgifter eller roller en dyrare förvaltning. Därför är det ett självändamål att minimera biståndets förvaltningskostnader så länge detta inte påverkar biståndets kvaliteten. För det andra är risken stor att ett långsiktigt beroende av bistånd cementeras i det mottagande landet. Ju fler arbetsuppgifter biståndsgivaren tar på sig desto större blir risken. Även om SIDA arbetar i en miljö som ställer krav på organisationen att ta på sig många och svåra arbetsuppgifter måste SIDA därför ständigt sträva efter att andra förutsättningarna och finna möjligheter att spela färre roller. Men givetvis utan att för den skull årenytra insatsernas effektivitet. Detta är också något som i ökande utsträckning präglar SIDAS arbets sätt i takt med att de tankar som formulerades i den s.k. rollutredningen genomförs.

Det oväntade resonemanget leder över till en principiell fråga om vilka "regler" en biståndsmyndighet kan göra inom ramen för en insats. På ett mycket övergripande plan, och i förhållande till diskussionen om arbetsformer, kan dessa sägas vara av två slag. För det första kan biståndsmyndigheten ta på sig för många arbetsuppgifter (spela för många roller). Detta leder till för dyr administration och riskerar att skapa passivitet och därmed långsiktigt biståndsberoende hos myndighetens samarbetspartner. För det andra kan biståndsmyndigheten göra för litet (spela allt för få roller). Risken är då att väsentliga arbetsuppgifter inom ramen för biståndssatsen förblir oförda och målen äventyras.

BITs organisation och arbetssätt gör att risken för fel av den första typen (spela för många roller) minimeras. Men det av BITs finansierade samarbetet skall också vara sådant att riskerna för fel av den andra typen blir relativt små. Genom att verka i miljöer, och med verksamheter, som inte kräver att BITs tar på sig omfattande arbetsuppgifter minskar också risken för fel av den andra typen (att spela för få roller).

I den miljö där SIDA verkar och föreslås verka finns som regel inte dessa förutsättningar. SIDA:s organisation och arbetsformer är där för mera inriktade på att undvika fel av typ 2 (spela för få roller). Detta kan dock kompliceras av att SIDA samtidigt strävar efter att spela så få roller som möjligt för att undvika fel av den första typen. Men utifrån det SIDA kanaliserade biståndets miljö måste organisationen ha en betydligt större möjlighet och förmåga att anpassa sina arbetsuppgifter till den specifika situationen. Ibland har SIDA inte fler arbetsuppgifter än BITs inom ramen för en insats. Andra gånger åter spelar SIDA så gott som alla de roller som behövs i en insats.

Biståndsmyndighetens arbetssätt måste också ses i ett dynamiskt perspektiv. SIDA kan ha en begränsad rolluppsättning vid ett tillfälle för att spela flera roller vid ett senare skede. Detta ökar dess möjlighet att arbeta långsiktigt. Om flera arbetsuppgifter behövs utföras av aktörerna i en insats kan SIDA ingripa och se till att arbetet blir gjort. Det kräver dock tid, kunskap och resurser i den egna organisationen, men det kan vara nödvändigt för att insatsen skall bli bra.

För BITs saknas den möjligheten. Om inte parterna själva klarar av att lösa sina problem för att få en bra insats till stånd är det inte mycket BITs kan göra annat än att avbryta stödet. Detta är också lättare eftersom insatserna redan i utgångsläget inte förutsätts vara långvariga. När förutsättningarna för ett sådant BITs-engagemang inte är för handen, är den enda slutsatsen att det inte skall ges något stöd. Resonemanget illustrerar skillnaden i arbetssätt mellan SIDA och BITs. Det finns inte några helt klara och strikta gränser, skillnaderna är inte av den karaktären. Vi rör oss längs kontinuerliga dimensioner där varken ändpunkter eller mellanlägen går att definiera entydigt. Vidare har de båda organisationerna olika strategier för att hantera de problem och de fel som kan uppstå inom ramen för en insats. Det gör att det ras arbetsätt kan gripa in i varandra även om den principiella skillnaden klart framgår. Framför allt har SIDA en större möjlighet till variation i sitt arbetssätt än BITs.

En slutsats av detta är att söka minimera antalet länder där både BITs och SIDA är verk samma med tekniskt samarbete och att i de länder detta ändå undantagsvis sker dra upp tydliga gränser för BITs respektive SIDA:s verksamhet i första hand vad gäller sektorer. Detta i sin tur förutsätter samordning mellan

de två myndigheterna och att regeringen genom UD utövar ett klart och tydligt ledarskap för att klargöra gränserna när det finns risk för överlappningar. Därmed kommer vi in på viktiga instrument som kan stärka integration och samordning mellan biståndsversionerna.

#### 4.6.4 Samordning

Vi kan urskilja olika nivåer inom biståndsversionen med skilda former för samordning.

För det första finns det möjligheter för samordning på ledningsnivå genom att organisationerna är representerade i varandras styrelser. Med den organisationsindelning som vi föreslår är det också naturligt att det förekommer en sådan korsvis styrelsepresentation.

För det andra bör det ske en samordning på ledningsnivå genom att cheferna för organen träffas regelbundet, vilket också är fallet sedan några år tillbaka. Styrelsepresentationen behöver inte nödvändigtvis vara knuten till cheferna, det är ibland lämpligt att den inte är det. Däremot är det viktigt att de högsta cheferna träffas regelbundet och på ett mera informellt sätt än vid styrelsenöden.

För det tredje bör det ske en samordning på avdelnings-, byrå- eller handläggarnivå genom att de ansvariga för verksamhetsområden träffas regelbundet för informationsutbyte. Möjligheterna för detta är naturligtvis beroende av hur respektive organisations interna struktur ser ut. Samliga organisationer har mer eller mindre formaliserat verksamheten geografiskt och ämnesmässigt. Det kan då t.ex. vara naturligt att de ansvariga för samarbete med Asien träffas och utbyter information om planerade insatser, uppnådda resultat, utvecklingsmöjligheter och om faktorer som påverkar samarbetets effektivitet. På samma sätt kan samordningen röra ett tema som miljö.

Det största behovet av samordning vad gäller länder kommer att finnas mellan sektororganen å ena sidan och BITs och SIDA å den andra. BITs och SIDA kommer också att behöva samordna insatser när de är verk samma i samma länder eller inom samma verksamhetsområden. Det mest slående exemplet är infrastrukturprojekt som kommer att utgöra en stor del av BITs och SIDA:s verksamhet även i framtiden.

För det fjärde kan samordning ske genom att projekt- och problemgrupper tillsätts och sammankallas vid behov. Olika frågor kan behöva utredas och utvärderas med hjälp av representanter för de olika organisationerna, anfringen i byrågrupper eller mera operationellt. Det kan finnas anledning att bedöma hur instrument inom biståndet används — t.ex. institutionellt samarbete. Alla biståndsversionen har erfarenhet av det och en utvärdering av instrumentet får naturligen större bredd och förklaringsförmåga om det finns ett mera varierat empiriskt underlag. Det kanske finns lösningar av problem som berör alla biståndsversioner, t.ex. att integrera kvinnofrågor i verksamheten. Det kan då vara angeläget att utbyta erfarenheter och utveckla strategier i samråd.

Det finns skillnader mellan de beskrivna samordningsinstrumenten. Den första, styrelsepresentation, är permanent och beslutas av regeringen. Samordning genom chefsmöten och möten på andra nivåer kan vara relativt stabil och knyter an till en praxis som redan tillämpas i viss utsträckning. Den fjärde formen kan däremot variera kraftigt i tid och permanent, och den kan initieras från

olika håll. Eftersom biståndet är och bör vara en hög grad decentraliserad verksamhet är det troligtvis samverkan mellan handläggare i projekt- och problemgrupper som kan ha störst betydelse för utvecklingssamarbetets kvalitet.

#### 4.7 Sammanfattning och slutsatser

Under 1970-talet utvecklades och konsoliderades det svenska biståndet. Då blev också landprogrammerat utvecklingssamarbete inom av riksdagen beslutade landramar den dominerande formen för beredning och uppföljning av insatser. Landprogrammeringens fördelar kan kort sammanfattas. Landprogrammeringen:

- Gör det möjligt att samarbeta långsiktigt inom flera samhällssektorer.
- Utgår från u-landets behov, förutsättningar och prioriteringar.
- Ger mottagaren ett likvärdigt inflytande över val av samarbetsområdet och underlättar därför det mottagande landets utvecklingsplanering.
- Ger biståndsmyndigheterna goda möjligheter att följa upp och lära av verksamheten.

Vi vill följaktligen betona att landprogrammering genom landramar även framgent bör vara den dominerande enskilda beredningsformen för utvecklingssamarbete.

Den svenska biståndspolitikerna har emellertid mål som kräver även andra former av samarbete. Många av de problem som är angelägna att lösa genom utvecklingssamarbete kan inte lösas genom samarbete med regeringar. Problemen löses kanske bäst på individnivå, i samverkan mellan folk rörelser, fackföreningar, kyrkor och olika intresseorganisationer.

Utvecklingssamarbete är också angeläget på nationsovergränsande nivå, och landramspolitikerna är ingen lämplig form för att bedriva regionalt samarbete. Därför är det naturligt att en betydande del av det bilaterala biståndet även framgent bereds och genomförs under andra former än landramsprogrammering — former som kan variera åtskilligt i längdsiktighet och bredd och som i flera fall kan innefatta element av landprogrammerings teknik.

Det landramsfinansierade biståndet utgjorde 1979/80 68% av det bilaterala biståndet, men 1989/90 bara ca 40%. Den största delen av det icke-landramsfinansierade biståndet går dock fortfarande genom SIDA, bl.a. via stöd till enskilda organisationer, särskilda program, regionalt samarbete, humanitärt bistånd och miljöinsatser. Även detta stöd är i stora stycken landprogrammerat. De övriga biståndsmyndigheternas verksamhet har också expanderat snabbt, främst då BITS. Av det icke-landramsfinansierade biståndet är en stor del utvecklingssamarbete i programländerna. Totalt är det ca 30% av det bilaterala biståndet som går till andra länder än programländerna.

Biståndet till länder utanför programlandskretsen föreslås gå genom följande kanaler:

#### 1. SIDA

- (a) SIDA bereder och ansvarar för insatser i länder med vilka Sverige har för avsikt att bedriva ett djupt och långsiktigt samarbete inom en eller flera samhällssektorer.

- (b) Stödet till enskilda organisationer, katastrofbistånd och humanitärt bistånd kanaliseras även fortsättningsvis genom SIDA. Eftersom en stor del av stödet går till programländer och andra länder där SIDA är engagerat finns det samordningsfördelar med att ansvaret är inom en organisation.

- (c) Särskilda miljöinsatser och särskilda program riktar sig i betydande utsträckning även till icke-programländer, men de knyter tidsmässigt och på andra sätt nära an till SIDA:s övriga verksamhet och bör därför ligga kvar inom SIDA.

#### 2. BITS

BITS fortsätter att arbeta med sina nuvarande beredningsmetoder, dvs. huvudsakligen genom att finansiera samarbetsavtal mellan svenska företag och organisationer och motsvarande organ i u-länder. BITS blir därmed kanalen för utvecklingssamarbete med länder där biståndet präglats av relativt kortstiktiga och avgränsade insatser.

BITS verksamhet behövs utvecklas i tre hänseenden:

- (a) breddning till flera samhällssektorer,  
 (b) förstärkt uppföljning i förhållande till de biståndspolitiska målen, samt  
 (c) utbyggnad av informationsverksamheten för att mera aktivt mobilisera den svenska resursbasen.

#### 3. Forsknings- och näringslivsbistånd

Forsknings- och näringslivsutveckling både i programländerna och i övriga länder handläggs av SAREC respektive det organ för näringslivsutveckling som föreslås i kapitel 5.

När det gäller biståndsgivarens roll i samarbetsländerna har UD/utvecklingen en viktig uppgift. Statsmakterna fattar beslut om förutsättningarna för samarbetet. Besluten skall bygga på utarbetade landprofiler för samarbete med enskilda länder, vilket betörs närmare i kapitel 7. Det ankommer på regeringen att genom direktiv till myndigheterna undanröja oklarheter om vem som skall göra vad i olika länder.

Slutligen är samordning och integration mellan de olika enheterna viktig. Eftersom det inte finns någon given och en tydlig arbetsfördelning som en gång för alla sätter gränserna för vad respektive organisation skall göra finns det alltid behov av informationsutbyte för att undvika risken för överlappningar.

## 5 Bistånd för utveckling av näringsliv och infrastruktur

I detta kapitel behandlas utvecklingsarbetet inom områdena näringsliv och infrastruktur. I avsnitt 5.1 diskuteras först behovet av bistånd på dessa områden och relationen till de biståndspolitiska målen. I avsnitt 5.2 skildrar vi vilka organisationer som gör vad i dag, dvs. organisationsstruktur och verksamhet. Avsnitt 5.3 innehåller en beskrivning av hur organisationerna arbetar. Detta leder fram till en problemanalys och diskussion av organisationsförslag i avsnitt 5.4.

### 5.1 Behov av bistånd

#### 5.1.1 Bistånd för utveckling av infrastruktur

Allt bygga upp infrastruktur gavs från början en självklar prioritet inom biståndet, internationellt såväl som i Sverige. De biståndskrediter som Sverige lämnade under 1960-talet avsåg främst sådana projekt. Världsbankens verksamhet fokuserades också tidigt på infrastrukturprojekt.

Infrastruktur kännetecknas av att investeringarna ofta är stora och kapitalkrävande samt att de beräknar många nyfjare och har stora indirekta ekonomiska effekter. Därför har hela samhället ett intresse av att utveckla en ändamålsenlig infrastruktur. Drift och underhåll sköts ofta av statliga monopolföretag även om en privatiseringsväg nu går genom delar av u-världen.

Bistånd för att utveckla ett lands infrastruktur tar sig många former. Betjopsmassigt dominerar investeringarna, vilka finansieras antingen genom krediter eller gåvor. Men det tekniska biståndet är också viktigt. Det består av managementutbildning inom tex. televerk och kraftverk, annan utbildning samt uppbyggnad av underhållsverkstäder och av organ för teknisk utveckling. Förutom den fysiska infrastrukturen kan man också tala om en institutionell infrastruktur som är nödvändig för att de fysiska anläggningarna skall fungera. Slutligen kan biståndet bestå av rådgivning i tex. frågor om nationella strategier för energitveckling och långsiktiga program för utbyggnaden av transportväsendet och frågor på policynivå. Investeringar i infrastruktur görs inom samtliga samhällssektorer och infrastruktur är i sig inte en sektor på samma sätt som jordbruk, näringsliv, hälsovård och undervisning.

#### 5.1.2 Bistånd för näringslivsutveckling

Utvecklingsarbete för att främja näringslivet innefattar insatser som skapar betingelser för produktiv verksamhet inom industri och handel. Det avser både

produktion av varor och tjänster. Däremot innefattar vi inte jordbruk, skogsbruk och fiskeri definitionen av sektorn. Produktionen kan drivas statligt, halvstatligt eller privat som monopol eller under konkurrens.

Ett bistånd riktat mot näringslivssektorn betraktades länge med misstro. Den förhållsande uppfattningen var att utvecklingen inom sektorn borde främjas med kommersiella medel och inom ramen för en liberal handelspolitisk snarare än med bistånd. Inom Sverige gav den första industribiståndsutredningen (SOU 1972:90) stöd åt tanken att ett mer omfattande, och delvis företagsinriktat, industribistånd har en plats i det svenska utvecklingsarbetet. Svedfunda kom till 1978 med syftet att "främja tillkomst och utveckling av tillverkande företag i u-länderna...".

En liknande utveckling ägde rum i andra länder där så skilda industrivvecklingsorgan upprättades under 1970-talet. Inom FN-familjen utvecklades samtidigt UNIDO, FN's organisation för industriell utveckling, och knuter till Världsbanken finns sedan 1950-talet det internationella finansieringsbolaget, IFC, med syfte att främja ekonomisk utveckling i u-länder genom att tillsammans med privatkapital medverka till att upprätta industriell verksamhet.

Även bistånd för att främja näringslivet har många former. Liksom för infrastrukturbiståndet kan vi urskilja tre nivåer.

För det första syftar näringslivsbiståndet till att bygga upp och driva produktiva enheter i form av företag, privata eller statliga. Företagen kan få stöd med investeringskapital för att skapa, vidmakthålla och vid behov rehabilitera produktionsutrustningen. De kan också få stöd för kunskapsutveckling för att göra produktionen lönsam och effektiv.

För det andra syftar biståndet till att främja näringslivet i en vidare mening genom att stödja organ i samarbetsländerna som i sin tur stöder produktion och handel. Man brukar tala om att bygga upp den institutionella infrastrukturen för att utveckla näringslivet. I denna struktur ingår institutioner som skall mobilisera sparande och förmedla riskkapital, försäkringsväsende, institutioner för forskning och utveckling (typ Institutet för Vetskadsteknisk Forskning), utbildningsinstitutioner (allt från handelskolor till handelshögskolor), branschorgan (typ Mekantörbundet och Grossistförbundet), standardiseringsinstitut, patent- och registreringsverk, handelskammare, m.m.

För det tredje kan bistånd till näringslivssektorn även syfta till att skapa de rätta betingelserna för ekonomisk tillväxt genom industri och handel. Detta kan ske t.ex. genom att rådgivare till ett industriministerium finansieras, att tekniskt bistånd ges för att bygga upp kompetensen att analysera och formulera strategier för industriell utveckling, eller att kommersiell lagstiftning och andra regelverk för näringslivet utformas.

Någon skarp skiljelinje mellan nivåerna kan inte dras. Insatserna på en nivå får återverkningar på andra. Erfarenheter från en nivå kan utgöra viktigt underlag vid planering av insatser på en annan nivå. På den första nivån, exempelvis, byggs produktiva enheter i form av företag upp. En del av dessa blir långlivade medan andra går omkull. I Sverige har 60% av alla nystartade företag upphört efter 10 år. En sådan omställning på företag hör till näringslivets villkor i såväl u-länder som i Sverige. Även företag som går omkull bidrar till att kunskap byggs upp i näringslivssektorn. Kunskapen och erfarenheterna återuppsät i andra former, exempelvis i nya företag. Att individer har förmågan och kunskaperna att driva

företag effektivt och lönsamt skapar på sikt gynnsamma betingelser även för utvecklingen av företag, under förutsättning att allmänna ekonomiska och institutionella förutsättningar verkar i samma riktning. Insatser på flera nivåer är således viktiga för att ett näringsliv skall utvecklas gynnsamt.

Tonvikten när det gäller bistånd för utveckling av näringslivet bör följaktligen ligga på helheten, på att främja betingelserna för ett dynamiskt näringsliv. Det viktigaste är överföring och utveckling av kunskap som främjar produktion av varor och tjänster samt handel. Biståndet kan både direkt stödja produktion och handel och bygga upp den institutionella infrastrukturen och den makroekonomiska miljön.

Mottagarländernas behov, förutsättningar och resurser måste vara utgångspunkt för utvecklingsarbetet. I dag betonas många u-länder allt starkare behovet av att utforma en ekonomisk politik som främjar utveckling och tillväxt, som stimulerar en effektivare resursanvändning och som utvecklar ett decentraliserat beslutsfattande. Grunden för detta är en offentlig sektor som koncentrerar sig på övergripande samhällsplanering och utveckling av ekonomins institutionella ramverk.

Det finns ett behov att följa upp strukturpassningsprogrammen med program för utveckling av näringslivet som bygger snarare på samhällsekonomisk rationalitet och lönsamhet än på central planering och subventionering. Därför behövs utvecklingsarbetet för att bygga upp det nödvändiga institutionella kunnandet och kapaciteten för ett dynamiskt näringsliv. Mellan de makropolitiska åtgärderna och det direkta stödet för företagsutveckling finns ett stort arbetsfält för u-ländernas regeringar och förvalningar och ett stort behov av erfarenhetsutbyte och utvecklingsarbetet, där länder som Sverige kan erbjuda erfarenheter och kunnande såväl när det gäller åtgärder för att främja som för att samhällsligt styra näringslivets villkor.

Inom det svenska näringslivsbiståndet har också aspekten kunskapsutveckling kommit att betonas alltmer. Det är i dag mindre fråga om att mobilisera kapital genom svenska företag än att utnyttja deras kunnande som en resurs i utvecklingsarbetet. Det blir då naturligt att biståndet finansierar kunskapsutveckling som kan leda till att företagsarbetet utvecklas — snarare än investeringar. Tabell 5.1 visas de olika nivåerna inom utvecklingsarbetet för näringslivsutveckling och infrastruktur.

Infrastruktur	Näringsliv
1. Anläggning, drift och underhåll av samlivets infrastruktur (vägar, hamnar, järnvägar, el- och vattenförsörjning, etc.)	1. Etablering och drift av företag för produktion av varor och tjänster, samt handel
2. Uppbyggnad av den institutionella infrastrukturen exempelvis: <ul style="list-style-type: none"> <li>— myndigheter/förslag för anläggning, drift och underhåll</li> <li>— serviceorgan</li> <li>— utbildningsinstitutioner</li> <li>— forskningsorgan</li> </ul>	2. Uppbyggnad av den institutionella infrastrukturen exempelvis: <ul style="list-style-type: none"> <li>— utvecklingsbanker och andra finansiella institutioner</li> <li>— branschorgan</li> <li>— FOU-kapacitet</li> <li>— institutioner för utbildning och rådgivning</li> <li>— standardiseringsorgan</li> <li>— mekanförbund</li> <li>— exportråd</li> </ul>
3. Kapacitetuppbyggnad för <ul style="list-style-type: none"> <li>— sektoranalyser</li> <li>— nationella strategier</li> <li>— konsekvensbedömningar på central nivå</li> <li>— samhällsekonomisk analys</li> </ul>	3. Kapacitetuppbyggnad för att utforma industri- och näringslivspolitik i alla dess aspekter på central nivå, t.ex. kapitalmarknadspolitik, näringslivsreglering m.m.

**5.1.3 Förhållandet mellan biståndet till näringsliv och infrastruktur och de biståndspolitiska målen**

Hur är då utvecklingssamarbetet inom näringsliv och infrastruktur relaterat till de svenska biståndspolitiska målen? Skiljer de sig på något avgörande sätt från andra biståndsområden? En väl fungerande infrastruktur bidrar till att öka befolkningens levnadsstandard i alla avseenden, t.ex. när det gäller att öka den materiella produktionen, få tillgång till varor och få del av utbildning, hälsovård, m.m. Infrastrukturen är en nödvändig förutsättning för att skapa ekonomisk tillväxt, men den har också en rad andra indirekta effekter.

På det sättet liknar utvecklingen av infrastruktur t.ex. utbildningsanläggningssystemer. Det skapar förutsättningar för ett rikare liv och får en jämnare fördelning av tillväxtens resurser (Notera att det engelska ordet "infrastructure" inkluderar samhällets utbildningsinstitutioner och fysiska produktionsanläggningar i företags). Däremot finns det ingen automatik i fördelningseffekterna och inte heller i kopplingen till de andra biståndspolitiska målen, miljö och demokrati. Förutsättningen för ett positivt samband finns där men måste bevakas och följas upp för att realiseras.

Utvecklingssamarbetet inom näringslivet anses ofta vara mera direkt kopplat till tillväxtmålet än övrigt bistånd. Detta beror främst på att resultatet av väl fungerande företag omedelbart avspeglar sig i BNP-ökningar som är mått på ekonomisk tillväxt. Men liksom infrastrukturet har näringslivssamarbetet en rad andra mer eller mindre direkta konsekvenser i andra dimensioner av folkens välfärd. Kvaliteten på tillväxten beror givetvis på vad som tillverkas. Utvecklingen av näringslivet kan också vara mer eller mindre direkt kopplad till målet om regional utjämning, nationellt oberoende, etc. Genom att skapa arbetstillfällen kan en utveckling av näringslivet bidra till "social och ekonomisk utjämning". Men liksom för infrastrukturet finns det aldrig någon självklar uppflyttelse av de biståndspolitiska målen i verksambeten utan de måste följas upp aktivt.

Slutsatserna av detta kortfattade resonemang är att alla de fem biståndspolitiska målen har en självklar relevans för biståndet inom områdena näringsliv och infrastruktur. Alla insatser på dessa områden har konsekvenser för mottagar-

landernas befolkning i de dimensioner som anges av de biståndspolitiska målen. Det går inte att se ekonomisk tillväxt som ett mera relevant mål för stöd inom områdena. Ofta är kopplingen till tillväxten lika indirekt som den är till de andra målen.

Däremot finns det en viss skillnad i bedömningen av insatser inom de två områdena infrastruktur och näringsliv. Det går vanligtvis snabbare att se effekter av näringslivsstödet än av stödet till den infrastrukturrela uppbyggnaden, och det förtta är dessutom mindre komplicerat att bedöma. Investeringar i infrastruktur binder stora kapitalbelopp, direkt och indirekt genom de följdvänter som ofta krävs, och måste därför analyseras noggrant både vad det gäller den projektekonomiska och den samhällsekonomiska rationaliteten.

Vi vill i detta sammanhang peka på det ibland förbisedda förhållandet att sambandet mellan infrastruktur och näringsliv i utvecklingsprocessen är ömsesidigt stödande. Infrastruktur är en nödvändig förutsättning för uppbyggnad av industriellt företagsande. Detta i sin tur ger upphov inte bara till ökad inkomstillning på individnivå och därmed till välfärdsförbättring utan medverkar också till att skapa ett starkare underlag för offentliga intäkter, nödvändiga för underhåll och drift av infrastrukturen. En del misslyckandena i biståndets verksamheter torde få tillskrivas just oförståelsen att vidmakthålla infrastrukturrela funktioner, som tillkommit med stöd av bistånd.

Vi övergår nu till att beskriva de organisationer som verkar inom områdena och det samarbete som de är engagerade i som finansstater eller i andra roller. Detta leder också över i en analys av deras arbetsformer och vad som skiljer de olika organen åt i dag.

**5.2 Utvecklingssamarbete inom näringsliv och infrastruktur**

Alla svenska biståndsorganisationer är i dag engagerade i verksamheter som på olika sätt främjar näringsliv och infrastruktur — om än med olika instrument och olika arbetsformer och i SARECs fall i huvudsak på ett direkt sätt. Nedan följer en beskrivning av SIDA:s, BITS, Svedfinns och IMPOD:s verksamhet.

**5.2.1 SIDA:s infrastrukturbyrå**

Infrastrukturbyrån är en av SIDA:s tio byråer och ansvarar för områdena energi, transporter, kommunikationer (telekommunikationer) samt vattenförsörjning och byggnads- och anläggningsfrågor. Byrån är uppdelad i fem sektioner: en energisektion, en transport/vägssektion, en transport/elektro, en vattensektion och en byggssektion.

SIDA har givit betydande stöd till *energisektion* i u-länder i form av projekt för produktion och distribution av elektricitet, främst vattenkraftverk och kraftledningsprojekt. Stöd lämnas i dag bl.a. till att rehabilitera oljeledda kraftverk och till att bygga, driva, underhålla och rehabilitera vattenkraftverk. SIDA finansierar också studier av eldistributionen i olika länder och byggnad, drift och underhåll av transformatorstationer och kraftledningar. SIDA stöder projekt för energibesparning inom industrin, exempelvis i Indien. Energisektionen sysslar inom bioenergi med energiomvandling och övergripande energiplanering. Energiskog o.d. är dock lantbruksbyråns ansvarsområde.

Projekt som avser *vägbyggen och underhåll* omfattar dels stöd till transportsektorn i exempelvis Zimbabwe och till vägssektorn i Laos, dels underhåll av spencifilka vägar, färdvägar i södra Afrika, samt dels underhåll av distriktsvägar i ett område i Kenya. SIDA finansierar också arbetsutrustning i ett område i Lesotho och även ett trafiksäkerhetsprojekt i Botswana.

*Transportplanering* innefattar insatser för att rehabilitera transportnätet i olika länder i södra Afrika. SIDA tillhandahåller bl.a. experthjälp till BCA (Beira Corridor Authority) i Mozambique, som är ansvarig för att rehabilitera transportnätet i den s.k. Beira-korridoren och till den tekniska enheten inom SADC:s regionala transportorganisation, SATCC, med ansvar för förberedelser av regionala transport- och kommunikationsprojekt.

Insatserna inom *hamnar och sjöfart* ägnas främst åt att rehabilitera hamnar i södra Afrika, framför allt i Dar es Salaam i Tanzania och Beira i Mozambique. Insatserna inom *järnväg* avser rehabilitering av järnvägar, framför allt TAZARA-järnvägen mellan Tanzania och Zambia som också tillförs nya järnvägsvegnar. I Botswana avser stödet köp och installation av ett telekommunikations- och läglakaringsystem samt stöd för drift, underhåll och utbildning av botswansk personal. Inom *flyger* stöder SIDA insatser som exempelvis inköp samt drift och underhåll av ett flygplan till Lesotho och, i anslutning till detta, utbildning av personal.

Stödet till *telekommunikationer* är huvudsakligen koncentrerat kring tre verksamhetsområden:

- Stöd till den offentliga sektorn för att förbättra kompetensen hos administrationen att driva och underhålla telekommunikationer.
- Investeringar för att bygga upp eller förbättra telenätet i n-länder.
- Regionala investeringar för att förbättra kommunikationerna mellan n-länder, främst inom SADC-regionen.

Stödet till telekommunikationer i Tanzania innefattar framför allt tekniskt stöd och bidrag till att finansiera utrustning, mest för underhåll och reparationer, men också experthjälp till den statliga telekommunikationsskolan. I Lesotho har Sverige bidragit med att bygga upp telefonnätet och med att skapa en modern teleadministration. I Mozambique ges stöd för att bygga upp förvaltningen, för att finansiera tekniskt bistånd och utbildning samt för att finansiera en internationell televäxel. Telesektorn i Angola får tekniskt bistånd för drift och underhåll samt stöd med materiel. Telefonförbindelser inom SADC-området, baserade på trådlös teknik, har fått svenskt stöd.

*Vattenprogram* i Botswana, Etiopien, Indien, Kenya, Tanzania och Zimbabwe stöds också av SIDA genom infrastrukturenheten. I Indien har UNICEF tillsammans med indiska staten ansvar för att genomföra programmet. Bilateral stöd kanaliseras också via UNICEF till vatten- och omgivningsbyggnadsprogram i Centralamerika och Uganda. Programmen har flera olika komponenter, dels tekniska som att bygga ut infrastruktur för vattenförsörjning, att utbilda och ge svenskt experthjälp samt att bygga upp system för underhåll, dels mer sociala komponenter i form av hälsorelaterade insatser, som t.ex. att utbilda i hälsovård och i att bygga sanitära anläggningar. I förhållande till byråns övriga verksamheter är investeringar i hårdvara mindre framträdande i vattenprogrammen. Vattenprogrammen har hittills varit inriktade på landsbygden.

De flesta *byggnadsprojekt* ingår i projekt som administreras av andra sektorer på SIDA, dvs. hälso-, undervisnings-, jordbruks- och industribyråerna. Byggnadssektorn på byrå har bland annat ansvar för hela projektet och ibland endast ansvar för byggandet inom projektet. I vissa fall har man emellanåt fått en rådgivande roll. Byggnadssektorn ansvarar dessutom för insatser inom bostadssektorn, som på senare år kommit att få en ökad omfattning. Insatser genomförs eller förbereds i Costa Rica, Nicaragua, Chile och Angola.

Omfattningarna av SIDA:s utbetalningar till projekt inom infrastrukturenområdet under femårsperioden 1984/85 — 1988/89 framgår av tabell 5.1 nedan.

Tabell 5.1. Infrastrukturens utbetalningar 1984/85 — 1988/89

Sektor/Insats	Utbetalningar (milj. kr)				
	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89
Transportplanering	21,2	10,2	8,3	5,2	4,6
Vägbyggnad och underhåll	17,4	43,6	58,6	55,1	93,1
Hamnar och sjöfart	1,7	5,7	29,6	51,5	52,7
Telekommunikationer	71,1	68,6	88,9	153,6	109,2
Järnvägar och flyg					
Energi	514,1	407,4	222,5	239,4	268,5
Vattenförsörjning	134,9	124,6	201,2	144,5	174,5
Byggnad	1,4	6,1	27,3	40,0*	48,9
Totalt	761,8	666,2	636,4	689,2	751,5

\* uppskattad sifra

### 5.2.2 SIDA:s industribyrå

Industribyrån inom SIDA ansvarar för området industri men även för transportfjänsst, arbetsmiljö, teknologival och teknologiförfrågning samt för insatser för att främja n-ländernas export.

Verksamheten i industriveckling kan delas upp i tre huvudområden:

- Stöd till småindustri, främst inom ramen för systemindustrisamarbete.
- Rehabilitering av befintliga industrier, i första hand mellanstatliga företag.
- Stöd till drift och utbildning för storskaliga industriförändringar som upprättats med stöd från SIDA.

Industribyrån ger även direkt stöd för utveckling av industris institutionella infrastruktur genom bidrag till organisations och utvecklingsbanker och stöder även program för exportfärdigande. Kunskapsutveckling och teknologiförfrågning är centrala beståndsdelar inom de projekt som stöds.

Stöd till *småindustrier* ges till Tanzania, där ett program för systemindustrier har pågått i över tio år. Det svenska stödet kanaliseras via SIDA (Small Industries Development Organization) som är en statlig stödorganisation för att utveckla småindustri sektorn och den statliga affärsbanken NBC. Ett liknande program påbörjades i Mozambique och ett annat avvecklas i Botswana. Inom ramen för småindustri stödet ges också bidrag till ILO:s utbildningsprogram för företagsledare, "Improve Your Business", vilket initieras och finansieras huvudsakligen av SIDA. Syftet med programmet är att vidga småindustriernas verksamheter i delar av Afrika och Asien. Dessutom ges stöd till ett samarbete mellan Sydvästra Sjöans kommunalförbund och en småindustri federation i Zambia.



*Rehabilitering av befintliga industrier* avser oftast medelstora företag och förekommer inom olika sektorer såsom energi, transporter, gruv- och tillverkningsindustri i Asien, Afrika och Latinamerika, framför allt Vietnam, Moçambique, Tanzania, och Nicaragua. För projekten i Moçambique och Tanzania tillämpas systemindustrimodellen. SIDA stödjer i dessa länder upprustning av ett varv, verkstäder, ett värmekraftverk, en cementfabrik, pappersfabriker och fabriker för tillverkning av jordbruksredskap. Dessutom finansieras ett flertal projekt i Vietnam. Ett har som syfte att öka energiproduktionen i södra Vietnam, bl.a. genom upprustning av befintlig infrastruktur.

Stödet till *storskaliga industrier* avser främst driftstöd och utbildning för industrier som upprättats med stöd från SIDA, såsom pappersbruket Mutinidi i Tanzania och skogsindustriprojekter Vinh Phu i Vietnam. I Vinh Phu stödjer man uppbyggnaden av ett transportsystem för insatser av inom den industriella verksamheten och en yrkesskola liksom också ett markvärdsprojekt och ett projekt för byggande av bostäder.

SIDAS industribyrå stödjer *transportsektorn* i u-länderna genom ett antal olika projekt. Dels finansieras verkstäder för reparationer av bilar och lastbilar i Guinea-Bissau och Laos, dels stödjer SIDA transportbolaget Transcaraga i Moçambique och RRC Road Transport i Etiopien, som båda transporterar livsmedel till katastrofområden. Transcaraga och RRC får personalsöd. Transcaraga får även stöd i form av lastbilar, utrustning samt driftstöd.

*Övriga industrier* som stöds av SIDA är en skogsindustri, som består av tre sågverk och en plywoodfabrik, en maskinverksstad, en legetstenskfabrik och handverksproduktion, samtliga i Guinea-Bissau, och ett skogsindustriprojekt i Moçambique.

För att främja utvecklingen av den institutionella infrastrukturen lämnar SIDA stöd till industrierorganisationer i Tanzania, såsom Tanzania Bureau of Standards (TBS), som får svensk experthjälp, och Tanzania Investment Bank (TIB), genom vilken bidrag lämnas till diverse investeringsprojekt. Stöd i form av svensk personal ges även till industridirektoratet i Guinea-Bissau. Stöd lämnas till East African Development Bank (EADB) och Central American Bank of Economic Integration (CABEI) för finansiering av dessa utvecklingsbankens utlåning i respektive region. I Tanzania, Indien och inom SADC finansieras exportfrämjande program, varav de två sistnämnda delvis drivs av UNCTAD/GATTs internationella handelscentrum (ITC). I Centralameriska stöds uppbyggningen av en regional organisation för katastrofförebyggande verksamhet.

SIDA stödjer olika verksamheter inom internationella organisationer såsom industriellt rättsskydd inom WIPO (World Intellectual Property Organization), internationell standardisering i samarbete med ISO (International Organization for Standardization) och miljöskyddsfrågor inom pappersindustrin i samarbete med FN:s miljöprogram UNEP (United Nations Environment Programme).

Inom miljöområdet stöder industribyrån bl.a. reningen av utsläppen från ett antal massafabriker och deltar i ett flertal experimentella projekt tillsammans med UNIDO.

Inom ramen för det svenska och nordiska biståndet till SADC svarar industribyrån för olika insatser som bl.a. avser underlättning och främja regionalt samarbete på industrins och interlandhandels område. Några insatser har som syfte att främja närmare förbindelser mellan Norden och SADC inom områden som traditionellt inte ingår i biståndet.

Till sist finansieras en del experimentella projekt, vilka ibland delvis har karakteren av forskningsprojekt. Som exempel kan nämnas ett projekt i Etiopien där man tillverkar ett helt nytt slags byggmaterial baserat på pimpsten. Ett annat projekt syftar till att producera maskinverktyg för användning i småskaliga industrier.

Utöbetaligarna från Industribyråns verksamhet 1983/84—1988/89 framgår av tabell 5.2.

Tabell 5.2. Industribyråns utöbetaligår 1983/84 — 1988/89

Sektor/Insats	Utöbetaligår (milj. kr.)					
	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88	88/89
Skogsindustri	47,6	47,8	70,5	53,4	30,5	36,7
Upprustning av industrier	40,2	29,7	159,8	128,4	139,9	105,0
Sortindustri	238,1	222,9	258,8	187,0	176,6	147,6
Transporter/torbons-						
Transporter	30,4	28,5	42,2	26,7	47,9	26,8
Verkstäder	16,7	2,3	15,5	14,0	43,9	11,5
Övriga industrier	48,4	29,5	29,6*	44,3	33,4	63,4
Banker, institutioner m.m.	3,3	3,1	3,8	7,5	11,9	6,0
Forsöksverksamhet och metodutveckling						
Totalt	424,7	363,8	580,2	463,3	484,1	397,0

\* Investeringsmedel genom Tanzania Investment Bank ingår i posten "Upprustning av industrier".

### 5.2.3 SIDAS underervisningsbyrå

Undervisningsbyråns förvaltningssektion ger näringslivsinriktat stöd i form av samarbete med ITC i Genève. Stödet skall utveckla motagerländernas kompetens i upphandling och materialadministration. Exportfrämjande satsningar ligger däremot, som nämnts, på industribyrån. Även inköpsbyråen på SIDA ger stöd för att utveckla u-ländernas kompetens i upphandling och inköpsfrågor.

### 5.2.4 BITS

BITS, beredningen för internationellt tekniskt-ekonomiskt samarbete, inrättades 1975 under namnet utbildningsberedningen och fick 1979 ställning som självständig myndighet under utrikesdepartementet. BITS uppger att främja ekonomisk och social utveckling i enskilda u-länder samt att utvidga och stärka Sveriges förbindelser med dessa länder. Verksamheten omfattar bidrag till tekniskt samarbete inklusive internationella kurser i Sverige och u-kreditfinansiering av investeringsprojekt i u-länder. BITS verksamhet är utformad för samarbete med u-länder som står på en viss industrialiseringsgrad. Samarbete skall

- baseras på ländernas prioriteringar och utvecklingsplaner,
- främja överföring av teknik och kunskaper,
- utöfas i samverkan mellan parter i Sverige och i u-länderna,
- baseras på ländernas ekonomiska möjligheter att ta ansvar för verksamheten bl.a. genom att parterna ingår avtal om insatserna och om delning av kostnader för samarbetet.

Det tekniska samarbetet syftar främst till kunskapsöverföring. De viktigaste verksamhetsformerna är konsultstöd, utbildning och finansiellt stöd till inköp av utrustning. Därutöver bedrivs institutionsamarbete, kultursamarbete och personsutbyte. Verksamheten sker främst inom energiförsörjning, industri, transport och kommunikation. Andra viktiga sektorer är vatten, avlopp, miljö, skog och hälsovård.

Konsultinsatserna avser i stor utsträckning förinvesteringssuttor för infrastruktur- och industriprojekt men även övergripande projektplanering, effektivisering av befintliga anläggningar respektive almanaförvaltning. Vissa inköp av utrustning och reservdelar finansieras i anslutning till tekniska samarbetsprojekt.

Det tekniska samarbetet har formen av gåvobistånd. Regulerat samarbete förekommer med ett tjugotal länder, som med Världsbankens definition betecknas som låg- och medelinkomstländer. Landrättsen utgörs av länder med vilka Sverige slutit samarbetsavtal (Algeriet, Egypten, Ecuador, Kina, Malaysia), länder som tidigare erhållit stöd genom SIDA (Cuba, Pakistan, Tunisien) och övriga länder som bedöms föra en utvecklingspolitik förenlig med målen för svenskt utvecklingssamarbete (Bolivia, Costa Rica, Dominikanska Republiken, Filippinerna, Jamaica, Jordanien, Mauritius, Peru, Thailand, Uruguay). Utöver till denna landkrets lämnar BITS stöd till enskilda insatser i ytterligare några länder, bl.a. Argentina, Mexico och Sudan. Vidare görs insatser tillsammans med Världsbanken i exempelvis Somalia och Madagaskar.

BITS har träffat avtal med Världsbanken om att finansiera en konsult- och en miljöfond och med IFC och Afrikanska utvecklingsbanken om att finansiera en konsultfond hos respektive organ. Stöd lämnas också till Svedfund-projekt i bl.a. Botswana, Sri Lanka, Tanzania och Zimbabwe.

När det gäller genomförandet av de svenska insatserna för Östeuropa har regeringens lagt huvudsavaret på BITS. Hittills har regeringen beslutat att BITS skall planera insatser om 270 milj. kr. för miljö- och utbildningssamarbete med Polen. Dessutom har BITS fått ansvar för att planera kurser för sovjetiska beslutsfattare inom förvaltning och näringsliv. Medlen för insatserna i Östeuropa ingår i regeringens budgetförslag för 1990/91.

#### Internationell utbildning

Den internationella utbildningen består av kurser och ett program för expertutbyte. De internationella kurserna avser områden vilka är av stor betydelse för utlänternas utveckling, inom vilka behovet av specialutbildning är stort och inom vilka Sverige har särskild kompetens att erbjuda. Merparten av kurserna avser sektorerna energi, industri, kommunikation och administration. BITS finansierar ca 30 kurser per år. BITS samarbetsländer liksom SIDA:s programländer och andra utländer inbjuds till kurserna. Den statliga och den privata sektorn är representerad och deltagarna nomineras officiellt av sitt hemland. Delagaravgifterna är differentierade med hänsyn till BNP i deland deltagarna kommer från.

Expertutbytesprogrammet administreras av Svenska Institutet och är ett komplement till kursverksamheten. Programmets syfte är att skapa kontakter för utbyte av erfarenheter främst inom teknik, naturvetenskap, medicin och samhällsfrågor. Alla utländer är i princip välkomna att delta.

#### U-krediter

Det nuvarande u-kreditssystemet infördes 1981, bl.a. med syftet att mobilisera öka- de resurser till utländerna. Med begränsade biståndsmedel skulle betydligt större medel kunna lånas upp på kapitalmarknaderna och överföras på förmånliga villkor till utvecklingsprojekt. U-krediter kunde också utgöra ett flexibelt instrument i samarbetet med vissa utländer där gåvobistånd inte självklart var motiverat och inte heller den bästa biståndformen. Att u-krediterna därtöver kunde få positiva exporteffekter sågs som en indirekt fördel.

Efter översyn av systemet förordade 1983 års u-kreditutredning en större tonvikt på biståndspektterna. Huvudsavaret för beredning, beslut och administration av krediterna fördes över från EKN till BITS.

År 1988 togs u-krediterna upp till behandling på nytt, denna gång i exportkreditutredningens betänkande "Statens roll vid finansiering av export" (SOU 1988:42). Då stod dock exportfinansieringspektiven i fokus.

Genom u-krediter överförs finansiella resurser på koncessionella villkor för att finansiera svenska varor och tjänster i projekt som prioriteras av låntagarländar och som av BITS bedöms få betydande utvecklingseffekter för landet. Efter granskning av BITS lämnas utfästelse om u-kredit. Krediten kan utnyttjas först när ett kontrakt har vunnits i internationell konkurrens.

Den beviljade u-krediten används för att finansiera ett köpekontrakt mellan ett svenskt företag och beställaren i utlandet. I några fall har planeringen av u-kreditprojekt finansierats inom ramen för det tekniska samarbetet. BITS medverkan i planeringen av u-kreditprojekt varierar; den är mer uttalad för länder med vilka samarbetet är av regulerat karaktär och där samarbetet fått en viss struktur. Samfinansiering med Världsbanken och regionala utvecklingsbanker förekommer i viss utsträckning.

Sverige följer de internationella överenskomelserna för gåvoelementets andel av krediterna. Minimumvån har ökat från 15% i början av 1980-talet till 35% 1988. Minimumgränsen för de minst utvecklade länderna har höjts till en gåvoandel på 50%. Endast länder som bedöms kreditvärdiga har tillgång till u-krediterna. Det är numera BITS som fattar det slutgiltiga beslutet, med ledning av EKN:s rekommendationer.

Den totala kreditvolymen per 30 juni 1989 var ca 6,6 miljarder kr. med en totalt beräknad kostnad för biståndet på ca 2 miljarder kr, fördelat på 114 projekt. Unga får 60% av de projekt som godkänns i BITS styrelse har lett till slutlig affärsuppgörelse, en andel som varit växande. I takt med att gåvoelementet ökat har också belastningen på biståndslänslaget ökat. Anslagsutnyttjandet, som ökade stadigt fram till 1985/86, minskade därefter under två år, för att åter öka kraftigt under 1988/89. Den omtecknade reservationen på anslaget uppgick till ca 350 milj. kr. 1988/89. Tabell 5.4 visar kreditvolymens fördelning på länder och sektorer.

Tabell 5.3. Anslagsutryttnande (u-krediter), milj. kr

År	81/82	82/83	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88	88/89
Balopp	15	57	78	267	487	316	312	501

Tabell 5.4. BITS u-krediter: fördelning på länder och sektorer, milj. kr. (antal krediter i parentes)

	Indien	Övriga SIDA-länder <sup>a)</sup>		Kina	Länder med BNP/capita <450 US dollar		Länder med BNP/capita >1000 US dollar		Totalt
		Marocko Egypten Cuba	Marocko Egypten Cuba		Marocko Egypten Cuba	Marocko Egypten Cuba			
Kraftgenerering, transmission	1 589 (4)	734 (9)	40 (2)	115 (2)	245 (2)	354 (8)	3076 (27)		
varav ASEAN/ABB	1 325 (2)	434 (8)		115 (2)	245 (2)	335 (6)	2 364 (19)		
Telekommunikation	162 (5)	645 (11)	92 (1)	100 (1)	886 (10)	1 885 (28)	1 792 (23)		
varav Ericsson	154 (4)	621 (9)	92 (1)	100 (1)	839 (8)	1 792 (23)	1 44 (5)		
Lastbilar och bussar		144 (5)			720 (23)	40 (2)	67 (3)		
Industri	68 (2)	143 (7)			123 (3)	20 (4)	242 (12)		
Övrigt		42 (2)			55 (3)		123 (3)		
Totalt	1 657 (6)	1 224 (28)	146 (3)	247 (5)	537 (9)	1 439 (27)	6 562 (114)		

a) Angola, Botswana, Etiopien, Kap Verde, Kenya, Lesotho, Moçambique, Nicaragua, Tanzania, Zimbabwe.

De riktlinjer som styr projektvalet för u-krediter anger att finansieringen skall avse ett identifierbart projekt som skall medföra avkastning direkt eller indirekt och ha en positiv valutaeffekt. Vidare kan inte u-krediter lämnas till sociala sektorer. U-krediter har främst givits till projekt inom energiförsörjning, transporter och kommunikation samt industriell verksamhet, dvs. till områden där svensk industri har ett kunnande och är konkurrenskraftig. Dessa är också centrala investeringsområden i u-länder där man ofta inbjuder till internationell användningskonkurrens. Inriktningen på avkastande, identifierbara projekt medför att ett fåtal företag dominerar som leverantörer till u-kreditfinansierade projekt. De 114 projekt som godkänns av BITS engagerar 35 företag som huvudleverantörer. De största krediterna har naturligen främst berört storföretagen, vilka dock engagerat många mindre företag som underleverantörer.

U-kreditgivningen har till övervägande del inriktats på de länder där BITS är verksam med tekniskt samarbete samt på SIDA:s programländer. De 114 projekterna fördelar sig på 25 länder. Förutom Algeriet och Malaysia tillhör alla kategorier lägninkomstländer och lägre medelinkomstländer, enligt Världsbankens klassificering. De tre största låntagarländerna, Indien, Kina och Algeriet, svarar för 63% av kreditvolymen. Endast fyra krediter har lämnats för projekt i Latinamerika, vilket bl.a. beror på skuldsituationen och den bristande kreditvärdigheten hos länder i denna del av världen.

I södra och östra Afrika har u-krediter lämnats som komplement till SIDA:s bilaterala och regionala bistånd. 10% av den totala kreditgivningen har beviljats för 17 projekt i SADC-länder. BITS har beviljat u-krediter till elva av de sju tion programländerna; nio i Afrika, samt Indien och Nicaragua. Flera projekt har u-krediterna kombinerats med stöd från SIDA, bl.a. ett elektrifieringsprojekt i Angola, utbyggnad av telekommunikationssystemet och telecentret

Lesotho, kraftverksbygge i Kenya och ett skogsindustriprojekt i Moçambique. Samfinansiering med Swedfund har förekommit i projekt i Rwanda, Kap Verde och Zimbabwe. BITS har också beviljat u-krediter för projekt i samarbete med Världsbanken och olika regionala utvecklingsbanker.

### 5.2.5 Swedfund

Fonden för industriellt samarbete med u-länderna (Swedfund) är en statligt stiftelse som inrättades 1978. Swedfunds syfte är att främja industriell utveckling i u-länderna genom att stödja tillkomsten och utvecklingen av företag. Fondens huvuduppgifter är att främja kontakten mellan intressenter i u-länder och svenska företag, att bidra till förinvestingsstudier och att medverka i etablering av gemensamma företag, s.k. joint ventures, genom insatser i form av aktiekapital, lån- och garantigivning.

Verksamheten är inriktad på att stödja samarbete mellan företag i Sverige och företag i u-länder för att på enskild projektbasis åstadkomma industriell utveckling. Swedfund arbetar med alla industriella sektorer, inklusive gruvgruvargruvar och byggnadsindustrin, samt i viss mån inom tjänstesektorn.

Swedfund skall företadsvis samarbeta med länder med vilka Sverige bedriver långsiktig utvecklingssamarbete, liksom med övriga lägninkomstländer och lägre medelinkomstländer som för en utvecklingspolitik som är förenlig med målen för svenskt utvecklingssamarbete.

Swedfund har nyligen varit föremål för en översyn. På basis av översynens påhållande (Kunskapsöverföring genom företagsutveckling, SOU 1988:4) har regeringen i en proposition föreslagit riksdagen vissa förändringar i Swedfunds verksamhet. Bl.a. föreslås att fondens verksamhetsområde vidgas från reparationsägda företag (u-landsföretag, svenskt företag och Swedfund) till att omfatta också andra former av samarbete med riskindelnings (s.k. contractual joint ventures), där det svenska företaget har ett direkt intresse i det ekonomiska resultatet hos projektföretaget.

Vidare betonas kravet på affärsmässighet i verksamheten och att fonden inte bör stöda företag som saknar möjligheter att överleva på sikt.

Swedfund har hittills stött 39 projekt, varav 24 i Afrika, 12 i Asien och 3 i Latinamerika. 4 av företagen har gått i likvidation eller sålts med förlust. Av de återstående 34 företagen är 27 i drift medan resterande befinner sig i ett inledande förhandlings- eller investeringsstadium. Drygt hälften av företagen är lönsamma, några lämnat utdelning på investerat kapital. Några av företagen har rekonstruerats finansmässigt, bl.a. beroende på hög inflation och devalveringar i notlagandena som har lett till att Swedfund gjort förluster på sitt engagemang. Sådana förluster och nedskrivningar har kompensats av statsmakterna genom ett bidrag på 52 milj. kr.

Totalt har 22 investeringar gjorts i programländerna. Utanför programländerna har Kina och Egypten varit stora investeringsländer för Swedfund. Totalt uppger investeringslagandena till 214 milj. kr.

Swedfund samarbetar med såväl stora som små svenska företag. I den första kategorin ingår Swedish Match, Alfa Laval, SAS och Bodilen, i den senare flera företag som ser en affärsmöjlighet i att sälja tjänster och kunnande inom ramen för industriinvesteringar. Ett flertal Swedfundprojekt har erhållit stöd från andra

biståndskällor. Företagsledning och utbildning har finansierats av BITS och SIDA. Totalt har 17 projekt, främst i Afrika söder om Sahara, fått sådant stöd. Några projekt har fått importstöd genom SIDA, andra har fått u-kreditier genom BITS. Även samarbete med IMPOD förekommer. Några projekt har inledningsvis stöts av SIDA, varefter Svedfind har tagit över projektet då stödet har kunnat lämnas under mer affärsmässiga former.

### 5.2.6 IMPOD

Importkontoret för u-landsprodukter (IMPÖD) kom till år 1975 som statlig myndighet. IMPÖD:s uppgift är att främja import till Sverige från u-länderna. I huvudsak genom att ge exportörer i u-länder hjälp med att avsätta sina varor i Sverige. Syftet är att öka dessa länders exportträskter och därigenom bidra till deras utveckling. De får information och handledning om avsättningsmöjligheter och marknadsförhållanden i Sverige. Importkontoret förmedlar kontakter mellan u-landsexportörer och företag i Sverige och delar också i rena marknadsföringsprojekt. Alla u-länder kan använda sig av IMPÖD:s marknadsrådgivning och information. IMPÖD bedriver ett fördjupat samarbete med ett fyrtiotal lag- och medelinkonstländer enligt Världsbankens definition. I detta arbete samverkar IMPÖD nära med ett stort antal myndigheter, organisationer och företag i Sverige samt med u-ländernas ambassader i Sverige och svenska ambassader i u-länderna.

IMPÖD:s verksamhet är huvudsakligen koncentrerad kring marknadsrådgivning, mässor, information, marknadsseminarier och landsamarbete. I några fall har IMPÖD givit stöd till produktutveckling och till att förbättra produktions-teknik och produktionsekonomi i enskilda u-landsföretag. Här följer en överblick över IMPÖD:s verksamhet.

#### Marknadsrådgivning

a) Affärsförfrågningar från u-länder  
IMPÖD utannonserar i tidskriften "IMPÖD kontakt" sådana erbjudanden som bedöms vara tillräckligt utförbara för att kunna prövas seriöst av svenska importörer. Ett urval av dessa annonseras även i de privata organisationernas tidningar såsom Svensk Handel och Handelskammartidningen. IMPÖD behandlar också affärserbjudanden från konvets "länderkreis", som ursprungligen sänds till Grossistförbundet.

b) Affärsförfrågningar från svenska företag  
Dessa förfrågningar utannonseras i "Newsleter from IMPÖD" under rubriken "Business Opportunities". Merparten slussas direkt av IMPÖD till företaget och exportfrämjande organisationer i u-länder.

c) Utländska besök

IMPÖD:s utländska besökare får service dels i form av information om den svenska marknaden, dels hjälp till uppläggning av besöksprogram.

d) Marknadsstudier

e) Företagsregister

IMPÖD:s företagsregister innehåller ca 3 500 svenska företag och ca 1 800 exportörande företag i u-länder.

η Besök av svenska importörer  
Svenska importörer som söker rådgivning om potentiella u-landsmarknader för service av kontoret. Det rör sig om ca 500 förfrågningar om året.

#### Information

Sverige informerar IMPÖD gulerelli om u-länderna som leverantörer till den svenska marknaden, i u-länderna om Sverige som marknad. Både i Sverige och i u-länderna informeras om IMPÖD:s arbete.

Följande kanaler används för att sprida information:

- "IMPÖD kontakt" är en tidning som distribueras främst till svenska importörer.
- "Newsleter from IMPÖD" publiceras på engelska, franska och spanska och distribueras till organisationer, myndigheter och företag i u-länderna samt till u-ländernas ambassader i Sverige.
- "Exporter's Guide to Sweden" innehåller information om den svenska marknaden, inklusive de föreskrifter som gäller för import till Sverige.
- "Fashion Service" innehåller information om modetrender på den svenska marknaden.

#### Mässor

IMPÖD medverkar till u-landsdeltagandet i diverse mässor, som t.ex. Svensk-Internationella Turist- och Resenässan i Göteborg.

#### Seminarier

IMPÖD arrangerar seminarier, exempelvis marknadsseminarier och seminarier för exportörer och handelsattachéer, handelskammarrepresentanter, etc.

#### Landsamarbete

Landsamarbetet omfattar en mängd olika insatser som skall främja importen från en begränsad krets u-länder. Det är fråga om aktivt uppsökande verksamhet, som t.ex. kan inrymma marknadsundersökningar, medverka i inköps- och försäljningsdelegationer, stöd för deltagande i utställningar och mässor samt särskilda kampanjer. De kriterier som IMPÖD använder för att prioritera länder för fördjupat samarbete är kommersiella möjligheter, dvs. kan länder exportera produkter till Sverige, finns en motpart (exempelvis exportråd) att samarbeta med och för landet i fråga en utvecklingspolitik som är förenlig med målen för svenskt utvecklingsarbete.

IMPÖD samarbetar med ett fyrtiotal länder i Afrika, Asien, Latinamerika och Karibien.

#### Nya aktiviteter

Sedan 1988/89 har IMPÖD beretts möjlighet att "mer aktivt medverka inför statsmakternas beslut av betydelse för u-landsimporten". Villkorsbunden kostnads-

delning vid marknadsföring har också tillämpats sedan 1988/89 för att "stimulera svenska importörer att pröva nya u-landprodukter". IMPOD prövar även former för att kunna stödja produktanpassning och produktutveckling. IMPOD har dessutom till uppgift att vara svensk kontaktpunkt för UNCTAD/GATIs internationella handelscentrum, ITC, som har till uppgift att främja u-länders export och effektivisera deras import. IMPOD:s roll i beredningen av det svenska multilaterala biståndet via ITC har ökat successivt. IMPOD utarbetar beslutsunderlag för det svenska stödet till ITC samt följer upp verksamheten. Det svenska bidraget till ITC-projekt, f.n. cirka 14 milj. kr., slussas genom IMPOD. Kontoret ger också stöd till UNCTAD:s arbete med att sprida information om tillpreferenser för u-länder (GSP).

### 5.2.7 Sammanfattning av organisationsstruktur och verksamhet

Vi återvänder till tabell 5.1 och sammanfattar vad de olika biståndsgesamtörerna gör på olika nivåer inom stödet till näringsliv och infrastruktur. Sammanfattningen finns i tabell 5.2 nedan.

Tabell 5.2. Arbetefördelning mellan biståndsgesamten inom näringsliv och infrastruktur.

Infrastruktur	Näringsliv
1. Anläggning, drift och underhåll av samhällsinfrastruktur	1. Etablering och drift av företag för produktion av varor och tjänster samt handel
SIDA Infrastrukturyrån	SIDA Industrierån
BITS U-krediter	BITS U-krediter
tekniskt samarbete	tekniskt samarbete
	IMPOD
2. Institutionell infrastruktur	2. Institutionell infrastruktur
SIDA Infrastrukturyrån	SIDA Industrierån
BITS Tekniskt samarbete	BITS Tekniskt samarbete
Internationella kurser	Internationella kurser
	IMPOD
3. Utvecklingsstrategi	3. Utvecklingsstrategi
SIDA Infrastrukturyrån	SIDA
BITS Tekniskt samarbete	

Som figuren och den föregående texten visar arbetar de olika biståndsgesamtörerna inom samma områden, infrastruktur och näringslivsutveckling. Vad innebär då detta och är det ett problem? Låt oss börja med området *infrastruktur*. SIDA och BITS arbetar som synes parallellt på alla nivåer inom området, men det finns klara gränser mellan vad de gör. På den första nivån, anläggning, drift och underhåll av samhällsinfrastruktur, arbetar BITS med instrumentell u-krediter medan SIDA:s verksamhet är helt självfinansierad. U-krediterna kan beviljas bara för projekt i länder som är kreditvärdiga. Investeringar i infrastruktur behövs även i de fattiga icke-kreditvärdiga länderna. För dessa är det angeläget att det genom SIDA inom landtramar och regionala program finns en möjlighet att få stöd.

På alla tre nivåerna ägnar sig BITS åt tekniskt samarbete i andra länder än SIDA. Det finns med andra ord en klar och tydlig arbetsfördelning mellan BITS och SIDA inom infrastrukturen; en arbetsfördelning som bygger på arbetsstift, biståndslag och landertrikting.

För sektorn *näringsliv* finner vi de största överlappningarna på den första nivån, företagsnivån. Där är samtliga organisationer företrädda, till stor del i samma länder och många gånger med samma arbetsstift och biståndslag. Till vissa delar finns det dock klara avgränsningar. Det är t.ex. bara Swedfund som kan medverka med ägar kapital vid företagsutablering. BITS och SIDA arbetar i skilda länder när det gäller tekniskt samarbete och med skilda instrument, u-kredit resp gåva, för investeringar.

Den skillnaden mellan BITS och SIDA återkommer sedan på nivå 2 och där tycker vi oss inte heller finna några olikheter i arbetsfördelningen. Det är bara SIDA som f.n. bedriver någon verksamhet på nivå 3, även om BITS i princip också skulle kunna finansiera verksamheter där i sina samarbetsländer. IMPOD:s verksamhet avgränsas mot de övrigas främst genom specialiseringen på exportfrämjande.

### 5.3 Biståndsgesamterns arbetsformer

Innan vi går vidare i analysen skall vi beskriva biståndsgesamterns arbetsstift nägot närmare. Vi vill åskådliggöra vad som skiljer dem åt där de finns i samma "rut" innan vi diskuterar var eventuella effektivitetsvinster står att finna om organisationsstrukturen skulle förändras.

Avsnittet är en utveckling av begreppsparaten i kapitel 2, där myndigheternas roller beskrivs. Här beskrivs verksamheten i mera konventionella termer, utan den teoretiska begreppsparaten och med konikt på näringsliv och infrastruktur.

#### 5.3.1 SIDA

Kännetecknande för de delar av SIDA:s verksamhet som här diskuteras är att de, med undantag för metodutveckling, försöksprojekt och stöd till internationella organisationer, avser en begränsad krets länder, dvs. programländer där bistånd i huvudsak planeras inom landtramar. Mottagarlandets förslag till användning av biståndet och resurstillgång styr därför i stor utsträckning biståndet. SIDA, till skillnad från övriga svenska biståndsgesamtörerna, har en omfattande egen fallorganisation i biståndskontoren, vilken tillåter en kontinuerlig dialog och kontakt med mottagarlandets myndigheter.

#### Infrastrukturyrån

I de länder och de sektorer där infrastrukturen verkar eftersträvar man att arbeta i program som består av flera olika sinsemellan relaterade projekt. Avsikten är att åstadkomma en helhetsverkan. Inom valtsektor genomförs alla insatser i sektorsprogramform. Inom ramen för sektorsprogrammen kan byrån finansiera förstudier och andra planeringsinsatser, övergripande sektorplanering (såskilt på transportområdet), investeringar, konsulttjänster för projektkontroll och samordning, utbildning och institutionsuppbyggnad. Kunskapsutveckling betonas allmer, även om investeringar är dominerande i finansiella termer.

Konsultstudier och entreprenader handlas upp i princip genom arbetsförärande aningen av mottagarlandet eller av SIDA för mottagarlandets räkning. I förhållande till den svenska resursbasen uppträder infrastrukturen tillskon-

mans med motlagarjansmyndigheten som beställare. Mottagaren är nästan alltid en myndighet eller ett afärsdrivande statligt bolag.

Den kompetens som SIDA behövt är dels kunskap om respektive fackområde, dels ett övergripande sektorkunnande och dels upphandlingskunnande. I den mån arbetet gäller institutionsuppbyggnad och utbildning krävs också kompetens i att föra över kunskap. Landkunnande och samhällsekonomiska iniklusive socioekonomiska och miljömässiga bedömningar spelar också en mycket stor roll vid bedömningen, genomförandet och uppföljningen av insatserna.

### Industribyrån

Inom stödet till småindustri och delvis inom stödet till industrirehabilitering har industribyrån byggt upp ett flerpartisamarbete med utgångspunkt i lokala myndigheter för industrutveckling (BEDU i Botswana, SIDO i Tanzania, GAPRI COM i Mozambique). Dessa myndigheter har till stöd haft ett svenskt konsultföretag med uppgift att vara pådrivande inom programmet. Projektet identifieras i mottagarlandet av den lokala myndigheten, men sökandet efter partner i Sverige har den svenske konsulten svarat för. Syftet har varit att etablera ett lokalt företag med en samarbetspartner (men ej delägare), ett systemföretag, i Sverige. Småföretag har byggts upp med hjälp av stöd till investerings-, utbildning och teknisk rådgivning och, i tider av valtråkighet, import av maskintårnor som företaget betalar för i lokal valuta. Dessa småföretag skall på längre sikt bli kommersiellt bärkraftiga.

Inom småindustristödet liksom i de övriga industriprojekten har kunskapsöverföringen varit väsentlig. Vissa projekt (pappersbruket i Vietnam och Tanzania) har krävt stora investeringar, men följdsatserna har kommit att avse hela industrikomplexen, företagsledning, yrkesutbildning, transporter etc. Än mer gäller detta de olika rehabiliteringsinsatserna.

Vid konsultupphandling för alla större insatser eftersträvar industribyrån att genom anbudsförfarande åstadkomma konkurrens mellan konsultföretagen. Även delar av stödet till transporter har haft till syfte att bygga upp företag eller organisationer med en kommersiell inriktning och bärkraft. Affärsmässigheten har betonats. Sökandet efter svenska partner har skett i en förhandlingsprocess, där SIDA agerat aktivt.

Rehabiliteringsinsatserna har formulerats som konsultuppdrag, vilka ofta handläts upp i entreprenadliknande former. Projektformuleringen har gjorts i direkt samverkan med SIDA.

Stöd ges fr. till investeringsbankerna TIB i Tanzania, Centralamerikanska banken för ekonomisk integration och Östafrikanska utvecklingsbanken, till den sistnämnda banken genom en kredit. Stödet skall främst tillföra investeringsmedel. Varje insats har föregåtts av en granskning av bankens förmåga och roll i landet eller regionen. Uppföljningen har avsett även de av banken finansierade företagens utveckling.

Investeringsmedel har också tillförts småindustristödet i Tanzania och tidigare också Botswana och Kenya, där ionefonder etablerats enligt bankmässiga kriterier.

Alla de myndigheter och banker som industribyrån samarbetar med har också fått personalsöd under längre eller kortare tid.

Under senare år har fler och fler insatser kommit att avse andra delar av den institutionella infrastrukturen än enbart utvecklingsbanker. Arbetsstillet för SIDA:s del har i dessa fall blivit ett annat, någon konkurrensupphandling är del inte längre fråga om. Det väsentliga är att utveckla samarbetsrelationer för kunskapsutveckling.

Av industribyråns medarbetare krävs främst kunskap om de institutionella aspekterna på företagande i u-land. En annan avgörande kompetens är förmågan att bygga upp fungerande samarbetsformer (nätverk) mellan aktörerna i dessa insatser. En svårighet är därvid att skapa ett förtroendefullt samarbete samtidigt som man handlar upp på ett affärsmässigt sätt. Även om SIDA inte medverkar eller bör medverka i sköseln av enskilda företag måste det finnas kompetens att bedöma hur dessa utvecklas och om insatserna är rimliga. Stödet till varje företag omprövas årlinsstone en gång per år i samband med års genomgångar, varför en nära kontakt upprätthålls. Insatser för att bygga upp institutioner kräver ett till viss del annat synsätt och andra kriterier än företagsstöd.

### 5.3.2 BITS

Bisändel genom BITS har delvis andra karaktäristiska än bisändel genom andra bisändevorgan. Detta har sin grund i BITS tillkomsthistoria. Man får dessutom skilja på de tre verksamheterna: tekniskt samarbete, internationella kurser och u-krediter.

Tekniskt samarbete skall "vara ett flexibelt instrument som möjliggör kontakter och samarbete utan att ett långvarigt engagemang och ansvar följer av insatser". Innebörden av "bredare samarbete" var att detta skulle vara av ömsesidig intresse för parterna. Detta har lett till att BITS finansierar svenska resurser och svenskt kunnande medan mottagarlandets motprestation består i att finansiera lokala kostnader.

BITS finansierar enstaka insatser eller projekt i ett u-land. Insatserna prövas inte mot en myndigheten och mottagarlandet gemensamt upprättade sektor- eller landprogram. Däremot prövas den enskilda insatsen och dess beviljelse för mottagarlandets utveckling i förhållande till samarbetslandets egna planer och prioriteringar. BITS perspektiv har utvärderats med tiden. BITS åtar sig nu fleråriga insatser och diskuterar i terner av projektfinansiering. Med Kina övervägde BITS mer programliknande samarbete och i Costa Rica arbetar BITS tillsammans med SIDA och SAREC inom en totalram. En annan förändring är att BITS är beredd att i vissa fall lämna bidrag till lokala kostnader.

BITS prövning av projektförslag baseras på framställningar från centrala instanser i u-landerna. Ibland har direktkontakt redan etablerats mellan en svensk leverantör av tjänster eller utrustning och en upphandlare i samarbetslandet. Den upphandlande eller beställande organisationen har sedan via sitt lands centrala myndigheter riktat en förfrågan till BITS om att finansiera ett samarbete med den berörda svenska organisationen. I ökande utsträckning formulerar BITS samarbetsländer sina behov och sitt intresse för samarbete med Sverige genom förslag som BITS därefter prövar. BITS medverkar i dessa fall till att kontakt etableras mellan u-lander och den svenska resursbasen.

BITS bedömer bl.a. om verksamheten ligger i linje med målen för svenskt bistånd, om ett genuint intresse för projektet finns, t.ex. demonstrerat genom ett lokalt finansiellt engagemang, om den svenska parten är lämplig som samarbetspartner och om det i övrigt finns förutsättningar i det mottagande landet för att det skall bli ett väl fungerande biståndprojekt. För oberoende bedömningar av projektet anlitar BITS vanligtvis konsulter. BITS roll är med andra ord utpräglat inriktad mot att vara finansist och att inehålla den strategiska kontrollen.

Under genomförandet av projekt är ansvarar enydigt lagt på de samverkande parterna. BITS ingriper inte under denna tid annat än om särskilda skäl påkallar det. Däremot följer BITS genomförandet genom besök på platsen och kontakt med parterna i andra former. BITS erhåller rapporter från projektet och varje projekt skall avge en slutrapport. För u-kreditssystemet finns sedan flera år en plan för uppföljning och utvärdering av de enskilda projekten.

Inom det tekniska samarbetet har några nyckelprojekt utvärderats under de senaste åren inför beslut om förlängning. Under 1989 har en utvärderingsplan lagts fast också för det tekniska samarbetet. För de internationella kurserna pågår ett arbete med att systematisera utvärderingsverksamheten.

BITS uppgift i arbetet med de internationella kurserna är att vid behov initiera nya kurser samt att bedöma befintliga kursers kvalitet och relevans. BITS granskar vidare kursernas kostnader, fastställer delagaravgifter samt del egna finansiella bidraget. Varje kurs utvärderas efter det att den genomförs. Utvärderingarna ligger till grund för BITS synpunkter på utveckling och förändring av kursutbudet.

U-Kreditnämningen på BITS har vuxit fram ur reglerna för exportkreditfinansiering, vilket fortfarande präglar systemets tekniska utformning. Finansieringen avser ett kontrakt som kan omfatta hela eller delar av ett projekt. Före beslut om finansiering granskas dels projektens med utgångspunkt från biståndskriterier och dels kreditvärdighet och land med hänsyn till kreditvärdighet.

U-kreditssystemet är tekniskt komplicerat, det kräver mycket arbete med garantitragor och liknande i samverkan med EKN och Svensk Exportkredit AB (SEK), och eftersom det ofta handlar om finansiering från flera källor krävs ett finansierings tekniskt kunnande. För bedömningarna av projektet anlitar BITS oftast konsulter.

### 5.3.3 Swedfund

Swedfunds instrument är aktiekapital, lån och garantier samt möjlighet att på kostnadsdelningsbasis finansiera forstudier. Investeringsmidlen kan avse både företagets rörelsekapital och anläggningar. Utbildnings- och företagsledningsstöd utöver det som företagen rimligen själva kan bära, beaktas genom det nyss nämnda stödet från BITS i åskådliga av Swedfunds projekt. Stödet ges som gåva till företagen.

Landvalet har styrts mot SIDA:s programländer och i övrigt mot en krets av tillräckligt få länder.

En av Swedfunds viktigaste funktioner — ur u-landets perspektiv — är möjligheten att identifiera ett svenskt partnerföretag. På denna marknad uppträder Swedfund som investeringspartner, men som Swedfund översynen visade, är de svenska partnerföretagens affärsutrymme i projektföretaget oftast något annat

än avkastningen på aktiekapital. Alla Swedfund-projekt innefattar därför affärsmässiga förhandlingar, där den svenske partnern levererar varor eller tjänster.

Kompetenskraven på Swedfunds medarbetare avser företagsekonomisk bedömning, kompetens, förhandlingskunnande och erfarenhet av företagsutveckling. Relationerna blir primärt med enskilda, ofta privata, företag, både på i- och u-landssidan, varför organisationskulturen måste präglas av affärsmässighet. Arbetsformerna innebär direkt deltagande i enskilda företags ledning.

### 5.3.4 IMPOD

IMPOD karaktäriseras av sitt specialiserade verksamhetsområde och sina arbetsformer, som innebär att organisationen i stor utsträckning själv deltar med eget kunnande om marknadsföring och marknader.

IMPOD:s uppgift är att tillföra u-landerna kompetens och kunnande om den svenska och i vissa fall den nordiska marknaden för framför allt av informationsförmedlande men också i viss mån kunskapsutvecklande karaktär. IMPOD syftar med sina åtgärder till att initiera kommersiella relationer och man arbetar därför direkt mot näringslivet i Sverige. Målgruppen i u-landerna är huvudsakligen exportföretag och exportfrämjande organisationer.

IMPOD utnyttjar konsulter i viss utsträckning men svarar i allmänhet själv för projektbedömningar. Den kompetens som särskilt efterfrådas är kunnande om hur man arbetar på den svenska och nordiska importmarknaden.

### 5.3.5 Sammanfattning av biståndsgemens arbetsformer

Urifrån tabellerna 5.1 och 5.2 kan vi sammanfatta de olika biståndsgemens arbetsformer på de tre nivåerna inom respektive sektor. Detta görs i tabell 5.3. Vi använder bara en del av begreppsapparaten — alla organisationerna är finansierade så det anges inte. Eventuella roller som visionär, utbildare/informator, etc. finns heller inte med för att göra figuren enklare. Intresset inriktas på rollen närverksbyggare och de olika kontrollinstanserna.

Tabell 5.3. Biståndsgemens arbetsformer inom infrastruktur och näringsliv.

Infrastruktur	Näringsliv
1. Anläggning, drift och underhåll av samhällets infrastruktur	1. Etablering och drift av företag för produktion av varor och tjänster, samt handel
SIDA Närverksbyggare	SIDA Närverksbyggare
Taktisk och strategisk kontrollant	Operationell, taktisk och strategisk kontrollant
BITS Strategisk kontrollant	Swedfund och IMPOD som SIDA, tillika kontrollant
	BITS strategisk kontrollant
	BITS strategisk kontrollant
2. Institutionell infrastruktur	2. Institutionell infrastruktur
SIDA som ovan	SIDA som ovan
BITS som ovan	BITS som ovan
	IMPOD som ovan
3. Utvecklingsstrategi	3. Utvecklingsstrategi
SIDA som ovan	SIDA som ovan
BITS som ovan	BITS som ovan

Som framgår av tablan och den föregående texten är det stor skillnad på arbetsformerna när det gäller samarbetet inom infrastrukturområdet. SIDA spelar flera roller än BITS och har dessutom möjlighet att anpassa sin rollprofil till vad situationen kräver på ett mera flexibelt sätt. Detta gäller också det näringslivsriktade stödet på nivå 3 — dvs. vad avser policyfrågor. När det gäller det företagsriktade stödet, nivå 1, däremot finner vi att flera organisationer, SIDA, Svedfund och IMFOD, uppträder i samma roller, dessamma gäller i viss utsträckning nivå 2, den institutionella infrastrukturen där både SIDA och IMFOD spelar likartade roller.

En möjlig slutsats är alltså att i den mån det finns stora samordningsvinster att nå genom att handläggarkapacitet förs samman så står de att finna framför allt på nivå 1 och 2 inom näringslivssektorn. Där, mer än på andra håll, spelar man samma roller, använder samma resursbas, bygger upp liknande kompetens och gör troligtvis liknande erfarenheter.

Finns det då inte samordningsvinster att nå inom de andra "rutorna"? Framför allt BITS och SIDA gör ju samma sak, om än på annorlunda sätt, inom respektive område. Jo, självfallet finns det vissa samordningsvinster att nå, men samtidigt finns det avgörande skillnader i arbets sätt som vi diskuterat utförligt i kapitel 4 och som inte motiverar en organisatorisk sammanslagning. Den ertorderliga samordningen kan ske på annat sätt, vilket vi diskuterar i kapitel 7.1.2. Finns det fördelar att vinna vid samordning över nivågränserna? Inom infrastrukturen råder det säkert sådana och en sådan samordning sker genom att samma handläggare inom SIDA respektive BITS agerar på de skilda nivåerna. Eventuellt finns de inom sektorn näringsliv också men måste då realiseras mera aktivt. Förutom vad gäller SIDA och delvis IMFOD finns inte den personliga erfarenheten av arbete på nivå ett och två. Detta, och anknytningsproblemet, är huvudföremålet för nästa avsnitt där olika organisationsalternativ diskuteras.

## 5.4 Alternativa organisationsformer för utvecklingssamarbetet

### 5.4.1 Vilka är problemen?

Innan vi diskuterar organisationsformerna vill vi rekapitulera anledningen till att frågan över huvud taget väcks. Varför behövs nya organisationsformer? Är sektorernas problem inom utvecklingssamarbetet huvudsakligen relaterade till organisationen, eller finns det andra bakomliggande orsaker som inte har med organisation och arbetsformer att göra?

Som tidigare nämnts finns det med undantag av Svedfund-översynen inga utvärderingar av samarbetet inom sektorerna som relaterar aktiviteter till de biståndspolitiska målen, och inte heller till sektormålen. Inom den tidsram som har stått till vårt förfogande har det inte heller varit praktiskt möjligt för oss att göra sådana utvärderingar.

Vad som finns är enstaka utvärderingar av projekt, samt sammansättningar av vissa erfarenheter inom sektorn i ett land eller från samma stödför att enstaka länder. Det material tyder i sig inte på att sektorerna näringsliv och infrastruktur uppnår sämre resultat än biståndet i övrigt.

Under 1980-talet har Sverige aktivt engagerat sig i diskussionen om utländernas ekonomiska politik. Det har främst skett i anslutning till utformningen av de s.k. struktur Anpassningsprogrammen. UDs u-avdelning och SIDA har några analyserat utvecklingspolitiken och den ekonomiska utvecklingen i framför allt programländerna i Afrika. Detta resulterade i riktlinjer för utvecklingssamarbetet med Afrika (prop. 1988/89:100). Riktlinjerna utgör underlag för en fortsatt dialog om makroekonomi och utvecklingspolitik i programländerna. Men även om det har utarbetats en genomtänkt syn på ekonomisk politik så saknas fortfarande ett mer utvecklat tänkande för hur de makroekonomiska åtgärderna skall följas upp i praktiskt utvecklingssamarbete för att stödja och utveckla ett dynamiskt näringsliv, vilket är ett av syftena med struktur Anpassningsprogrammen. Rätt makroekonomisk politik ger inte av sig själv ett blomstrande näringsliv eller en skad tillväxt. Problem som måste angripas är bl.a. avsaknaden av väl fungerande centrala ekonomiska institutioner, brister i lagstiftning, missriktade regleringar, bristande kunnande och brister inom utbildningsområdet.

Man kan konstatera att utvecklingssamarbetet inom näringslivssektorn stagnat under senare år. Under 1970-talet och början av 1980-talet initierades nya samarbetsformer, t.ex. systemindustriprogram, institutionellt stöd, experimentella program för anpassad småindustrieknologi, och nya former för industrirehabilitering. Innovation och experiment inom sektorn har sedan dess blivit betydligt mindre framträdande — trots de i huvudsak positiva erfarenheterna. Detta beror bl.a. på att möjligheterna till nya insatser och nyänkande har begränsats i samband med ekonomisk kris och problem inom sektorn. Näringslivssektorn i programländerna har också fått stå tillbaka för mer omedelbara behov inom andra sektorer.

Samtidigt har formerna för samarbete till viss del visat sig mindre lämpade för de länder som arbetet inriktats på. Det har t.ex. varit svårt för Svedfund att arbeta som en investeringsfond med en rimlig avkastning på investerat kapital och låne medel. Detta har minst två orsaker; dels den ekonomiska utvecklingen i de fattigaste länderna, dels svenska företags — i huvudsak kaniske konjunkturrellt betingade — bristande intresse att dela i bolagsbildning där.

Stagnationen inom utvecklingssamarbetet för näringsliv kan relateras till organisationsfrågor av tre skäl.

För det första kan en närmare koppling mellan de olika instrument biståndsgivaren består skapa förutsättningar för ett mera slagkraftigt och innovativt stöd. Den nuvarande splittringen på flera organisationer är ett hinder för en sådan samordning och helhetssyn på sektorns behov.

För det andra kan organisationernas administrativa resurser utnyttjas bättre inom ramen för en mer enhetlig organisationsform än vad som är fallet vid splittring på flera. Effektivare administration skapar mera tid för handläggarna att utveckla helhetssynen på sektorsutveckling och omsätta denna i samarbete.



För det tredje får kontakterna med den svenska resursbasen av stor betydelse för ett dynamiskt samarbete. Ett gemensamt förhållningssätt till resursbasen och en gemensam ambition att utveckla och engagera den i biståndet underlättas av en sammanhållen biståndsgesamtorgansations inom sektorn.

#### 5.4.2 Tre organisationsalternativ

Vilka är då de ändringar i organisations- och arbetsformer som skulle kunna förändras av ovan antydda brister? Vi har valt att koncentrera oss på tre huvudalternativ:

- (A) Samla alla utvecklings-samarbete inom infrastruktur och näringsliv inom en organisation,  
 (B) Samla allt samarbete med undantag för den centrala makroekonomiska nivån (nivå 3) inom sektorn näringsliv i en organisation,  
 (C) Samla allt samarbete i syfte att utveckla enskilda företag i en organisation.
- Vi återknyter till tabellerna 5.1, 5.2 och 5.3 och visar i tabla 5.4 hur de olika alternativen skulle se ut i förhållande till samarbetet på skilda nivåer inom sektorerna.

Tabell 5.4 Alternativa organisationsformer inom näringsliv- och infrastruktur

(A) Organisation för infrastruktur och näringsliv	(B) Organisation för näringslivs-utveckling	(C) Organisation för företagsutveckling
Infrastruktur Näringsliv	Infrastruktur Näringsliv	Infrastruktur Näringsliv
Nivå 1 Nivå 2 Nivå 3	Nivå 1 SIDA BITS Nivå 2 SIDA BITS	Nivå 1 SIDA BITS
Ny gemensam organisation för de tre nivåerna	Ny organisation	Ny organisation
	Nivå 3 SIDA BITS	Nivå 2 SIDA BITS
	Nivå 3 SIDA	Nivå 2 SIDA BITS IM/POD
		Nivå 3 SIDA BITS
		Nivå 3 SIDA

Varför är just dessa tre alternativ intressanta att diskutera? Dels finns en idé om grundläggande likheter mellan infrastruktur och näringsliv å ena sidan och samtidigt en grundläggande skillnad mellan dessa två områden och övrigt bistånd å den andra som bör prövas. Detta utgör grunden för arbetsfördelning i modell (A). Dels finns en tanke om helheten inom näringslivssektorsstödet som prövas i modell (B). Och dels finns en idé i nästa modell, (C), om en koncentration av biståndet med en inriktning på produktionsenheter som är värd att pröva.

- (A) En ny organisation för infrastruktur och näringsliv
- Alternativet innebär att infrastrukturbyrå och industribyrå inom SIDA förs samman med BITS, IM/POD och Swedfund. Den mindre del av BITS som verkar utanför infrastruktur och näringsliv hålls utanför sammanslagningen. Den nya organisationen blir relativt stor. Med den personal som finns inom de olika delarna i dag skulle den uppgå till närmare 100 personer och få en budget på knappt 2 miljarder kr. Organisationen skulle, som tabell 5.4 visar, handlägga allt samarbete inom infrastruktur och näringsliv.

Argument för alternativ (A) är:

— Om det finns en i huvudsak gemensam resursbas.

Inom stöder till såväl infrastruktur som näringsliv vänder man sig främst till företag i Sverige som leverantörer av varor och tjänster; inom näringslivsstödet vänder man sig också till näringslivets organisationer och offentliga myndigheter. Resursbasen är i stora stycken gemensam men det finns vissa tydliga skillnader.

Inom övriga samhällssektorer vänder sig biståndet däremot främst till den offentliga sektorn eller andra organisationer för att söka det kunnande som överförs till mottagarländerna. Bredden på resursbasen och mångfalden av företag gör att varor och tjänster inom infrastruktur- och industriområdet normalt handlas upp i konkurrens företagen emellan medan det på myndighets- och organisationsidan ofta bara finns en lämplig leverantör av en viss tjänst eller vara.

Då blir det naturligt att bygga upp ett långsiktigt samarbete med resursbasen genom någon form av långtidskontrakt, medan man inom infrastrukturiområdet — och även i stor utsträckning industriområdet — fattar beslut från fall till fall vid valet av samarbetspartner i Sverige.

Finns det då någon skillnad mellan sektorn infrastruktur å ena sidan och sektorn näringsliv å den andra i karaktären hos resursbasen — företagen — eller i biståndets relation till den? Storleken på företagen utgör ingen avgörande skillnad; såväl stora som små företag engageras i biståndsarbetet i bägge sektorerna. Många av tjänsteföretagen säljer tjänster till båda sektorerna. De entreprenadföretagen (Skanska, NCC, osv.) anlitas av biståndet i mycket stor omfattning inom infrastruktursektorn. Men de utgör också en del av resursbasen när det gäller att bygga upp kunnandet att producera varor i utlandet. Svenska producenter av transportmedel har också samma dubbla roll i biståndssamarbetet. Detta gäller också den mindre och medelstora industrin. Det finns dock en skillnad mellan att leverera en vara eller tjänst och att bygga upp kunnandet att producera varan eller tjänsten. Förhållandet mellan infrastrukturstödet och näringslivsutveckling är i dessa hänseenden något olika. Vi finner att resursbasen i stor utsträckning är densamma men att relationen till resursbasen ofta kan ha olika karaktär.

Om det finns en gemensam *kunskapsmassa* för beredning, uppföljning och utvärdering.

Bägge sektorerna lämpar sig för projekthanlys som utgår från att projektens kostnader och inäkter kvantifieras, antingen i form av en företagekonomisk

lönsummaundersökning (IndustriFörning och arbetsdrivande verk, s. utlites-förening) eller en samhällsekonomisk nyttekostnadsberäkning (benefit-analys). Sektorerna skiljer sig härvid från andra sektorer där den naturligen utgår från mer kvalitativa kriterier. En skillnad mellan upp infrastruktur och att utveckla näringslivet är att det är de samhälleliga aspekterna som skall bedömas när det gäller infrastrukturrelaterade beslut. Sker mer decentraliserade bedömningar av den ekonomiska lönsamheten. Om den makroekonomiska politiken är som regel investeringar på mikronivån samhällsekonomiskt väl Anpassningsåtgärder.

— Om *strukturer* med internationella organ och andra biståndsländer underlättas.

Samfinansiering på projektnivå sker internationellt främst inom infrastruktur och industrisektorerna där stora projekt ofta delas upp på flera fin. Inom SIDA:s infrastrukturbyrå och i BITS verksamhet finns flera på samfinansiering med Världsbanken/IDA, med regionalbanker i arabländer. Svedfund har samfinansierat med IFC inom Världsbanken. Att föra samman dessa organ till en organisatorisk enhet skulle föra en koncentration av kompetens och erfarenhet om samfinansiering i ett organ.

— Om *arbetsformer* och stödets karaktär är lika.

Vi har visat myndigheternas roller i tabla 5.3 och i texten i samma avskrift hur biståndet handläggs. Inom infrastrukturområdet finns en stor skillnad mellan BITS och SIDA, men den återspeglar sig inom alla nivåer mot SIDA:s rolluppsättning annorlunda inom infrastruktur och livsarbete. Inom sektorn näringslivet har SIDA flera likheter med SIDA och IMPOD. Instrumenten är till stor del också olika, utveckling är mer trådande inom infrastrukturstödet, aktiekapital och därmed förknippat kommer bara inom näringslivsstödet. Det institutionella sammanhanget är mer utpräglat inom näringslivsstödet.

Argument mot alternativ (A):

— Om infrastruktur-och industribyråerna båda byts ut ur SIDA blir organisationen förändrad på ett sätt som troligen får negativa konsekvenser för verksamheten. Framför allt kommer det landprogrammerade biståndshandlingarna inom organisationen att reduceras kraftigt. Därmed minns så möjligheterna att hålla samman stödet till de utländska länderna där de av biståndets stora betydelse är särskilt viktiga. I fattiga, skuldtyngda länder är investeringar i infrastruktur ingå i ett väl avväg utgiftspåbud där de för återhämtning av angelägnaste insatserna kan få en betydelse för ett läge med bättre samhällsekonomisk balans blir en mer decentraliserad hantering av större infrastrukturprojekt möjlig.

— Val fangerande infrastruktur är en del av det ramverk som staten i sig eller på annat sätt måste se till att skapa. För utveckling av näringslivet som regel statens uppgifter vara mer indirekta. Normalt fattas investeringar utav offentliga medel. Ut biståndsvinkel innebär det att utvecklingen av infrastruktur särskilt i fattigare länder är för landprogrammering och sektorstödsmetodik. Vid näringslivsut-

särskilt på företagsnivå är däremot dessa arbetsformer mindre ändamåls- enliga och i vissa fall direkt olämpliga.

— Alternativ (A) leder till en koncentration av biståndet till tre organ: SIDA, SAREC och en gemensam organisation för infrastruktur och näringsliv. Koncentrationen motverkar den flexibilitet i arbetssätt som utvecklas med flera biståndsgivare.

— Det finns en viss skillnad i den kultur som utvecklas inom infrastrukturbyråerna och BITS å ena sidan och industribyråerna och Svedfund å den andra. Kulturskillnaden tar sig uttryck i närheten till resursbasen. Infrastrukturbyråerna/BITS har en tydligare "köpare-säljare"-relation till företagen än industribyråerna/Svedfund, vilka snarare har, eller söker utveckla, en samarbetsrelation. Rollen som strategisk kontrollant är tydligare för infrastrukturbyråerna/BITS än för industribyråerna/Svedfund som i sin verksamhet som bl.a. nätverkssbyggare söker skapa en mångfald och flexibilitet i relationerna till resursbasen.

(B) En ny organisation för näringslivets utveckling

Den nya organisationen skulle omfattas av näringslivsinriktat stöd på nivå 1 och 2 enligt tabla 5.4. Det innebär att organisationen skulle ansvara för stöd till företag, näringslivets organisationer, utvecklingsbanker samt övriga organ inom näringslivets institutionella infrastruktur. Utanför den nya organisationen ligger insatser av makropolitisk, lagstiftande och annan övergripande natur som ofta sträcker sig utöver näringslivssektorn och som utvecklar det samhälleliga ramverket för sektorn. Tydligast framgår avgränsningen i dessa avseenden när man anger att arbetsområdet i all väsentlighet skulle vara det som i dag ligger inom SIDA:s industribyrås mandat.

Den nya organisationen skulle bestå av SIDA:s industribyrå, Svedfund och IMPOD samt det särskilda stödet till företagsledarbildning som i dag utgår från BITS till Svedfundstödda företag. Övriga delar av biståndet föreslås finnas kvar i de former som de har i dag, dvs. inom SIDA, BITS och SAREC. För SIDA innebär detta ökade krav när det gäller att möta de viktiga och av utländska alltså prioriterade behoven av utvecklingsarbete för att utveckla ekonomisk politik, ekonomisk-politiska institutioner, centrala utbildnings- och förvaltningsorgan, samt andra institutioner vilka utgör samhällets centrala styrinstrument och regelverk för ekonomi och näringsliv. Inom SIDA skulle de förvaltningsinriktade insatserna kunna sammas i en förvaltningsbiståndsbbyrå med inifrånning såväl på offentliga tjänster som mot näringslivsutveckling.

Den nya organisationen skulle bestå av drygt 60 personer om de ingående enheternas personal och anslag lades ihop i dag och få en budget på drygt 500 milj. kr. — där till kommer fonderade medel.

Argument för alternativ (B):

— Organisationen använder sig av en gemensam resursbas för samarbetet. Resursbasen består av näringslivet och dess organisationer i Sverige och andra länder, både i form av producerande företag och den institutionella infrastrukturen. Ar resursbasen gemensam eller är den splittrad på företag och förvaltnings-?

För det första är den gemensam utifrån biståndsgesamtansynens perspektiv. De nuvarande aktörerna i myndigheterna har anledning att vända sig till alla de organisationer som förekommer i resursbasen.

För det andra vill vi hävda att den institutionella infrastrukturen inom näringslivet står de producerande företagen mycket nära och delar deras kultur. Finansierings- och försäkringsorgan, F&U-organ, branschföreningar, branschutbildningsinstitutioner m.fl. har inte sällan förstått behovet av utbildning och måste agera efter likartade villkor som företagen inom sektorn. Många ser sig själva snarare som del av näringslivet än som del av förvaltningen.

Den kunskap och erfarenhet som krävs av handläggarna är likartad. För IMPOD är det visserligen marknadsutbudet som dominerar. Samarbetet inom sektorn måste bedömas enligt företagsekonomiska kriterier. Men samarbetet måste också bedömas utifrån en helhetssyn på industrin och näringslivets roll i utvecklingsprocessen. En sådan helhetssyn kräver erfarenhet och kunskap om sektorn, och det är sannolikt att en sådan helhetssyn bäst kan byggas upp i en organisation som har hela sektorn som sitt verksamhetsfält.

En gemensam organisation kan ge möjlighet till ett flexibelt bistånd. Inom ramen för enstaka biståndsprojekt kan man ofta uppträcka behov på företagsnivån som gör det önskvärt att kunna utveckla ett stöd på den institutionella nivån. I ett projekt som innefattar företagsriktat stöd kan det i exempelvis framstå som angeläget att stödja marknadsföringsfunktionen inom företaget. Men företaget är illut och det kanske inte är motiverat att via konsulten ge ett enstaka företag sådant stöd. Genom att arbeta via den institutionella infrastrukturen kan i stället en marknadsföringsfunktion inom branschen byggas upp, vilket också kommer företaget i exempelvis till godo. Samarbetet kan vara ekonomiskt motiverbart om det också har spridningseffekter till en rad andra företag. Utbildningsbehov som identifieras på företagsnivå bör kanske åtgärdas på branschnivå.

Att utveckla betingelserna för näringsliv gynnas av att kunna följa upp enskilda företags problem med mer generella åtgärder. Sådana kopplingar är lättare att göra inom en biståndsgesamtansyn än om frågan måste föras till ett annat organ. Ett annat exempel kan vara att institutionellt samarbete kan göra det lättare att identifiera enstaka företag med intressanta affärsmöjligheter på exportmarknaden. Sådana idéer kan snabbt ledas över till de delar av organisationen som arbetar med företagsutveckling och handel. Det finns anledning tro att en organisatorisk samordning mellan nivåerna inom sektorn skulle kunna leda till ett mera slagkraftigt stöd inom sektorn.

En organisation som i all väsentlig del är i utvecklingsarbetet med sektorn kommer sannolikt att dela dess "kultur".

Det är viktigt att man inom biståndsgesamtansynen förstår resursbasens villkor och värdeinnehåll — en erfarenhet som inte minst SAREC och IMPOD undervisar om. Det gör det också möjligt att öppna biståndsgesamtan genom sektorn. Man kan underlätta rekryteringen av kompetenta medarbetare från näringslivet och göra det naturligt för organisationens handläggare att söka sig en fortsatt karriär på andra håll inom näringslivet. Det möjliggör kort sagt ett ökat utbyte av personal med sektorn i båda riktningarna.

En sammanhållen organisation inom sektorn innebär att kunskapsutveckling för näringslivet snarare än utveckling av det enstaka företaget kommer i centrum för intresset. Detta innebär inte att utvecklandet av enskilda företag inte bör stödjas. Vi anförde i inledningsavsnittet att enstaka företag går i konkurs eller likvideras som en naturlig del av sektorns utveckling. Därmed är det inte sagt att kunskapsutveckling som investeras i företaget går förlorade — tvärtom. De kan återuppså och användas vidare i ny form.

En ensidig fokusering på företaget missar emellertid en dynamisk utveckling av hela näringslivssektorn. Erfarenheter från företagsnivån omställs inte i förändrade och förbättrade förutsättningar för näringslivet i stort. Tyngdpunkten bör snarare ligga på sektorns utveckling, på kunskapsöverföring och kunskapsutveckling, vilket också innebär insatser för utveckling av enskilda företag.

Argument *mot* alternativ (B):

— Industribiståndet bryts ut ur SIDA.

Detta kan komma att ämnas övergången från administrativt problem till de länder där industrisektorn utgör en väsentlig del av landets program. Former för samarbete mellan SIDA och ett nytt organ får sökas. En möjlighet är att medel för finansiering behålls inom handmanriera medan det nya organet får i uppdrag att genomföra stödet.

Näringslivsorganisationen är ingen renodlad kommersiell organisation. En stor del av organisationens budget kommer att anslagsfinansieras och användas för såväl företags- som institutionsstöd. Det är det pris som betalas för helhetssynen — det är också vad som skiljer denna organisation från alternativ (C).

Vi finner att skälen för en organisationsförändring enligt alternativ (B) är hållbara och starkare än skälen mot en sådan ändring. Vi finner också att den här lösningen är att föredra framför alternativ (A). Vi skall också diskutera alternativen (C).

(C) *En ny organisation för företagsutveckling*

En organisation för företagsutveckling skulle bestå av de enheter som i dag syslas med ett direkt företagsriktat stöd (jämför avsnitt 5.2 ovan). De är: delar av SIDA:s industrivård, delar av BITTS, Swedfund och delar av IMPOD. Organisationen skulle bli mindre än enligt alternativ (B). Dess verksamhet skulle innefatta medel för investeringar och lån och i stor utsträckning även gåvofinansiering. Argumenten för och emot en sådan organisation har i all väsentlig del förkommit i diskussionen ovan. Här följer i korthet de väsentligaste.

Argument för alternativ (C):

— En gemensam kunskapsmassa hos handläggarna som grund för beredning, uppföljning och utvärdering. Chanserna är större att förvalta och utveckla kunskaperna än i dag.

— Organisationen vänder sig till en gemensam resursbas.

— Organisationen arbetar i samma kommersiella kultur som resursbasen.

- Argument mot alternativ (C):
- Organisationen saknar helhetsperspektiv på sektorns utveckling, vilket är en logisk följd av arbetsfördelningen.
  - Dess samarbetsformer är mindre flexibla. Dess instrument blir mera begränsade och den har i princip inte möjlighet att arbeta utanför ramen av enskilda företag. Den tenderar att i praktiken få mätet företagsutveckling snarare än kunskapsutveckling.
  - En konsekvens av detta är att organisationen riskerar att inte bli lika anpassad till realiteterna i de mottagande länderna, dvs. om dessa fortfarande är låginkomstländer enligt vad som diskuteras i kapitel 4.
  - Den del av näringslivet/ståndet som inte ryms inom organisationen riskerar att släpnas genom att den blir liten i de andra organisationerna för att kunna få till stånd ett dynamiskt utvecklingssamarbete.

#### Slutsats

Vi finner att alternativ (B) har flest argument till sin fördel. Alternativ (C) är i vissa avseenden en förbättring i förhållande till dagens situation men ger inte de möjligheter till sektorstöd som (B) ger. Det präglas av förhållandevis stora möjligheter till slagkraftigt utvecklingssamarbete inom näringslivet och riskerar att fokusera på subventioner och satsningar på företagsutveckling. Vi förordar således alternativ (B) och den helhetssyn på utvecklingssamarbete inom näringslivet som det representerar. I avsnitt 5.4.4 diskuteras mera ingående form och ställning för den föreslagna nya organisationen.

#### 5.4.3 Samordning med handelsfrämjande aktörer

Hittills har vi behandlat de handelsfrämjande aktiviteterna som en helt integrerad del av näringslivets utveckling. Så är det ju också, det som tillverkas måste säljas och för att säljas måste produkten vara väl tillverkad — med de krav som kan ställas på kvalitet, leveranssäkerhet, m.m. Men de organ som är inriktade på att stödja och främja handel är ofta andra än de som arbetar med hela näringslivets utveckling eller med utvecklingen av enskilda företag.

Bedelningen handel — övriga aspekter av näringslivet finns också inom biståndsanslagstörnerna. IMPOD har en egen roll som det handelsfrämjande organet. Vi har beskrivit IMPOD som inordnat i andra organ (alternativen A, B och C), men denna beskrivning skall ses som en förklaring för att föra en principiell diskussion om arbetsfördelning inom sektorn i andra dimensioner.

IMPOD har i dag en tydlig och distinkt identitet inom ett avgränsat område — handelsfrämjande. IMPOD befinner sig i ett skede av expansion. När det gäller den geografiska expansionen ligger en utgångspunkt i SADC-regionen med särskilda medel från SADC-anslaget. IMPOD har också upplåtit ett kontor i Harare. IMPOD verkar i huvudsak i samma länder som SIDA, BITS och Swedfund.

I fråga om verksamhetsgrenar önskar IMPOD lägga större vikt vid insatser för produktutveckling av u-landsprodukter och utbildning. IMPOD:s policydokument "Service i samverkan, IMPOD:s verksamhet 1988/89-1990/91, utvärdering och planeringsunderlag" utvecklas argumenten för detta. På s. 40 sägs

att "Importörernas krav på kvalitet kan vännas öka, vilket leder till större krav på produktutveckling och anpassning. Miljö-, hälso- och säkerhetskrav kommer förväntningsvis att ligga på en hög och straxat stigande nivå, varför särskilda insatser erfordras i u-länder för kvalitetskontroll, märkning etc. Härvid blir rådgivning från i-länder av central betydelse".

På s. 55 anförs:

"Om affärer skall komma till stånd måste det ske någon form av produktutveckling eller produktanpassning. I många fall saknar producenten/exportören sådana resurser. Detta kan även gälla i vissa statskitt skuldrygda länder där man har svårt att få fram den konvertibla valuta som erfordras även för relativt begränsade insatser. IMPOD skulle kunna fylla en mycket stor uppgift genom att för "handplockade" produkter, där en potentiell marknad i Sverige bedöms finnas, aktivt stödja produktutvecklingen. Sådant stöd bör ske i samråd med andra organisationer, t.ex. Swedfund".

På s. 58 anförs:

"För att ytterligare effektivisera handelsfrämjande åtgärder mellan u-länder och i-länder är det nödvändigt att förstärka insatserna som rör produktanpassning och produktutveckling".

I årets budgetproposition anges att "IMPOD:s verksamhet befinner sig i ett expansivt skede. Bl.a. bygger IMPOD upp verksamheten avseende produktutveckling av u-landsprodukter".

IMPOD stöd till handelsfrämjande verksamhet knuten till ITC är både UD, SIDA och IMPOD bidragsgivare. Det finns en önskan hos UD och SIDA att lägga ett större ansvar för beredning och uppföljning av detta på IMPOD. SIDA har anmält att handelsfrämjande verksamhet inom SADC-biståndet bör hanteras av IMPOD och att medel här för bör kanaliseras direkt från regeringen till IMPOD.

Detta pekar på verksamhetsfält som IMPOD önskar utveckla. Dessa, framför allt exportfrämjande projekt som innefattar produktutveckling, produktanpassning, kvalitetskontroll, design-utveckling, förpackningsteknik, etc. närmar sig i vissa avseenden mer renodlade industriprojekt. Skillnaden är att de tar sin utgångspunkt i en definierad marknadsituation. Även det ökade inslaget av utbildning för handel och export närmar sig utbildningsverksamhet som bedrivs inom andra grenar av biståndet.

IMPOD har en unik och specialiserad kompetens inom biståndet som är viktig att bevara och utveckla. En utveckling av verksamheten leder naturligen till större bredd och djup, dvs. både till ett engagemang i produktionsförhållanden och utbildning om dessa. För att kunna lämna ett effektivt stöd till handelsfrämjande verksamhet torde en närmare samverkan med ansvariga organ för industritruveckling vara nödvändig. IMPOD pekar själv i "Service i samverkan" på behovet av ökad samverkan med Swedfund.

#### Fyra alternativ

Det är vår uppfattning att IMPOD:s verksamhet kan dra stor nytta av en närmare kontakt med den industritruvecklingskompetens som i dag finns inom i första hand Swedfund och SIDA:s industrivård. Samtidigt torde den marknadsdom och kommersiella kultur som präglar IMPOD komplettera den mer

renodlade "produktions"kultur som präglar de nämnda organisationerna. Men samordningen mellan organen kan ske på olika sätt och vi urskiljer, förklarar, fyra alternativ:

1. IMPOD integreras helt i ett nytt organ för näringslivsutveckling.
2. IMPOD blir en egen enhet inom det nya organet.
3. IMPOD är en egen organisation men samordnas med det nya organet.
4. Status quo — IMPOD arbetar på egen hand utan närmare samordning med övriga delar av biståndet.

Alternativ 1 innebär att IMPOD upplöses som organisation och dess funktioner övertas av det nya organet. Inom ramen för detta kan handelsfrånjande aktiviteter ligga som en separat enhet.

Fördelen med alternativ 1 är att integrationen mellan aktiviteterna har förutsättningar att bli så stor som möjligt — genom att de beslutsmässigt hamnar nära varandra. Men det är också den enda fördelen.

Nackdelarna är flera. IMPOD är ett välkänt namn med en egen identitet. Verksamheten skulle säkerligen ta ett steg bakåt om namnet och identiteten gick förlorade. I samband med det är det troligen också viktigt att verksamheten förfogar över egna medel och har en egen budget — vilket alternativ 1 utesluter. Det är säkerligen också viktigt för IMPOD:s personal att behålla känslan av att vara en egen organisation.

Alternativ 2 innebär att IMPOD:s namn, profil och arbetsätt bibehålls — men inom ramen för en ny organisation. Så långt det är praktiskt möjligt bör IMPOD fungera som en enhet med en egen budget, egen rekryteringspolitik etc. inom en något större myndighet. Jämfört med alternativ 1 ger detta alternativ något lägre integrationsfördelar — men inte mycket lägre. Det viktigaste för integrationen är närhet, möjligheter till kontakt och informationsutbyte. Det sker inom samma organisation — vare sig den handelsfrånjande enheten har stor autonomi eller inte. Däremot har alternativ 2 inte de negativa effekter som alternativ 1 har — i allt väsentligt är enheten fortfarande IMPOD men som en del av det nya näringslivsorganet.

Alternativ 3 innebär att IMPOD fortsätter att vara en egen myndighet. Men den bör då närma sig de andra biståndsmyndigheterna mera. Det kan först och främst ske genom samlokalisering. Det kan också ske genom att det skapas projekt- och landningsgrupper på handläggarnivå som förutsätter IMPOD-deltagande. Det kan vidare ske genom att IMPOD:s verksamhet integreras i ett för biståndet enhetligt utvärderingssystem och det kan ske genom korvisvis styrelserepresentation m.m. Jämfört med alternativ 2 innebär detta alternativ att IMPOD får en något större autonomi men att integrationen blir ganska mycket svårare.

Alternativ 4 slutligen, är status quo. Det innebär i princip att IMPOD:s expansion ihålls i flera av de inriktningar som myndigheten strävar efter att utveckla. Det vore knappast funktionellt att utveckla produktions- och utbildningsstödet i mer än en organisation. Å andra sidan ger formen kanske IMPOD-möjlighet att nå större perfektion inom en snävt definerad nisch av handelsfrånjande aktiviteter.

Det är två kriterier som de olika lösningarna utvärderas efter, som framgår av diskussionen ovan. Det första är integration med övriga delar av biståndet för näringslivsutveckling. Det är i sig positivt och eftersträfvansvärt. Det andra är autonomi och gäller både med tanke på IMPOD:s ställning i dag —

vilken biståndet bör dra nytta av — och de teoretiska utgångspunkterna för arbetsfördelning mellan biståndsmyndigheterna, som redovisades i kapitel 2. Men dilemmat är att mera autonomi ger mindre integration och vice versa. Det gäller folklaktigen att hitta en balans mellan de två kriterierna där de negativa effekterna av en minskning i den ena dimensionen uppvägs av en relativt större ökning i den andra dimensionen.

Det är troligt att det i de två mellanalternativen finns sådana lösningar. Är då de två mellanalternativen lika bra? Det ena ger något mera integration, det andra något mera autonomi. Båda lösningarna är troligtvis bra, men hur bra de är beror på vad som händer i resten av organisationen. Vi vill hävda att de båda lösningarna för IMPOD passar olika beroende på hur näringslivsstödet organiseras i sin helhet.

#### *Förslaget alternativ*

Det av oss föreslagna organisationsalternativet (B), med en organisation för ett samlat utvecklingsarbete för att främja näringslivets utveckling, gör det naturligt att betona integrationsfördelarna i förhållande till IMPOD. Den lösningen betonar helheten av sektorns utveckling och ser kunskapsöverföringen som central. IMPOD:s expansionsområden skulle passa väl in i sektorsarbetets utveckling. Alternativ (C), ett företagsinriktat industrivorgan, skulle passa bättre med lösningen "samordning" för IMPOD. Dels är det inte självklart vad IMPOD i så fall skulle integreras med eftersom IMPOD:s verksamhet har beröringspunkter med alla organisationerna. Dels betonar den lösningen ett företagsinriktat samarbete som inte passar med IMPOD:s betoning av kunskapsutveckling vad avser marknadsförhållanden, som ju också inbefattar en utveckling av den institutionella infrastrukturen.

Vi förordar därför att IMPOD enligt alternativ 2 ovan blir en egen enhet med i väsentlig grad egna styrformer, bibehållt namn och egen budget inom det nya näringslivsinriktade biståndsgorganet, enligt alternativ (B) i avsnitt 5.4.2.

#### **5.4.4 Ställning och form för det näringslivsinriktade biståndet**

##### *Integrerad i SIDA eller fristående ny organisation?*

I de föregående avsnitten har vi fört ett resonemang som leder fram till samordning av verksamheter genom att de förs samman till en enhet. Vi har dock inte sagt någonting om var denna enhet (eller organisation) skall befinna sig och vi har heller inte diskuterat vilken form den skall ha. Det blir föremålet för detta avsnitt.

Vi utgår från förslaget att näringslivsbiståndet förs samman enligt alternativ (B) och att IMPOD med bibehållen identitet blir en del av den nya enheten enligt alternativ 2. Den nya enheten kan placeras på många sätt, men vi anser att två huvudalternativ är de mest intressanta. Antingen blir den nya enheten en del av SIDA eller blir den en egen organisation i någon form (vilket vi återkommer till nedan).

Låt oss börja med att den nya enheten blir en del av SIDA. Det skulle i princip innebära att Industribrytan förstärktes med Swedfund, IMPOD och företagsstödsstödet från BITS (och ändrade namn till näringslivsstyran/avdelningen). Det

skulle bli en enhet med relativt stor personalkraft och med en bred uppställning biståndsinstyrning. Det medför en annan relation mellan enheten och övriga delar av SIDA än den som finns i dag. En utvidgad industrityrå skulle få en starkare ställning i förhållande till regionutvecklingarna och större autonomi än övriga sektorbyråer.

Vilka är då fördelarna med denna lösning? En tänkbar fördel är att samordning mellan näringsstiftandet och andra delar av biståndet skulle underlättas om allt fanns inom SIDA. I synnerhet gäller detta i förhållande till det landramsfinansierade biståndet.

Eftersom näringsstiftsrån/avdelningen skulle vara så pass stor och speciell inom SIDA är det möjligt att även samordningsproblemen skulle uppstå. De "kultur"-skillnader som i dag finns mellan industrityrån och övriga SIDA skulle förstärkas genom införandet av Swedfund och IMPOD.

Det finns också nackdelar med att behålla samarbete med näringssektorn inom SIDA. Resurstyrelsen spelar en viktig roll och erfarenheten visar att de biståndsorgan inom sektorn som är fristående har utvecklat en mera kommersiell kultur och har ett närmare förhållande till resurstyrelsen. Den fristående ställningen är viktig både för att engagera företag och institutioner i utvecklingsarbetet och för att ha trovärdighet och legitimitet i rollen som närverkbyggare och lärare/informator.

Andra skäl är av mer psykologisk karaktär. Det skulle troligtvis möta ett stort motstånd hos personalen på de mindre biståndsorganen att föras till SIDA än att föras samman med delar av SIDA i en ny organisation. Eftersom den kunskap som byggs upp är viktig måste ambitionen vara att personalkoncentrationen i organen hålls så låg som möjligt i samband med en omorganisation.

En samordning inom ramen för SIDA skulle ge den nuvarande industrityrån en mycket stark ställning i den nya enheten. Det är dock väsentligt att betona att alla organisationerna har något av vikt att tillföra inom näringsstiftandet, både vad gäller kunskap, "kultur" och biståndsinstyrning, och det finns ingen anledning att ge något organ en särställning framför övriga.

Vad som är argument mot att den nya enheten placeras inom SIDA är samtidigt argument för att enheten blir en egen organisation. Vi vill dock inte blunda för att denna lösning i ett inledningskede kan medföra problem. Förstnäst gäller det hur det landramsfinansierade näringsstiftandet skall utformas. Den nya organisationen bör i huvudsak erhålla medel för sin verksamhet direkt från statsmakterna genom en egen anslagspost inom biståndsanslaget. Vi anser dock att SIDA även i framtiden bör ha möjlighet att finansiera industrit- och näringsstiftand inom eller utanför landramarna. SIDA får då vända sig till den nya organisationen för att handla upp funktionerna att bereda och följa upp verksamheten. Instrumenten för detta måste utformas så att upphandling blir en reell och intressant möjlighet för båda organisationerna.

Vi har också pekat på problemen med det näringsstiftade biståndet, bl.a. den stagnation som sket under 1980-talet. Vi anser att den största möjligheten för att få innovationsbenägenhet och dynamik i det näringsstiftade biståndet uppstår om organisationen har ett nära och förtroendefullt samarbete med den svenska resurstyrelsen. De olika biståndsorganens kunskande och erfarenhet måste också kunna tas till vara fullt ut, och biståndet måste kunna verka med ett spektrum av instrument. Detta sker enligt vår mening bäst i en ny fristående och självständig organisation.

#### Valet av associationsform

Nästa fråga är vilken associationsform den nya organisationen skall ha. Vi har angett ungefärlig storlek och omsättning och indikerat vilka verksamheter som skall ingå. Det synes inte ändamålsenligt att vi lägger fram ett detaljerat förslag till den nya organisationens uppbyggnad. Beslut närom bör fattas av regeringen eller av riksdagen beretts tillfälle att ta ställning till ett principförslag. Beslutet bör byggas på material som de berörda myndigheterna tillhandahåller. Det fortsatta arbetet bör ske i samarbete med statskontoret.

Vi vill dock understryka vikten av att välja rätt juridisk form. Det finns flera möjligheter. Det skulle kunna vara ett nytt statligt verk, en stiftelse eller ett aktiebolag. Aktiebolaget kan ägas av staten eller av biståndsorganen — SIDA och BTS — i någon kombination av aktieposter eller med delägande av andra organisationer i samhället.

Formen bör väljas med hänsyn till den föreslagna organisationens verksamhet och ställning i följande avseenden:

- myndighetsutövning,
- finansiering,
- former för medverkan i de verksamheter man stödjer, och
- hänsyn till partners

Graden av kommersialitet i verksamheten är däremot knappast ett avgörande kriterium. Även myndigheter bedriver i viss utsträckning kommersiell verksamhet och det finns statliga stiftelser som är nästan helt inriktade på att förde- la stödpengar av olika slag.

En betydning av den mycket rika floran av organisationsformer som förekommer ger förteckningen Statliga myndigheter 1986. Där i förtecknas de organisationer som är underställda industridepartementet. Där finns ett stort antal myndigheter, med beteckningar som verk, inspektioner, nämnder, delegationer, anstalter och råd. Vidare förekommer ett antal stiftelser, bland vilka kan nämnas Stiftelsen Industricentra, de regionala utvecklingsfonderna och Svenska Steppshypotekskassan, vidare ett antal aktiebolag, som Procordia AB och LKAB, och slutligen några intressebolag, vilka inte är helägda av staten, t.ex. AB Svensk Exportkredit. Dessutom har flera av de uppräknade statliga verken ett antal dotterföretag i aktiebolagens form.

En nystartad statlig verksamhet bör bedrivas i myndighetsform, om inte särskilda skäl talar emot detta. De utredningar som företagits under 1980-talet har lagt upp de olika statliga och kommunala verksamheter som bedrivs i annan form. Därvid har bl.a. påtalats att offentligtprincipen är av avgörande betydelse för medborgarnas insyn i den offentliga verksamheten och för den politiska kontrollen.

Biståndsverksamhet bedrivs i myndighetsform med endast ett undantag, Swedfund. Vid bildandet av Swedfund fördes i propositionen ingen diskussion om att fråga myndighetsformen. Diskussionsområde emottar valet mellan stiftelse respektive aktiebolagsformen. Senare har frågan uppkommit då det gäller en handlings offentlighet. Swedfund har i sitt remissyttrande över kommunalförvaltningskommitténs betänkande (SOU 1983:61) i skrivelse 1984-04-27 hävdat att dess verksamhet inte innebär myndighetsutövning. Med det senare avses bland annat "Fördelning av offentliga medel". En viktig fråga är om biståndsansattnar be-

I allmänhet skall anses vara fördelning av offentliga medel. Den föreslagna verksamheten i det nya organet kommer otvivelaktigt att ha ett större mått av sådan verksamhet, särskilt som man förväntas få en årlig medeltilldelning.

Finansieringsformen kan påverka valet av juridisk form. I den mån en verksamhet skall bedrivas kommersiellt kan finansieringen ske genom tillskott av ett grundkapital till en stiftelse eller ett aktiebolag. Om däremot verksamheten bedrivs så att understötkott uppkommer måste medlet tillföras löpande. Detta kan ske antingen genom årliga tillskott från statsbudgeten eller genom större kapitaltillskott för längre perioder, varvid avkastningen kan medverka till att täcka kostnaderna för verksamheten. Det är typiskt för stypende- och andra utdelingsstiftelser att de endast använder avkastningen på stiftelsekapitalet för sin verksamhet. Årliga medeltillskott bör anses vara en indikation på att verksamheten har myndighetskaraktär.

Verksamheter som bl.a. ägnas åt utlåning av kapital bedrivs i allmänhet inte i myndighetsform. Däremot finns det garantistitut som är myndigheter, t.ex. fartygs krediturämnden som numera ingår i Statens Industrivverk (SIND). Statliga verksamheter som sätts riskkapital organiseras i allmänhet som banker, stiftelser eller aktiebolag, även om t.ex. STU lämnar villkorslån. Dock förefaller stiftelseformen vara den vanligaste, t.ex. Industrifonden, de regionala utvecklingsfonderna och Norrlandsfonden. Investeringsbanken hade aktiebolagets form. Det finns alltså en möjlighet att välja mellan formerna myndighet, aktiebolag och stiftelse. Även om myndighetsformen inte väljs, blir dock vissa regler som gäller den statliga förvaltningen tillämpliga om ett av staten ägt bolag eller en av staten inrättad stiftelse utövar myndighetsfunktioner.

Frågan om den lämpliga juridiska formen för verksamheter som inte passar för myndighetsmallen utreds f.n. av civildepartementet. Hittills har bolagsformen studerats. Under 1990 kommer stiftelseformen och förändrade myndighetsformer att utredas. Samtliga former har nackdelar i förhållande till den här angivna verksamheten. Vi vill dock peka på att bolagsformen har flera fördelar. För det första är det en juridisk form som ger verksamheten stor autonomi och som gör det lätt att urskilja den från övriga biståndsgorgan. För det andra understryks mångfalden i biståndets organisation ytterligare och möjligheten att jämföra och lära av olika former och arbetsätt ökar. Bolagsformen gör det möjligt att anpassa verksamheten till de intäkter man har, därmed också till le uppdrag man får från t.ex. SIDA, BITS eller andra biståndsgivare. När det gäller att genomföra externt finansierade uppdrag kommer man att vara konkurrensutsatt. För det tredje, gör bolagsformen det möjligt att föra en personalpolitik som är jämförbar med resursbasens. För framtiden vore det bra med en något större personalomställning så att personer från näringslivet och dess institutioner finner det attraktivt att arbeta direkt inom biståndet. Då måste man också kunna sätta löner som är någorlunda jämförbara med vad som gäller näringslivet i övrigt. Detta blir möjligt med bolagsform.

Bolagsformen innebär också att relationen till övriga biståndsgorgan kan utformas flexibelt. Med tanke på den helhetssyn på sektorn som ligger till grund för organisationsutformningen och med tanke på att en betydande del av verksamheten bedrivs och kommer att bedrivas i programländerna så är en nära koppling till SIDA angelägen.

Vihar diskuteras om inte det föreslagna organet skulle kunna inordnas under SIDA, eller kanske ägas av både SIDA och BITS. Ingen av dessa myndigheter har vare sig de styrsystem eller den kultur som erfordras för att dessa alternativ skall framfå som ändamålsenliga. Om sannolikheten bör vara så nära att verksamheterna skall kunna drivas inom samma koncernram, förefaller det enklast med en direkt inordning i samma organisation. Vad som föranleder oss att föreslå en särskild organisation är emellertid just att det finns en särskildhet i verksamheten. Det handlar inte om ett formellt grepp för att det nya organet skall kunna äga aktier eller liknande.

Vi föreslår att den nya organisationen bör inrättas som ett av staten helägt aktiebolag, i vilket aktierna ägs och förvaltas av staten genom utrikesdepartementet.

Verksamheten bör självfallet ha en kapitalbas som är tillräckligt stor för att skapa förtroende hos potentiella samarbetspartner. Eftersom årliga medeltillskott förutses, erfordras dock ingen särskild eller avskild fonduppbbyggnad för speciella ändamål.

Verksamheten bör ledas av en styrelse som utses på grundval av erfarenhet av och sakkunskap i näringsutveckling och u-landsförhållanden. Behovet av kunskap om u-landsförhållanden kan lämpligen tillgodoses genom att en styrelseledamöterna utses på förslag av SIDA. Styrelsen bör också ha en representant för allmännyttan. Ett urkast till bolagsordning fogas som bilaga till betänkandet (bilaga 5).

#### *Arbetsformer och länderinriktning*

De arbetsformer som tillämpas av SIDA:s industrifyrå, Swedfund och IMPOD innebär en hög grad av närvaro och eget deltagande i projektarbete. Det är djupgående och processinriktat och kräver ett gediget sektorkunnande. Detta är den typ av arbetsätt som i större utsträckning krävs i de fattigare länderna. Den nya organisationen arbetar i princip på samma sätt som SIDA i programländerna. Slagkraften i det svenska näringslivsbiståndet ökar också om arbetet i första hand inriktas på länder där Sverige genom främst SIDA besitter goda landkunskaper. Den skillnad i arbetsätt mellan SIDA och BITS som diskuteras i kapitel 4 gäller också mellan BITS och det nya organet. BITS kommer även för sättningsvis att stödja industriprojekt inom ramen för sitt karaktäristiska arbetsätt, kontraktfinansiering. BITS har därvid möjlighet att utnyttja del nya organets kompetens vid bedömning av industriprojekt på samma sätt som BITS kan utnyttja SIDA:s infrastrukturebyrå i fråga om infrastruktureprojekt.

Vi anser, som framgått, att en begränsning enbart till SIDA:s programländer inte är tillräcklig, men att verksamhetens tonvikt bör ligga på programlandskretsen och andra fattiga u-länder. Detta får dock inte hindra att det nya organet följer pågående åtaganden och även tar upp nya i en vidare krets länder.

Verksamheten förväntas disponera såväl gåvomedel som aktiefogar kapital och låneutdel. Swedfunds stiftelsekapital knyts till det nya organet och förvaltas av detta. Medel för verksamheten tilldelas direkt genom ett nyinrättat anslag under huvudtitel III C. Bolagets verksamhet kan också delvis finansieras genom att SIDA och andra inhemska eller utländska biståndsgivare handlar upp bolagets tjänster.

Att bygga upp infrastruktur var från början en självklar prioritet inom biståndet. Infrastruktur kännetecknas av stora investeringar som befrämjar många nyttjare och har stora externa effekter. Bistånd för att utveckla ett lands infrastruktur tar sig många former. Beloppsmässigt dominerar investeringar, men det tekniska biståndet är också viktigt.

Utvecklingssamarbete för att främja näringslivet avser å andra sidan allt bistånd som skapar betingelser för produktiv verksamhet inom industrin och handel — både vad avser industrifell produktion av varor samt tjänster. Vi talar samtidigt om produktion och distribution, de två hör naturligen samman i näringslivet och är direkt beroende av varandra inom ramen för ett företag eller vilken annan organisation som helst.

Inom båda dessa områden — infrastruktur och näringsliv — kan vi urskilja bistånd på tre nivåer. För det första, bistånd till att bygga upp och driva produktiva enheter, företag eller inom infrastrukturen de fysiska anläggningarna. För det andra, bistånd till att bygga upp den institutionella infrastrukturen, dvs. organ som i likhet med banker, branschorganisationer, forsknings- och utvecklingsorgan, utbildningsinstitutioner m.m. har till uppgift att främja hela sektorns verksamhet. För det tredje kan biståndet inriktas mot förvaltningsutveckling, lagstiftning och ekonomisk politik för att skapa de rätta betingelserna för att främja näringslivets utveckling. Någon skarp skiljelinje går inte att dra, insatser på en nivå får återverkningar på övriga. Distinktionen mellan de tre nivåerna tjänar dock ett viktigt analytiskt syfte i att definiera vilken typ av effekter biståndet kan förväntas få.

Utvecklingssamarbete inom näringslivssektorn inriktat på första nivån, att etablera och driva företag, sätter företaget i fokus. Sådan är t.ex. Swedfunds verksamhet i dag, en stor del av SIDA:s industriråds och IMPOD:s projekt. Effekterna av stödet uppträder på företagsnivå och utvärderas med företagekonomiska kriterier. En stor del av SIDA:s stöd inom näringslivssektorn syftar också till att etablera den institutionella infrastrukturen. Här är inte de enskilda organisationerna i centrum utan tyngdpunkten ligger på en kunskapsutveckling i samhället som i sig främjar utvecklingen av ekonomin. Detsamma gäller den tredje nivån.

Vi anser att biståndet inom näringslivssektorn bör ha sin tyngdpunkt i att utveckla betingelser för ekonomiska aktiviteter genom kunskapsutveckling. Vi utgår ifrån att främst SIDA men även BITS fortsätter att utveckla och fördrjupa förändringar som föreslås. I kapitlet analyseras utvecklingssamarbete inom områdena infrastruktur och näringsliv. Dessa har lyfts ut eftersom just här finns flera organisationer som är verksamma. BITS och SIDA vad gäller infrastruktur; BITS, SIDA, Swedfund och IMPOD vad gäller näringslivet. De två områdena behandlas här för att pröva i vad mån de naturligen borde hörna hemma inom samma organisatoriska ram. Vi finner att insatser inom de två områdena även fortsättningsvis bör handläggas av skilda enheter. Infrastrukturenbistånd föreslås därför även framgent handläggas av BITS och SIDA med den arbetsfördelning vad avser länder, instrument och arbetsformer som präglar de två myndigheterna.

alternativa modeller. Den första var inriktad på samarbete inom hela sektorn, dvs. både vad avser producerande och säljande enheter samt den institutionella infrastrukturen (nivå 1 och 2 enligt definitionen ovan). Den andra avsåg enbart stöd till företag (nivå 1), t.ex. i form av rehabiliteringskapital, tillförande av riks-kapital, finansiering av managementavtal m.m. Det senare förslaget skulle resultera i en utbyggd verksamhet av Swedfunds karaktär, då med tillkort av delar av SIDA:s industriråd och eventuellt IMPOD.

Vi anser att ett organ som arbetar med utvecklingssamarbete inom hela näringslivssektorn står i bättre samklang med de biståndspolitiska målen. Det har vidare bättre förutsättningar att utvecklas kompetensmässigt och tillvarata erfarenheter. Det torde också ha större förmåga att engagera den svenska resursbasen eller knyta internationell kompetens till sig.

Vi föreslår att ett nytt organ skapas för utvecklingssamarbete till stöd för utveckling av u-ländernas näringsliv. Det nya organet föreslås omfatta SIDA:s industriråd, organisationerna IMPOD och Swedfund samt det av BITS finansierade företagslednings- och utbildningsstödet. Det föreslås kunna arbeta med företagsinriktat stöd, samt med stöd till uppbyggnaden av ländernas institutionella infrastruktur.

Vi har behandlat IMPOD:s ställning i förhållande till det nya organet särskilt. Vi anser det vara angeläget att IMPOD:s verksamhet knyts närmare till de andra biståndsområdena, både därför att IMPOD har en viktig kompetens inom handelsområden att tillföra samt för att utveckla IMPOD:s verksamhet i riktning mot bredare och djupare stöd för de länder och företag IMPOD arbetar med. Men integrationen kan ske på olika sätt. Utredningen förordar att IMPOD blir en del av det nya organet, men att dess autonomi vad beträffar verksamhet och budget bibehålls samt att namnet står kvar.

Motivet för att skapa den nya organisationen kan i korthet sammanfattas enligt följande. Som en modern och tekniskt avancerad industriation har Sverige ett gott kunnande när det gäller att utveckla och främja ett aktivt näringsliv. Detta kunnande är efterfräget i u-länderna och behövs för ländernas samhällsutveckling. Biståndsgivaren har inte lyckats engagera näringslivet och dess institutioner och organisationer i utvecklingssamarbete i önskad utsträckning. Utvecklingssamarbete inom sektorn har tvärtom stagnat under senare år. Detta beror delvis på att myndigheterna är uppsplittrade i flera enheter. Integration och samordning mellan de olika delarna lyckas inte överskrida de organisatoriska gränserna.

Vi har diskuterat vilken juridisk form det nya organet skall ha. Bland de undersökta alternativen beaktas stiftelse, myndighet och bolag vara de mest relevanta. Vi föreslår att den nya organisationen bör inrättas som ett av staten helägt aktiebolag, underställt utrikesdepartementet. Vi föreslår att organisationen får namnet Swedish Industrial and Trade Development Corporation, SITCO. IMPOD ingår som del i organisationen och bör tillförsäkras ett stort mått av självständighet, med bibehållt namn och budget. Den nya organisationens personalrekryteras i första hand från SIDA:s industriråd, Swedfund och IMPOD. Swedfunds kapital tillförs SITCO och förvaltas vidare enligt samma principer som inom Swedfund. Övriga delar av verksamheten finansieras via ansökan eller genom att SITCO erhåller uppdrag från andra biståndsgivare — nationella såväl som internationella.



Sveriges utvecklingssamarbete genomförs på fältet av mottagarlandets myndigheter eller andra organ, ofta i nära samarbete med någon svensk part. Behöver då de svenska biståndsorganen vara representerade i mottagarlandet för att bedriva, genomföra och följa upp samarbetet?

Svaret på frågan beror delvis på vilken roll biståndsorganet spelar inom ramen för samarbetet, och vilken form av planering och programmering som tillämpas. Landprogrammering förutsätter normalt en starkare lokal representation, medan enstaka projekt inte ställer lika stora krav.

En representation i det mottagande landet behövs för att följa och analysera samhällsutvecklingen samt för att rapportera om utvecklingssamarbetet och ge underlag för utformning av det framtida samarbetet. Vidare behövs en kanal för att ta emot framskälningar om utvecklingssamarbete, att informera om förutsättningarna för samarbete och att kunna diskutera utformningen liksom för en nära dialog med mottagarlandet under biståndets genomförande.

Vidare behöver biståndsorganen följa upp samarbetet både för att bedöma om insatserna når de uppsatta projektmålen och i vilken utsträckning de biståndspolitiska målen tillgodoses. För allt detta krävs kunskap om den lokala miljön, ingående kännedom om mottagarlandets organisationer och en god förståelse för utvecklingsarbetets villkor. Dessa krav förutsätter närvaro på platsen — men närvaron kan utformas på olika sätt. I det följande skall vi diskutera hur biståndets fältrepresentation ser ut i dag, avsnitt 6.1. Detta leder fram till en problemanalys i avsnitt 6.2, följt av förslag till förändringar i fältrepresentationen, avsnitt 6.3 och 6.4.

## 6.1 Den aktuella fältnärvaron

### 6.1.1 Framväxten

De första svenska biståndsprojekten hade egen administration. I mitten på 1960-talet upprättade SIDA administrativa kontor i några länder för att samordna personal- och ekonomistyrningen för de svensksidda projekten i landet. Dessa kontor, Central Administration Offices, var fristående från beskickningarna i landet.

I slutet av 1960-talet inrättades befattningar som biståndsansvarig vid några ambassader. Biståndsansvarigens uppgift var att handlägga biståndsfrågor och rapportera om det utvecklingssamarbete Sverige bedrev i landet. 1969 inrättades biståndskonstornen. Delvis var detta en följd av att ledningen för biståndsin-satserna överfördes till mottagarlandets myndigheter. Biståndskonstornen, som

lydde direkt under SIDA, övertog de administrativa samordningskontorens funktioner inom ekonomi- och personaladministration. Biståndsatletena blev öbber för biståndskontoren och formellt underställda beskickningschefen.

Biståndskontorens arbetsuppgifter och ansvar ökade starkt under hela 1970-talet. Kontoren växte i takt med att biståndet snabbt ökade i omfattning och genom att landprogrammering infördes. Med ingången av 1973 påbörjades en process av förstärkt integrering av biståndskontoren i ambassaderna. I biståndspolitiska utredningens översyn av biståndet vid mitten av 1970-talet betonades att SIDA skulle vara en fältorienterad organisation. I utredningens betänkande från 1978 underströks att en önskvärd decentralisering av uppgifter och befogenheter till biståndskontoren krävde ökade resurser både kvantitativt och kvalitativt.

Under 1983 gjordes en översyn av SIDA:s organisation (Ds UD 1984:1). Resultatet av denna blev att SIDA:s organisation gavs en geografiskt orienterad inriktning med tre regionalavdelningar, ansvariga för det landprogrammerade biståndet, och med sektorbyråerna i en insatsbefordnande och resursansvarande roll. I den nya organisationen ingår biståndskontoren i regionalavdelningarna.

#### 6.1.2 Dagens situation

Biståndskontoren har ett stort ansvar för att identifiera och inleda beredningen av nya insatser. Sektorbyråerna är ansvariga för den detaljerade beredningen och regionalavdelningarnas chefer är ansvariga för beslut om insatser — om dessa inte är extrarindräta i något avseende. Biståndskontoren följer upp förvaltningen av insatserna i mottagarländerna.

Trots denna ansvarsuppdelning hänskjuter emellertid biståndskontoren på grund av kompetens- och kapacitetsbrist många gånger arbetsuppgifter till sektorbyråerna. Sektorbyråerna är dessutom till stor del ansvariga för att skaffa fram externa resurser såsom personal, konsulter, institutioner, etc. för olika uppgifter i anslutning till beredning och förvaltning av insatser.

År 1990 finns det 16 biståndskontor, endast Kap Verde av programländerna är utan. Personalstyrkan på biståndskontoren varierar. De större som t.ex. i Kenya, Moçambique och Tanzania, har 10 eller fler utstända tjänstemän rekryterade av SIDA. Dessutom finns det som regel lokalt anställda programhandläggare, administrativa personal och ekonomiansvariga. De största biståndskontoren har följaktligen totalt omkring 20-25 anställda. Men variationen är stor. De minsta biståndskontoren har enbart några få utstända från Sverige och ett par lokalt anställda personer. Därtill kommer i enstaka fall, f.n. i Chile och Guatemala, personal som är rekryterad och utständ av SIDA och som tjänstgör vid en svensk ambassad utan biståndskontor för handläggning av biståndsärenden.

Den i juli 1989 var antalet utstända vid biståndskontoren 121 personer inklusive personalen i Chile och Guatemala. Av dessa 121 personer är 24 (20%) saksakslagsfinansierade, vilket innebär att de finansieras utanför det reguljära personalanslaget. Utöver de 121 utstända personerna finns också några korttidsförordnade personer vid biståndskontoren.

Den utstända personalen rekryteras främst internt inom SIDA. Först om det inte finns någon lämplig sökande internt annonseras tjänsten ut utanför SIDA. Av totalt antal utstända är cirka 25% externrekryterade.

Fältrepresentationen är en relativt dyr verksamhet. Kostnaden för en utlandsstationerad person uppgår i genomsnitt till ca 1 milj. kr per person och år. I den uppskattningen ingår dock samtliga kostnader; t.ex. förberedelseutbildning, resor och försäkring för den utstända med familj, bostad, administration, omkostnader för flyttning, m.m. Även om siffran är hög i sig är den inte annat räkningssvårt hög. Utständ personal inom förretagskostas som regel mera. Kostnaden för utständ personal inom biståndprojekt ligger inom intervallt 600 000 till 1 500 000 kr per person och år.

Biståndskontoren utgör emellertid bara en del av det svenska bilaterala biståndets fältrepresentation. För det första finns biståndskontor bara i 16 samarbetsländer. Som vi sett i kapitel 4 bedriver Sverige bilateralt utvecklingsamarbete med — beroende på definition — åtminstone 45 länder (vilket är antalet länder som 1988/89 erhöi mer än 10 milj. kr i bistånd från de statliga svenska biståndslagen). För det andra ingår biståndskontoren SIDA:s organisation och frågan har inte blivit enhetligt besvarad i vilken utsträckning de även skall representera andra biståndsgivare verksamma i samarbetsländerna.

#### 6.1.3 Representation i länder utan biståndskontor

Vi börjar med fältrepresentation i länder där det inte finns biståndskontor. Biståndsfördrag handläggs där på ambassadens allmänna avdelning, ofta av den tjänsteman som också handlägger kommerstiella ärenden. Det biståndsgivarna som mest använder sig av ambassadernas tjänster är BITS. Men även IMPOD, Swedfund, SAREC och SIDA utnyttjar ambassaderna i varierande utsträckning.

I de största samarbetsländerna utanför programlandsrevisen kan arbetsbelastningen för ambassadens allmänna avdelning kräva en handläggartjänst, som faller åt i t.ex. Kina. I andra länder, som Malaysia, upptar handläggningen av biståndsärenden ca en halv tjänst. Med ett mycket grovt överslag kan man kanske ana att handläggningen av biståndsärenden på ambassaderna utanför programlandsrevisen uppgår till mellan 15 och 20 hela personer. Med tanke på biståndens utveckling är det naturligt om handläggningen av bistånd på ambassader utanför programländerna har ökat under senare år. Enligt det avräkningssystem som tillämpas för att belasta biståndslagen med kostnaderna för ambassadernas biståndshandläggning uppgår denna till motsvarande 19 tjänster i icke-programländer.

#### 6.1.4 Representation i länder med biståndskontor

Den andra frågan gäller hur andra biståndsgivare än SIDA representeras i programländerna. Biståndskontoren skall enligt standardarbetsordningen för beskickningar med biståndskontor "handlägga via beskickningen förkommande ärenden rörande bistånd som förvaltas av SIDA" samt "normalt handlägga övriga biståndsärenden. Detta gäller all övrig verksamhet som finansieras under biståndslagen såsom ärenden rörande bistånd från övriga svenska biståndsgivare som SAREC, BITS, Swedfund och annan verksamhet under anslaget III C9". Detta blir inte alltid faller eftersom kontoren formellt ingår i SIDA-organisationen och även i övrigt, bl.a. genom rekryteringen, har en stark SIDA-identitet.

I 13 länder med såväl biståndskontor som allmän avdelning ser ansvarsfördelningen ut enligt tabell 6.1. Endast SAREC har en tydlig identitet som en angelägenhet för biståndskontoren. I övrigt varierar praxis. I huvudsak beroende på slumparade faktorer som t.ex. arbetsbelastning eller intresse från andra parter att ta sig an de arbetsuppgifter och ansvarsområden som BITS, Svedlund och IMPOD innefattar. Det kan också noteras att detta undantagsvis även gäller SIDA:s icke-landprogrammerade bistånd. Allmänna avdelningen vid ambassaderna i Harari och Dar es Salaam handlägger t.ex. SIDA-finansierat kulturstöd.

Tabell 6.1 Ansvarsfördelning vid ambassader med biståndskontor  
Biståndsgemens representationer genom:

	Bistånds- kontor	Ambassadens allmänna avdelning	Delat ansvar	Eget kontor inom am- bassaden
SAREC	11	1		1
BITS	6	6		
Svedlund	6	7	1	
IMPOD	4	9		

Det är givetvis svårt att uppskatta omfattningen av det nedlagda arbetet på de allmänna avdelningarna. Ofta brukar anges att mellan en halv och en heljänst åtgår för detta, vilket skulle innebära att ca 10 årsanställda direkt arbetar åt biståndsgemens. Detta kan jämföras med de 52 UD-ansända som belastar biståndet enligt den avräkningschablon (normalt 90%) som används för att mot biståndens anslagen avräkna kostnader för ambassader i programländer.

### 6.1.5 En helhetsbild

I tabell 6.2 görs ett försök att presentera det bilaterala biståndets fältrepresentation.

Tabell 6.2 Det bilaterala biståndets fältrepresentation  
Antalet årsanställda som handlägger biståndsvärdanden, personal på biståndskontoren står inom parentes

	SIDA	Övriga bistånds- organ	Totalt
Programland	(109)	10 + (10)	129 (87%)
Icke-program- länder	9	10	19 (13%)
Totalt	118	30	148 (100%)

Tabellen anger arbetets omfattning genom antalet årsanställda. Detta fördelar sig på ambassadernas allmänna avdelningar respektive biståndskontor. Antalet personer på biståndskontoren anges i parentes, de övriga siffrorna anger personal på allmänna avdelningen. Ett programland, Kap Verde, saknar biståndskontor.

Tabellen söker visa omfattningen av de olika biståndsgemens behov av handläggning på plats i de i två länderkategorier (programland resp. icke-programland). Siffrorna är förutom de som gäller biståndskontoren, en grov uppskattning.

En slutsats av resonemanget är att den för biståndets måluppfyllelse väsentliga fältrepresentationen tar sig olika former. Biståndet till icke-programländer, totalt ca 30% av det bilaterala biståndet, hanteras bl.a. av enskilda organisations- och tvärs-helt naturligt kräva en mindre fältrepresentation (13%) än programlandsbiståndet. Cirka 80% av detta arbete utförs vid biståndskontoren och ca 20% vid ambassadernas allmänna avdelningar. Där det finns biståndskontor representeras SIDA genom dem, men övriga biståndsgemens representeras ibland genom biståndskontor, ibland genom ambassadens allmänna avdelning (se även tabell 4 i bilaga 4).

Det är en viktig fråga om dimensioneringen av fältrepresentationen är tillräcklig. Borde det vara 200 svarare än 150 personer? Borde dessa fördela sig på ett annat sätt över länder och biståndsgemens? Vi har inte underlag för att kunna besvara dessa frågor här. Den viktigaste synpunkten vi kan framföra är att organisationen i sin helhet bör kunna bedöma dessa frågor och vidta de förändringar som kan vara nödvändiga. Därför är det viktigt att det går att göra en sådan helhetsbedömning och att det inom organisationens ram går att företa behövliga anpassning.

### 6.2 Vilka är problemen?

Vilka problem kan då iaktas när det gäller fältrepresentationen?

För det första noterar vi att bedömningen och hanteringen av biståndsvärdanden är ett brett område på om den sker utanför biståndskontoren eller vid dessa. Handläggning utanför biståndskontor innebär att andra aspekter av utvecklingsarbetet ges mera tid och intresse, främst då de handelsinriktade frågorna. Detta beror framför allt på att handläggningen normalt sköts av den kommersiella handläggaren, som ofta inte har någon erfarenhet eller utbildning inom biståndsområdet. Det finns två nackdelar med detta.

Den första nackdelen är att de biståndspolitiska målen inte blir lika starkt beaktade vid beredning, genomförande och uppföljning av utvecklingsarbetet. Den andra är att handläggaren i fråga lätt hamnar i en nätkonflikt. I så stora uträkningar. Att ena dagen främja export från ett svenskt företag och nästa dag föreslå samma företag för biståndsförvaltningens verksamhet är inte lämpligt. Ett bra biståndprojekt är inte nödvändigtvis exportfrämjande och vice versa. Ibland sammanfaller de två, men inte alltid. Det bör inte råda någon tvivel om att de biståndspolitiska målen skall ha företräde när det gäller biståndsförvaltningens verksamhet.

Den andra frågan gäller samordningen mellan biståndskontoret och allmänna avdelningen inom ambassadens ram. Det är en fråga som har en långa historia som biståndskontoren. Den har behandlats i regeringens proposition 1972:1, Biståndspolitiska utredningen SOU 1978:61, UD-utredningen Ds UD 1982:1, Biståndsgemens utredningen Ds UD 1984:1 samt i Utrikesförvaltningens inriktning och organisation SOU 1988:58. Problemet har också diskuterats i olika promemorior och remissutvärderingar.

Enligt 1973 års beslut om förstärkt integration konstaterades om biståndskontoret och dess ledning: "Normalt leda (detta) av en biståndsförvaltningschef, som är utdragsställd beskickningschefen. Arbetsfördelningen inom beskickningen kan något variera från plats till plats, från tid till annan, beroende på personalsätt-

ningen och arbetsuppgifter på beskickningen". Vidare konstateras att: "partens ordning för den enskilda beskickningen fastställs av chefen för UD:s administrativa avdelning efter samråd med SIDA".

UD-utredningen av 1982 ansåg att den största svagheten i 1973 års riktlinjer är bristande precision av de två chefsfunktionerna — beskickningschefens och biståndskontorens. Problemet accentueras av att biståndet i många fall representerar en dominerande andel av Sveriges totala intressen i vederbörande land. UD-utredningen framhåller sammanfattningsvis att ett gott samarbete i allmänhet tyckes råda ut på biståndssambandsverken. Men det var inte, enligt utredningen, tack vare 1973 års riktlinjer utan trots dessa. Med den standardarbetsordning som nu tillämpas har de tidigare problemen kunnat hanteras i den praktiska verksamheten.

Förutom den tidigare oklarheten i chefsfunktionerna har integrationsprocessen försvårats av att de två berörda organisationerna har olika typer av administrativa system som leder till stora skillnader i exempelvis ekonomistyrning, ADB och arkivfunktioner.

SIDA är en decentraliserad organisation och mycket av de operativa besluten inom biståndssamarbetet är delegerat till biståndskontoret. UD däremot är en relativt centraliserad organisation. Detta förhållande försvårar ibland en rationell arbetsfördelning på platsen och kan även motverka en samförståndsöppna mellan SIDA-utskänd och UD-utskänd personal. Från att tidigare ofta ha haft lokaler på olika håll har dock under 1980-talet allt fler biståndskontor och allmänna avdelningar kommit under samma tak och detta har främjat ett praktiskt samarbete.

För det tredje är det oklart om biståndskontoren i praktiken skall arbeta för hela det bilaterala biståndet. På grund av den hårda arbetsbelastningen har biståndskontoren ofta ned- eller bortprioriterat arbetet för andra biståndsorgan än SIDA eller överlåtit ansvaret till ambassadens allmänna avdelning. Visas biståndskontor har föreslagit att problemet med bristande kapacitet löses genom att SIDA/BK tar betalt av övriga organ för utfört arbete. Frågan återstår dock om biståndskontoren, som namnet och arbetsordningen anger, är organ med ansvar för hela det svenska biståndet inom landet — eller om de är myndigheterna SIDA:s kontor, som eventuellt även kan sälja tjänster till andra myndigheter.

För det fjärde härstämmer det nuvarande systemet med biståndskontor från en tid då SIDA var det enda organet för svensk bilateral biståndssamarbete och landprogrammering den totalt dominerande formen för bistånd. Men i dagens situation är detta inte längre faller. Programmeringsformerna har ändrats och med dem delvis samarbetsländerna. Andra biståndsorgan står för en ökande andel av biståndet, SIDA har självt kommit att alltnar arbeta med andra biståndsformer än landrampsprogrammering. Tanken bakom biståndskontor som det bilaterala biståndets exklusiva fallrepresentation är därmed inte längre lika giltig.

Slutligen framstår det som troligt att flera av de oklarheter som berörts ovan accentueras ytterligare om de förslag till organisationsförändring som läggs fram inom denna översyn blir verkliga. Någon form av förändring i fallrepresentationen är med andra ord nödvändig för att organisationen i sin helhet skall kunna arbeta ändamålsenligt för de biståndspolitiska målen.

### 6.3 Diskussion av alternativ

I det följande vill vi helt kort skissera fyra alternativa lösningar för det bilaterala biståndets fallrepresentation.

*En första möjlighet* är att biståndskontoren klart får till uppgift att agera för hela det svenska biståndet — och att de tillförs de personalresurser som behövs för detta.

Biståndskontorens ställning inom ambassaderna skulle i princip förbli oförändrad, med de integrationsproblem som fortfarande finns sedan 1973 års riktlinjer. Det har dock påtalats från flera håll att samarbetet som regel fungerar bra, att det i praktiken funnit sin form och att det inte är önskvärdt att vidta de förändringar i organisationernas karaktär som annars skulle te sig motiverade.

I de länder där det inte finns biståndskontor representeras biståndsorganen av ambassadernas allmänna avdelning. Biståndskontoren bör när så är möjligt av kapacitetsskäl handläggas på en för ändamålet definierad tjänst — avgränsad från handläggningen av kommersiella frågor. Vi utgår från antingen att det definieras ett antal sådana tjänster inom ramen för redan befintliga tjänster med annat innehåll, eller att de inrättas för att tillgodose det behov av handläggning av biståndsårenden som definieras genom verksamhetsplaneringen.

*En andra möjlighet* är att skapa en gemensam fallrepresentation för alla biståndsorgan, i samtliga länder, såväl programländer som övriga där sådan erföras. En sådan kan givetvis se ut på många sätt. Antingen kan SIDA få uppdagat att i samråd med övriga biståndsmyndigheter och UD-rekryterna och be- manna samliga utlands-tjänster inom utrikesförvaltningen som har ett biståndsinnehåll. Detta skulle innebära att SIDA jämfört med i dag fick ansvar för ytterligare minst ett yttoral tjänster, att samliga biståndsorgan sägs som rekryteringsbas och att samliga biståndsförvaltningsorgan ses som presentationer rekryterades och administrerades av SIDA:s PA-enhet på hela biståndets vägnar. Eller också administreras den samlade fallrepresentationen för biståndet av UD, men ges en egen status där med representation från bistånds- avdelningar inom ambassaderna i huvudsak motsvarande dagens biståndskon- tor, vilka bemannas av UD med samliga biståndsorgan som rekryteringsbas.

*En tredje möjlighet* är att de olika biståndsorganen har sin egen fallrepresenta- tion, skild från de svenska beskickningarna.

SAREC har eget kontor i Zimbabwe, visserligen inom ramen för ambassaden. Swedfund har i dag egna representanter i några länder; privata konsulter med en form av agentavtal. IMPOD har sedan i september 1989 ett eget kontor i Ha- rare för SADC-området som inte ingår i ambassaden. Det kan antas att ett ny- upprättat industrivecklingsorgan skulle kunna arbeta med den typen av re- presentation i stor utsträckning. SIDA har sina fälthkontor och skulle kunna för- sätta med det, utanför ambassadernas ram (vilket vore att återgå till den ursprungliga organisationsformen). BITS har möjlighet att klara sin fälthver- genom resor, kombinerat med att anlita ambassaderna.

Vi tror dock inte att detta är en lycklig lösning. Det innebär att uppenbara möj- ligheter till samordning och kunskapsutbyte går förlorade. Det är också troligt att de biståndspolitiska målen inte blir beaktade i den utsträckning de borde bli.

Det skulle saknas en helhetsbild av biståndets effekter liksom en nödvändig integration av biståndsverksamheten i utrikesförvaltningen.

*En fjärde möjlighet* är att de nuvarande biståndskontoren endast tjänar som SIDA-kontor.

Vi skulle då föreslå ett namnbylte som markerar denna begränsning i deras funktioner. Där till bör ambassadernas ansvar och roll i förhållande till de övriga biståndsorganens verksamheter klart definieras, i programbiländer såväl som i övriga länder.

Principiellt skulle man i detta fall kunna se ambassaden som en "administrativ plattform" till vilken de olika biståndsorganen i mån av behov och ekonomiska förutsättningar kan stationera medarbetare. Vid mindre behov utnyttjas då den allmänna avdelningen och vid mer betydande eller specialiserade behov stationeras egen personal vid beskickningen. Detta vore analogt med det system som exportrådet respektive rikspolisstyrelsen i dag tillämpar när dessa stationerar personal på ambassader för exportfrämjande respektive markotkaträgare.

#### 6.4 Sammanfattning och slutsatser

Vi ser i första hand behov av en mer sammanhållen handläggning av biståndet i programländerna inom ramen för biståndskontoret (eller biståndsavdelningen analogt med allmänna avdelningen). Dessutom behövs biståndshandläggningen inom ambassader utan biståndskontor en tydligare och mer markerad biståndsprofil. Detta leder till den principiella slutsatsen att alternativ två ovan, gemensam fältrepresentation, vore att föredra då det skulle tillförsäkra biståndet en enhetlighet och samordning som i dag saknas. Det skulle också understryka biståndets samband med svensk utrikespolitik i övrigt.

Mot detta kan anföras att den valda organisationsformen för biståndet med självständiga myndigheter/organ som ansvariga för genomförandet av biståndsverksamheten naturligen medför en rätt och en skyldighet för dessa att bedöma behovet och arten av fältrepresentation för den egna verksamheten samt en därmed sammanhängande möjlighet att stationera personal vid ambassad likaväl som att replera på lokala institutioner eller företag. Det väsentliga för biståndsorganisationerna är att de skall kunna välja den mest ändamålsenliga formen av fältrepresentation.

Den svenska beskickningen i respektive land måste givetvis alltid vara informerad och representera det övergripande utrikes- och biståndspolitiska intresset. Den skall också kunna tjäna som kontaktyta för de statliga svenska biståndsorganen. Men ambassaden är inte alltid nödvändigtvis den bästa "organisatoriska plattformen" för fältrepresentationen.

*Slutsatsen* som vi vill dra av detta resonemang är dels att biståndsorganen bör ha rätt att utforma sin egen fältrepresentation efter sina behov och förutsättningar, dels att UD måste tillse att det övergripande biståndspolitiska intresset blir tillgodosett genom ambassaderna. I normalfall bör biståndskontoren enligt vår mening företräda samtliga biståndsorgan. SIDA bör kunna debitera biståndsorganen för sina tjänster.

Vid besök bl.a. i Costa Rica har vi kunnat konstatera hur viktigt det är att biståndet finns representerat på plats, i synnerhet när ett utvecklingsprogram inleds. I inledningskedet är kunskapen minst på ömse håll och risken för

missförstånd och felbedömningar stor. En närvaro på plats för att informera, lära och koordinera är därför viktig. När sedan samarbetet funnit sina former och såväl u-landet som de svenska parterna lärt känna förutsättningarna kan behovet av fältarbete minska.

När UD sänder ut personal med ansvar för biståndsfrågor inom ambassaden vill vi understryka vikten av att rekryteringsprocessen säkerställer att a) biståndskompetens garanteras, b) samtliga biståndsorgan och UD ses som rekryteringsbas med hänsyn tagen till respektive tjänstis arbetsinnehåll samt c) att biståndet ges en tydlig professionell identitet inom ramen för en sammanhållen och integrerad utrikesförvaltning.

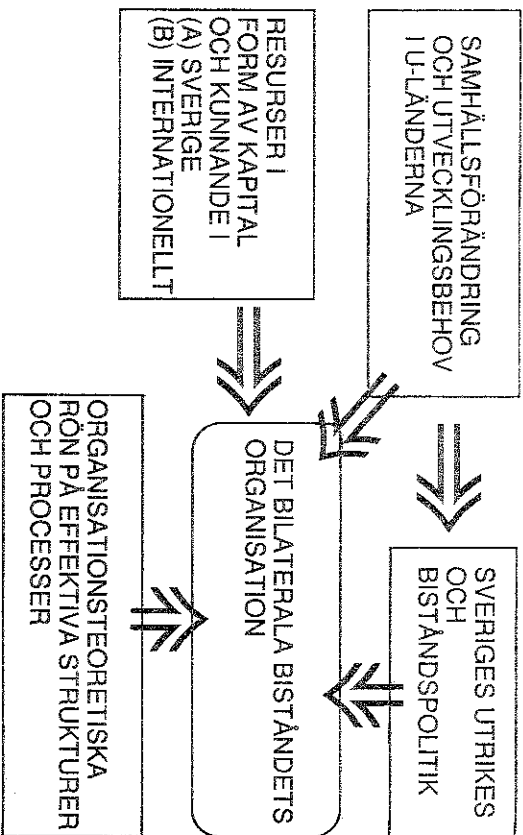
Det är vidare angeläget att samtliga UD-tjänster som definieras som bistånds-tjänster och belastar biståndsanslagen ses som en gemensam resurs för biståndets fältarbete, en resurs som disponeras optimalt i förhållande till det totala utvecklingsanslagets behov. Av tabell 4 i bilaga 4 framgår antalet utländsk personal som belastar biståndsanslagen.

Syftet med detta kapitel är att lyfta blicken från de mera tekniska utredningarna i de närmast föregående avsnitten för att diskutera helheten i det bilaterala biståndets organisation. Vi återknyter till diskussionen i de inledande kapitlen för att se hur det framtida svenska biståndets organisation och arbetsformer gesaltar sig i konsekvens av utredningens analys och slutsatser härnäst.

Vi utgår från en enkel modell över vilka faktorer som bör svara utformningen av det svenska biståndets organisation. Av dessa faktorer är den mest väsentliga de samhällsförändringar som u-länderna står inför och vars huvuddrag vi försökt skissera i kapitel 1. Vi har betonat det ökande ömsesidiga beroendet mellan i- och u-värld. Vi har påpekat hur de ekonomiska förutsättningarna för en balanserad tillväxt i många u-länder förvärrats, och vi har talat om folkköning, migration, urbanisering och miljöförstöring som några av de grundläggande förändringsprocesserna som skapar nya utmaningar och ökande behov av utvecklingsinsatser. Samma globala situation formlar också i hög grad den svenska utrikespolitiken vilken i sin tur sätter ramarna för vad Sverige vill göra i fråga om bistånd. I vilken mån som det svenska biståndet, utöver att överföra köpkraft till tredje världen, faktiskt kan omsättas i ett utvecklingsinsatser bestäms i stor utsträckning också av tillgängligheten, kompetensen och kapaciteten hos den svenska resursbasen, liksom den utsträckning i vilken denna kan ges en för utvecklingsinsatser avpassad roll.

Slutligen påverkas en vidareutveckling av nuvarande biståndorganisation av de operativa krav som utvecklingsinsatserna ställer, liksom av därmed sammanhängande organisationsteoretiska överväganden.

Vi vill här gemast understryka den distinktion mellan bistånd och utvecklingsinsatser som tidigare gjorts i denna utredning. Biståndets organisation är inte en fråga om hur man från svenskt håll kan organisera utveckling i u-länderna, eller ens hur man bäst kan överföra resurser till dem. Måttstocken på hur Sveriges bistånd skall organiseras är i stället i vilken mån det främjar ett utvecklingsinsatser inom ramen för vilket en resursöverföring och resursutveckling sker. En diskussion av biståndets organisation koncentreras därför oundvikligen på de svenska aktörerna och deras inbördes förhållanden och ansvar, något som inte motsäger att det är u-ländernas behov som är avgörande för utvecklingsinsatserns form och inriktning.



7.1 Ledningen av biståndspolitik

7.1.1 Riksdag och regering

Riksdagen drar upp riktlinjer för hur regeringen skall verkställa biståndspolitik. Den anger de biståndspolitiska målen och fastställer vilka organisatoriska instrument regeringen skall använda sig av.

Mot bakgrund av detta fastställer riksdagen innehållet i utvecklingsarbetet genom beslut om statsbudgeten och vilkor knutna till medelansvinnningen. I och med det avgörs hur stor del av medlen skall gå via multilateralt utvecklings-samarbete och i form av bilateralt samarbete genom respektive myndighet. Riksdagen bestämmer hur stor del av utvecklingsarbetet som skall bedrivas i formen handrumsfinansierat bistånd, hur stor del som skall ges formen u-krediter, forskningsstöd, tekniskt samarbete utanför programlandskretsen, m.m.

Följaktligen har riksdagen en central ställning när det gäller utformningen av biståndssamarbete. Därför är det viktigt att det finns beslutanderätt som be-lyser utvecklingsarbetet i alla delansenden där riksdagen bekräftar ta ställ-ni ng. När riksdagen fattar beslut i dessa frågor efter förslag från regeringen är det annars en fara att beslutsunderlaget reflekterar naturliga förändringar el-ler delfrågor snarare än helheten av biståndet. Som exempel kan nämnas minsk-ningen gradvis av det handrumsfinansierade biståndet som skett under 1980-talet utan något explicit beslut att så skulle ske.

Utrikesdepartementets u-avdelning bereder regeringens beslut om bistånd-samarbete; den utformar direktiv till de olika biståndsmyndigheterna för att

operationalisera riksdagens och regeringens intentioner. U-avdelningens huvud-sakliga funktioner när det gäller det bilaterala biståndet består av att: (1) utfor-ma förslag till riktlinjer för bilateralt samarbete med enskilda länder. Riktlinjer-na kan variera från att vara mera allmänna till att vara specifika; dvs. svara på frågor vilka biståndsgivaren skall verka i landet, med vilka medel och resurser, samt inom vilka samhällssektorer; (2) svara för samordning och överens-kommelser på regeringens nivå om ramar för samarbete; (3) svara för integration och samordning av biståndsgivarens arbete genom att svara internationellhö-den, utveckla och stimulera samverkan, samt sätta gränser för deras verksamhet.

U-avdelningen har ansvar för att det sker ett samråd inom UJD och vid be-hov mellan departementen om samarbete med u-landerna, både de som tillhör programlandskretsen och övriga. Vid dessa tillfällen spelar de svenska ambas-saderna i de berörda huvudstäderna en viktig roll för att förmedla förslag till sam-arbetsområden, delta i beredning och uppföljning av verksamheten. Ambassa-derna har även en viktig roll i den löpande dialogen med mottagarlandets myn-digheter och när det gäller att dokumentera och analysera den politiska, ekonomiska och sociala utvecklingen. Även andra förhållanden av relevans för biståndet, t.ex. mänskliga rättigheter och miljöfrågor, måste ambassaderna kunna be-lysa.

Det är med andra ord u-avdelningens uppgift att inom de ramar som riksdag-en beslutar bereda regeringens direktiv för biståndspolitik i alla dess dimen-sioner, samt att initiera den berednings-, besluts- och uppföljningsförlopfaranden som kan säkerställa ett målriktat och effektivt bistånd. De formella instrumen-ten för detta är budgetpropositionen, eventuella särpropositioner, regleringsbrevet och särskilda regeringsbeslut.

7.1.2 Ledningskapets funktioner — planering, samordning och utvärdering

Planering

Den formella startpunkten för planeringsprocessen inom biståndet är regeringens årliga anvisningar för budgetarbetet. Med dessa som utgångspunkt bedriver myn-digheterna ett internt planeringsarbete som överlämnas i form av en anslags-framställning till regeringen. U-avdelningen behandlar anslagsframställningarna och ställer samman budgetpropositionen. När riksdagen sedan fattat beslut på grundval av budgetpropositionen och eventuella motioner, är riksdagsbeslutet styrande för verksamheten. Regeringen fastställer därefter ett regleringsbrev till myndigheterna. Budgetprocessen utgör det viktigaste formella planerings-instrumentet för myndigheternas verksamhet. Detta understryks av det pågående arbetet med att införa en fördjupad planeringspolicy inom det nya treårsbud-gelssystemet.

Inom ramen för budgetprocessen föreslår vi ett nytt planeringsinstrument i form av handprofiler. Det svenska biståndet kan inte nå alla u-länder och heller inte alla områden inom ett fåtal länder. Det måste där för finnas en viljesyftning om vad Sverige vill bedriva för typ av samarbete. Självfallet är detta inte ett un-i-lateralt svenskt beslut, utan något som växer fram i en dialog med representan-ter för landet i fråga liksom i dialog mellan departement och myndigheter.

U-avdelningen föreslås ställa samman resultatet av dialogen i form av en land-profil som kan vara underlag för överläggningar med mottagarlandet och som

sedan kan initiera beredningsarbete inom de olika biståndsgivarna. Landprofilerna Öreslås består dels av ett basdokument som beskriver landet när det gäller nyckeltalen, den politiska, ekonomiska, sociala och miljömässiga utvecklingen samt svenskt och övrigt bistånd, dels av ett fristående policyavsnitt som anger riktlinjer för det svenska biståndet till landet.

Införandet av landprofiler hindrar inte utan förde snarare underifrån för de olika biståndsgivarna att ta egna initiativ att bedriva utvecklingsarbete där de finner det lämpligt inom de av riksdag och regering givna ramar. Landprofiler kan upprättas för samarbetsländer oavsett vilken form samarbetet har. I de länder där något biståndsgivare är djupt engagerat utformas landprofilerna i nära samarbete. Landprofiler för länder där BITS har ett omfattande engagemang bör således utformas i samråd med BITS. Behovet av landprofiler torde vara störst för mottagarländer utanför programlandskravet, där SIDA normalt täcker behovet.

Policydelen kan innehålla information om omfattningen av samarbetet, tidshorisont, typ av samarbete, berörda biståndsgivare samt vilka överväganden som ligger till grund för samarbetet. Ambitionen blir dock beroende av hur angeläget det är att göra ett grundläggande val. Vissa länder är i detta avseende mindre komplicerade, för andra behövs utförligare analyser för att dra gränserna mellan vad de olika organen skall göra och vilken typ av bistånd som bör ges.

Ett viktigt syfte med landprofilerna är att göra det lättare för såväl riksdag som regering att styra biståndets omfattning, riktning och innehåll och länderinriktning utanför programlandskravet. Landprofilerna bör förankras i riksdagen bla. med tanke på vikten av en stark folklig upplåtning bakom biståndet och de olika former det tar sig. Om regeringen vill inleda ett nytt långsiktigt samarbete av någon omfattning med ett land bör riksdagen få tillfälle att ta ställning till detta. Policy- och inriktning av biståndet till länder och kategorier av länder bör alltid redovisas för riksdagen.

Skillnaden jämför med i dag är att regeringen systematiserar sitt eget policyarbete framför allt när det gäller länder utanför programlandskravet. Principiellt är det dock ingen skillnad jämfört med nuvarande system. Policyavskifter redovisas i budgetpropositionen för riksdagen och omsätts till handling genom regeringsstyret och översenskommissioner i olika former med mottagarländerna. Landprofilerna bör också kunna vara ett underlag för verksamhetsplanering och dimensionering av personalstyrkan på besöksktingarna i de aktuella länderna.

#### Samordning

Att planera är också en aspekt av att samordna. Genom de ovan berörda planeringsrutinerna sätts gränser för de olika biståndsgivarens aktiviteter och därmed samordnas verksamheten. Därmed inte sagt att planeringsinstrumenten är de enda instrumenten för koordination, men de är en mycket väsentlig del av den.

Koordinations kan också ske genom ömsesidig anpassning. Initiativet till koordination ligger därmed hos de olika handläggarna som bereder och genomför aktiviteter som utifrån ett övergripande perspektiv behövs koordineras. Det ligger rimligtvis i respektive handläggares intresse att söka information om dubbelarbete, konfliktsituationer, etc. — och att initiera beslut som undanröjer problemen. För att kvalificera detta "rimligtvis" bör handläggarna få information som gör

dem uppmärksamma på behovet av samordning. Detta kräver utbyte av information och tankar med andra inom biståndsvården, tid och resurser att läsa och följa rapportering, seminarier- och konferensverksamhet. Vi har vid myndighetsbesöken kunnat konstatera att kunskapen inom respektive myndighet om övriga biståndsgivares verksamhet ofta har varit liten. Utveklingen kan spela en viktig roll genom att starta och leda olika verksamheter som stimulerar den ömsesidiga anpassningen mellan biståndsgivarna. En form som redan existerar är s.k. intressentmöten, där företrädare för samtliga organ som är verksamma i ett land träffas för erfarenhetsutbyte och information, normalt inför förhandlingsresor. Sådana möten torde även bli aktuella när de föreslagna landprofilerna utarbetas och fastställs.

En annan viktig del i koordineringen är deltagandet i styrsearbete och projektgrupper. Genom att forma tillfälliga organisationsstrukturer som skär över de ordinarie gränserna för de olika biståndsgivarna ökas möjligheterna för ömsesidig anpassning. Insyn i andras arbets sätt och problem stimulerar erfarenhetsutbyte. Mera information ökar möjligheten att söka samråd där det behövs. Denna samordning kan äga rum på olika nivåer:

- (1) på ledningsnivå genom att de olika organen representeras i varandras styrelser;
- (2) på ledningsnivå genom att cheferna för organen träffas regelbundet,
- (3) på avdelnings- eller byrånivå genom att de ansvariga för verksamhetsområden träffas regelbundet för informationsutbyte, samt
- (4) genom projekt- och problemlösgrupper som tillstås och sammankallas efter särskilda behov.

Den första formen är permanent, den andra och tredje är relativt stabila, men den fjärde formen kan variera kraftigt i tid och permanent.

Samordning och kontakt mellan myndigheterna och deras handläggare skul-le betydande grad underlättas av en lokalmässig närhet. De informella kontaktmönstren, som komplement till de formella kontaktvägarna, är av stor vikt för att samverka och informationsutbyte och därmed samordning skall komma till stånd. Modern organisationsteori poängterar allt starkare vikten av informella nätverk för effektiviteten i verksamheter som är av kreativ och komplex natur såsom biståndet. Redan 1984 års biståndsgivningsutredning (Ds UD 1984:01) föreslog en samlokalisering av biståndsgivarna. Vi vill upprepa detta förslag inte enbart för att det avsevärt torde öka samordningen mellan myndigheterna och stälka impulserna till nyänkande, utan också för att det skulle leda till en administrativ effektivisering. Sådana kunde gemensamma funktioner som reception, datasystem, bibliotek, arkiv, information, intendentur, utbildning, telefoni- och fax-nät, skapas. Kontakter med besökande utlandsselegationer skulle förväntas liksom besöksprogram för besökande eller utresande personal. Ett antal praktiska åtgärder med flera spridda biståndsgivare skulle undanröjas samtidigt som de olika organens identitet, kompetens och organisationsstruktur inte skulle hotas. Med bibehållen organisatorisk integritet skulle ett "biståndets hus" ge en enhetligare och tydligare bild utåt av det svenska biståndet. Sammanlagt torde det leda till en betydande förstärkning av biståndets samordning och effektivitet.

Vi föreslår därför att regeringen ger byggnadsstyrelsen i uppdrag att tillsammans med biståndsvyrdigheterna utreda en sådan lokalsamordning. Den



### Utvärdering

Både planering och samordning hänger samman med den tredje funktionen — utvärdering. Genom utvärdering tas erfarenheter till vara och grunden läggs för planerna om vad som skall göras, när, var och hur. Utvärderingar kan också avslöja behovet av samordning och är samtidigt ett instrument för samverkan. Begreppet utvärdering är därför en självklar del av allt handläggande av utvecklingsarbetet.

De olika biståndsgörarna har alla sina utvärderingssystem, som dock är mycket olika till ambitionsnivå och karaktär. Den utvärdering som har bäst genomslagskraft när det gäller att få ett bättre samarbete är den som görs i direkt samband med själva verksamheten.

Men det finns också ett behov av utvärdering och bedömning på en mera övergripande nivå, t.ex. för att utvärdera teman som spänner över flera organisationsområden eller för att selektivt jämföra olika verksamheter. Sådana utvärderingar tjänar två syften; dels ger de beslutsunderlag för riktlinjer och direktiv till myndigheterna, dels kan de stimulera utvärderingsverksamheten inom respektive biståndsgöraren.

Det finns också ett tredje behov av utvärdering. Det gäller information till riksdagen och allmänheten om de långsiktiga effekterna av biståndet i förhållande till de biståndspolitiska målen. Det finns därför behov av en utvärderingsverksamhet som är fristående från respektive myndighet och som behandlar större övergripande frågor om Sveriges utvecklingsarbete i sin helhet. Sålunda finns det också ett behov att kunna utvärdera ledningsfunktionerna inom biståndet och de övergripande målen.

Mot denna bakgrund föreslår vi att en myndighetsövergripande utvärderingsverksamhet utvecklas som skall kunna ge underlag för beslut på strategisk nivå. Verksamheten bör placeras i ett fristående organ — eller sekretariat — och bör vara som den som skisserats ovan. Den skall således ses som ett komplement till den utvärderingsverksamhet som måste finnas inom varje myndighet. Verksamheten skulle vara i likartad den som "Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi" (ESO) under finansdepartementet bedriver. Sekretariatet bör ha en fast stab av endast några få medarbetare. Dessa har en koordinatörsroll och skall kunna

— knyta till sig representanter från de olika organen genom kortare förordnande bl.a. för att få goda spridningseffekter av utvärderingar, och  
— bilda projektgrupper i vilka kan ingå forskare och experter.

Sekretariatet bör styras av ledningsgrupp och knyta till sig en referensgrupp med representanter för riksdagen, utrikes- och biståndsförvaltningen, folkhälso- och universitetsvärdien m.fl. Företrädare för resurstyrelsen.

Vi föreslår att ett fristående utrednings- och utvärderingssekretariat för biståndet inrättas.

## 7.2 Verkställandet av biståndspolitiken

Den grundläggande tanken bakom biståndsmyndigheternas organisation är att de på bästa möjliga sätt skall kunna utveckla, främja, finansiera och granska utvecklingsarbetet i enlighet med utlänternas behov och önskemål. Därför är det i första hand arbetsformerna som givet upphov till myndigheternas struktur. Det är ett sätt att göra organisationen i sin helhet lyhörd för signalerna från de mottagande länderna om vilken typ av biståndssamarbete som behövs. Vi har med andra ord utgått från att det är viktigare att skapa organisationer som är generellt inriktade på att åstadkomma bra utvecklingsarbetet än att bygga upp specifika kompetensområden inom organisationsramarna. Strukturen präglas av att medlen för verksamheten styr arbetsfördelningen. Biståndsgörarens främsta roll är att inom ramarna för en utloknings av de biståndspolitiska målen förmedla resurser för utvecklingsarbete. Biståndsgöraren skall ha en katalytisk funktion i utvecklingsprocessen, de skall mobilisera kunskande till nytta för utlänterna. Därför är det i andra hand viktigt att organisatorisk strukturer för- måt kanalisera initiativ och genomförandekraft från olika sektorer i samhället. Det behövs inte nödvändigtvis vara från det svenska samhället, även om det förväntas att i första hand svenskt kunskande kommer till användning. Mot den bakgrunden har myndigheterna också fått en sektorsprofil som skall underlätta kopplakterna med relevanta delar av samhället.

### 7.2.1 Biståndsgöraren

De två icke-sektorspecifika biståndsgörarna, SIDA och BPTS, är skapade för olika typer av bistånd (se kapitel 4.6 för en analys av detta).

Det svenska samhället kan erbjuda resurser och kunskande för utvecklingsarbete inom de flesta sektorer och gör det också genom SIDA och BPTS. Men två samhällssektorer är så speciella till sin karaktär och så viktiga i utvecklingen att de föreslås ha sina egna samarbetsorgan. Det gäller för det första forskning och för det andra näringsliv och handel.

SAREC har till uppgift att främja forskning som kan underlätta för utlänterna att utvecklas mot ökat självbestämmande och mot ekonomisk och social rättvisa. Detta innebär att bistå med

— att bygga upp forskningskapacitet i form av goda forskningsmiljöer, utbildning av forskare, metoder för planering och prioritering av forskning,

— finansiella och vetenskapliga resurser i syfte att producera forskningsresultat, — att skapa vetenskapliga kontakter och vid behov upprätta samarbete med såväl internationella som svenska forskningsinstitutioner.

Sistnämnda ligger det SAREC att främja svensk utlandsforskning. SITCO, Swedish Industrial and Trade Development Corporation, föreslås och presenteras i kapitel 5 som organ för utveckling av utningsliv och handel. SITCO skall stödja utvecklingen av den institutionella infrastrukturen för näringslivsutveckling i form av t.ex. finansiella institutioner, forsknings- och utvecklingsorgan, utbildningsinstitutioner, branschföreningar etc. SITCO skall också förmedla direkt stöd till företag och utvecklingsbanker i privat eller statlig regi, genom bl.a. delägarskap, managementstöd, systemutvecklingsarbete, utbildningsinsatser, rehabilitering och handelsfrämjande insatser. Stöd skall endast

ges till företags som kan bedömas bli lönsamma och livskraftiga utan subventioner. Det nya organet Föresås bildas av SIDA:s industrityrå, Svedlund och IMPOD.

### 7.2.2 Samarbetsländer

Av de totalt ca 135 u-länderna får minsst ett tiotal<sup>\*</sup> någon form av bistånd från Sverige. Med några länder har Sverige ett djupt och varaktigt samarbete och där spelar råvaran av det svenska biståndet en viktig roll för ländernas utveckling. Andra länder bistår Sverige endast genom enskilda organisationer och volymen på resursöverföringarna inskränker sig till under 1 milj. kr. per år.

Vilka skäl talar då för att koncentrera svenskt utvecklingssamarbete till några länder?

För det första: Biståndet skall ha en katalytisk effekt. Det skall bidra till att vidga "flaskhalsar" som hindrar utvecklingen. Detta förutsätter resursinsatser som faktiskt förråd göra det, vilket i sin tur förutsätter kapital och kunskapsöverföring till vissa minimibelopp. Sprids resurserna över ett stort område blir varje insats för liten för att påverka utvecklingen.

För det andra: Det krävs kunskap i Sverige för att initiära, bereda och delta i genomförandet av samarbetet. Det finns inte tillräckligt kunskap om alla de 135 u-länderna. Däremot finns kunskap och erfarenhet från vissa länder och det går givetvis att bygga upp nödvändig kunskap där man så vill, givet att man läser det ta tid. Det är dock rimligt att begränsa ett mera långsiktigt och omfattande samarbete till ett mindre antal länder för att hålla med resurserna. Det är viktigt att betona att länderkunskapen är en förutsättning för att nå hög kvalitet i genomförandet av ett utvecklingssamarbete av mer omfattande och djupgående slag.

I det följande tar vi inte ställning till hur många länder Sverige skall bedriva utvecklingssamarbete med. I stället har vi inriktat oss på en organisationslösning som kan rymma ett varierande antal samarbetsländer: Om det är önskvärt att SIDA bedriver landprogrammerat samarbete med 30 länder eller flera blir det en fråga om att skjuta till resurser, inte att ändra arbetssätt, instrument eller något annat. Samma sak gäller BITS, dess arbetsformer och arbetsätt.

En utgångspunkt är dock att samarbete skall ske i huvudsak med länder som tillhör gruppen låginkomst- och lägre medelinkomstländer, dvs. med en BNP per capita understigande 2 000 US dollar (enligt Världsbankens definition). Gruppen innehåller totalt ca 80 länder. Det är viktigt att betona att en inriktning på sammanlagt ett tiotal till fyrtiotal länder inte utesluter bistånd till de övriga. Dels kan enstaka projekt stödjas, dels finns en möjlighet att stödja insatser genom multilaterala eller enskilda organisationer, dels kan regionala projekt komma fler länder till godo, och dels är en viss del av biståndet tematiskt snarare än landinriktat, t.ex. miljöanslaget, varför det är nödvändigt att på ett flexibelt och pragmatiskt sätt vara öppna för att finansiera väsentliga insatser även utanför kretsen av mer reguljära samarbetsländer.

\* Utrikesdepartementets utvecklingsstatistik för 1988/89 redovisar bistånd till 91 länder varav 77 erhölet mer än 1 milj. kr. Av totala bilaterala utvecklingsinsatser på 7,7 miljarder kr. är 28% eller 2,1 miljarder kr. ej länderfördelade, varför svenska biståndsmottagare sammokt när ämnu flera länder.

### 7.2.3 Samarbetsformer

En betydande del av det bilaterala utvecklingssamarbetet äger rum enligt avtal mellan regeringar. Biståndet ingår som en del av mottagarländernas statsbudgetar. Landprogrammen med därtill hörande landramar är den dominerande formen för svenskt bilateralt utvecklingssamarbete. De kännetecknas av långsiktighet, djupt engagemang och en betoning av att samarbetet inriktas på den av staten koordinerade utvecklingsverksamheten. Tekniken med landprogram förutsätter en kontinuerlig dialog mellan det svenska biståndsgivandet och det mottagande landet och därmed i normalfallet en representation på plats. Landprogrammet innebär en möjlighet att långsiktigt öronmärka resurser till olika sektorer, med stor flexibilitet mellan projekt inom sektorerna. Hur hårt resurserna läses beror dock på hur tekniken appliceras. Det är t.ex. stor skillnad på svenska landramar och UNDP:s landprogram. Inom sig rymmer landprogrammet inget mindre än många olika lösningar som medger större eller mindre flexibilitet.

Fornellt innebär den svenska landramsprogrammet att regeringen slutar ett samarbetsavtal med programlandets regering. Samarbetsavtalet ger en oavkortad utflästelse av den av riksdagen beslutade landramen samt vanligen en likaledes oavkortad utflästelse om ytterligare en eller två gånger landramen. Avtalet ger vidare ett löfte om att icke utnyttja medel ett år förbör utflästa till mottagarlandet och kan användas under senare år. I samarbetsavtalet stadgas att landramen skall användas för olika insatser som redovisas med belopp. Avtalet ger rätt till omfördelning av medel mellan insatser vid behov. De olika insatserna regleras i särskilda insatsavtal.

Med programländer sluss också proceduravtal. Dessa reglerar frågor om t.ex. nulffnet för varumport som är biståndsfianstierad, skatte-och tullregler för biståndspersonal m.m. Avtalen löper normalt på fem år och täcker allt bistånd från SIDA och övriga statliga biståndsgivare oavsett om det utgör en del av landramen eller ej. Däremot regleras inte enskilda organisationers medel av proceduravtalet. Avtalet säger inget om biståndets storlek och användning.

Det bistånd från SIDA eller andra svenska, statliga biståndsgivare som ligger utanför landramen, t.ex. katastrofbistånd, forskningsbistånd eller regionala stöd regleras således av proceduravtalet och särskilda insatsavtal, däremot inte av samarbetsavtalet. Samarbetsavtal sluss enbart med programländer. Proceduravtal kan också slutas med icke-programländer vilket dock är ovanligt. I icke-programländer regleras SIDA-insatser normalt av insatsavtal i vilka inkluderas tillämpliga delar av innehållet i proceduravtalen. För övriga myndigheter varierar praxis när det gäller avtal.

För de fall man vill etablera en direkt relation regering till regering eller när biståndet når en viss varaktig nivå i icke-programländer bör övervägas om utvecklingssamarbetet skall dokumenteras via protokoll. Dessa protokoll kan t.ex. ange utgångspunkter och förutsättningar för samarbetet, indikera samarbetsformer, ambitionsnivå när det gäller biståndsvolym, sektorinriktning samt vilka svenska biståndsgivare som planeras delta. Allt detta bör vara information och avsiktsförklaringar från svensk sida. Det är viktigt att i protokoll undvika formuleringar som innebär bindande avtal om medelsanvändning. I de fall detta bedan följs upp av konkreta biståndsinatser görs de bindande utflästelserna i särskilt utformade insatsavtal eller regleras i de former som respektive biståndsgivare

organ användes. För BITS del sker detta genom att finansiera projektspecifika avtal mellan samarbetsparterna och för SIDA:s del sker det normalt genom insatsavtal i form av skriftväxling.

Det är angeläget att söka utforma avtal och protokoll endast i de fall när behov verkligen föreligger. Generellt bör man se avtal som ett instrument för att reglera resursöverföring och andra villkor. Protokoll kan i vissa fall vara lämpliga för att dokumentera slutsatser från samtal och överläggningar mellan parter men bör användas restriktivt. För denna bakgrund vill vi hävda att med länder där riksdagen beslutar om medelstranen, programföreläggarna, behovs- eller regeringsavtal för att stadfästa detta. I övriga fall kan vid behov protokoll användas för att dokumentera överläggningar, samtal, slutsatser etc. på övergripande nivå.

I detta sammanhang bör noteras att Sverige har ingått avtal om ekonomiskt, industrifelt och tekniskt-vetenskapligt samarbete eller separata tekniskt-vetenskapliga samarbetsavtal med ett femtiotal länder. Dessa administreras av utrikesdepartementets handelsavdelning samt av industridepartementet. Det är framför allt mera utvecklade länder som Algeriet, Brasilien, Egypten, Ecuador, Sydkorea, Tunisien, Thailand, Malaysia, Mexico, Kina och Litauen som är berörda. Indien är det enda programland med vilket Sverige har ett dylikt avtal. Avtalet föreskriver normalt regelbundet återkommande s.k. blandkommissionsmöten där Sveriges ekonomiska relationer med landet i fråga redovisas och diskuteras. Inga åtaganden när det gäller utvecklingsansvar görs i dessa fall. Däremot kan projektförslag presenteras för vidare ställningstagande av berört biståndorgan. Det är vanligt att SAREC, BITS, IMPOD eller Svedlund deltar i dessa blandkommissionsmöten. Blandade utläsningar om konkreta insatser görs dock i enlighet med respektive myndighets arbets sätt.

Det går också att nå målgrupper för biståndet utan något direkt samarbete med ett lands regering, t.ex. genom att finansiera enskilda organisationsdirektorkonakter i berörda länder. Sådant sker genom kyrkor, fackföreningsrörelser, kooperativet, Amnesty's verksamhet, Rådda Barnen och Röda Korset m.fl. som har möjlighet att kanalisera pengar via sina internationella nätverk.

7.2.4 Arbets sätt

När vi diskuterar biståndsgemens arbets sätt använder vi de begrepp som har introducerats i kapitel 2. SIDA och BITS arbetar huvudsakligen i olika länder. De tillhörar olika samarbetsformer och har delvis olika relationer till den svenska resursbasen.

SIDA arbetar företrädesvis i de minst utvecklade länderna. Där är ofta förvaltningen svag och de lokala myndigheterna har inte alltid möjlighet att initiera och bereda utvecklingsprojekt. Det innebär att SIDA spelar flera roller, t.ex. involveras som visionär, nätverksbyggare och kontaktförmedlare. Samarbetsformen handprogram gör det också möjligt för SIDA att engagera sig i dessa roller. SIDA får ofta vara utbildare eller informanter för att stötta och underlätta projektverksamheten. Med tanke på de relativt svaga myndigheterna på den mottagande sidan och de svenska samarbetsparternas ibland bistående erfarenhet blir det också nödvändigt för SIDA att engagera sig både som utbildare för att utveckla resursbasen och som kontrollant på flera nivåer. Men erfarenheten visar att SIDA inte behöver spela samma roller överallt. Tvåom måste organ-

ationen vara mycket tydligt för att anpassa sin roll till vad omständigheterna kräver vid varje tillfälle. Det är också detta som präglar SIDA:s arbets sätt.

BITS arbetar med projekt där resursbasen i direkt samarbete med mottagarlandet spelar flera roller — bl.a. den som visionär, kontaktförmedlare och nätverksbyggare. De mottagande ländernas myndigheter är ofta svaga och BITS samarbetar med dem från utgångspunkten att de har full förmåga att initiera och driva de projekt de finner önskvärda. BITS spelar främst rollen som finansist men måste också skapa garantier för att verksamheten står i överensstämmelse med de biståndspolitiska målen. Där för har BITS också funktionen strategisk kontroll, vid enstaka tillfällen utbygd till taktisk och operativ kontroll. De båda biståndsmyndigheterna har följaktligen olika arbets sätt — och deras arbets sätt kommer av de förutsättningar som gäller för verksamheten de skall bedriva.

I vissa länder kommer dock både SIDA och BITS att vara aktiva. Så är fallet i dag i Costa Rica och också i ett återupprättat bistånd till Chile kommer båda att medverka. Det är dock viktigt att antalet "gränzonstnader" minnens och att i de aktuella länderna klara gränser upprätthålls mellan SIDA och BITS, naturligtvis genom att var och en är verksam inom olika samhällssektorer. UD/A-avdelningens roll i att definiera förutsättningar samt skapa en samordningsmekanism har tidigare berörts. Erfarenheterna från Costa Rica stryker under vikten av detta samt visar även på betydelsen av en representant på plats, i synnerhet i initialskedet för ett bistånd med flera medverkande myndigheter från svenska sidan. U-ländsmyndighetens vanligtvis snabba omställning på personal, svaga institutionella minne och den naturliga svårigheten att genast förstå det svenska bistånds organisation och arbets sätt nödvändiggör en svensk representation på plats som kan informera, förklara och bidra till samordning såväl på svensk som på mottagarlandets sida.

Vilka roller har då de båda sektorspecifika organisationerna, SAREC och SITCO? För de första spelar de rollen som finansärer, men den rollen behöver inte vara lika klart uttalad som hos SIDA och BITS. Det är också möjligt att de ibland deltar i projekt utan att vara finansärer.

För det andra har de en viktig funktion som kontaktförmedlare inom sina respektive sektorer, en roll som kan växa ut till nätverksbyggare.

För det tredje har de kontrollfunktioner. I övrigt präglas SAREC och SITCO av samma djupgående, ofta långsiktiga och processmiktade arbets sätt som SIDA. SAREC och SITCO skiljer sig från SIDA genom sin sektorspecialisering och från BITS genom sitt arbets sätt.

När det behövs specialisierad kunskap för tekniska, finansiella eller andra beträffningar och kunskaper inte finns internt i myndigheten får biståndsgemens handla upp detta (i Sverige eller på den internationella marknaden). Biståndsgemens skall också kunna stärka varandra och handla tjänster hos varandra för att bistå med beredning och uppföljning av biståndsinmatser. En metodik som möjliggör upphandling av tjänster i sinsemellan är viktig att utveckla och komplettera med traditionella samarbetsformer. Vi föreslår att UD i samråd med biståndsmyndigheterna utformar regler och andra förutsättningar för att underlätta biståndsmyndigheternas upphandling av tjänster från varandra. För debitering av kostnader för administrativa tjänster har SIDA och SAREC redan påbörjat ett arbete.

UD:s u-avdelnings funktion jigger på ett annat plan än vad som beskrivs inom ramen för projekt- och programverksamhet. Men två funktioner är delin-  
 erbara i samma temer; rollerna som visionär respektive strategisk kontrollant.  
 Regeringen, med UD:s u-avdelning som planerande och beredande instans, har  
 till uppgift att styra biståndsgivningen i förhållande till de biståndspolitiska må-  
 len. Den har därmed till uppgift att peka på verksamhetsfält, behov, och poten-  
 tiella samarbetsområden som följer av svenska utrikes- och biståndspolitiska an-  
 bittoner.

### 7.2.5 Inifrån och erfarenhetsupbyggnad

SIDA:s arbets sätt när det gäller landprogrammerat bistånd är personalintensivt.  
 Administrationskostnaderna för den typen av samarbete är relativt hög; de rol-  
 ler som spelas förutsätter tid och kunskap i stor omfattning. Kontinuiteten bland  
 handläggarna är viktig. Det är nödvändigt att ha en personalpolitik som ger män-  
 niskorna i organisationen en möjlighet att utvecklas inom arbetsplatserna. Inom  
 SIDA är det viktigt att utveckla såväl ett generellt kunnande om utvecklingsfrå-  
 gor som specifikt länder- och sektorkompetens. Detta ger organisationen möj-  
 lighet att spela de roller som krävs av omständigheterna.

Det faktum att SIDA:s utvecklingsarbete präglas av långsiktighet gör det  
 också möjligt att successivt utveckla kunskapen om länder, sektorer och samar-  
 betserformer. SIDA:s handläggare för en dialog om samarbets innehåll direkt  
 med u-landets myndigheter, ofta på en mycket detaljerad nivå. Dessutom är SIDA  
 ofta kontaktpartner med den organisation i Sverige som deltar i samarbetet.  
 Båda dessa relationer förutsätter goda kunskaper om länder, utvecklingsfrågor  
 och tekniska problem, men ger personalen också möjlighet att utveckla sin kom-  
 petens.

SIDA är den utan jämförelse största organisationen och detta ger en möjlig-  
 het att utbilda personal eftersom det går att blanda personal med olika erfaren-  
 het inom ramen för en specifik verksamhet, det går att totolera mellan olika typer  
 av tjänster och det finns en nära koppling till själva genomförandet av projek-  
 ten. Det är därför naturligt att SIDA utgör en rekryteringsbas för de andra or-  
 ganen när det gäller biståndskunniga personer.

BITS betonar i sin högre grad än SIDA det generella kunnandet om utveck-  
 lingsfrågor. Dessutom måste personalen där behålla samarbetsvetenskaperna myc-  
 ket väl. Därmed är djupare landkunnande och tekniskt kunnande relativt sett  
 mindre viktigt.

De två andra organisationerna, SAREC och SITCO, har det gemensamt att  
 de har ett stort utbyte av personal med sin sektor. Inom SAREC har en stor del  
 av handläggarna forskarbakgrund. Det skall vara möjligt — och önskvärdt — att  
 tillbringa ett antal år vid SAREC för att sedan fortsätta en akademisk karriär.  
 På samma sätt skall det vara naturligt att SITCO har handläggare med ett för-  
 flutet — och en framtid — inom näringslivet i organisationen.

Lärande och bearbetning av erfarenheter är mycket viktigt inom biståndet. Vi  
 har diskuterat erfarenhetsöverföring i form av utvärdering i anslutning till för-  
 slaget att inrätta ett särskilt sekretariat för utvärderingsfrågor. Vi vill dock be-  
 тона att det viktigaste utvärderingsarbetet görs av de ansvariga handläggarna.  
 De har bäst möjlighet att få information och förutsättningar därefter. Andra

utvärderingsmoment skall inrikas på att underlätta och stimulera en kvalitativ  
 såväl som kvantitativ bedömning av utvecklingsarbetet direkt inom de oli-  
 ka biståndsgivningen. En central utvärderingsfunktion kan och får aldrig ersätta  
 den direkta bedömningen i myndigheterna.

En grundläggande skillnad mellan SIDA och BITS är att BITS finansierar ett  
 avtal mellan en u-landsparter och en svensk part som bedöms kapabla att kunna  
 samarbeta på egen hand. SIDA däremot utgår från sin dialog med det motta-  
 gande landet och söker därefter i nära kontakt med u-landet finna en partner  
 för utvecklingsarbetet och kombinera olika insatser för att angripa ett pro-  
 blem. Partnern har kanske inte någon tidigare internationell erfarenhet. Då finns  
 ett uppenbart behov att underlätta samarbetet genom att bistå den svenska or-  
 ganisationen med råd om t.ex. kultur skillnader, förvaltningsstrategier, politisk  
 miljö, språkfrågor m.m. som har betydelse för samarbetsprocessen. SIDA spe-  
 lar här genom en viktig och central roll som lärare/informator — något som är  
 mycket mera utpräglat än för de andra biståndsgivarna. Dessa kan i sin tur dra  
 nytta av den genom SIDA:s insatser växande resursbasen. SIDA har således i dessa  
 avseenden en central roll för hela biståndet.

Vi har tidigare anfört att den svenska resursbasen besitter en högre kompe-  
 tens i dag än tidigare. Därför finns det också en rad angelägena samarbetsom-  
 råden där biståndsmyndigheten inte behöver spela rollen som lärare/informa-  
 tör i samma utsträckning som tidigare. I takt med resursbasens förändrade er-  
 farenheter ökar dess kompetens successivt, men det kräver bl.a. att SIDA fortsätter  
 att bygga upp, förvalta och sprida erfarenheter av utvecklingsarbetet. Det  
 kräver också att resursbasen i högre grad än i dag ges ett ansvar för sin egen ut-  
 veckling och kompetensförstärkning genom ett delegerat budget- och resultat-  
 svar där SIDA:s roll också utvecklas mot finanssträns och den strategiska kon-  
 trollantens, såsom redan är fallet för en stor del av biståndet som kanaliseras  
 genom folköretelser och enskilda organisationer.

### 7.2.6 Löpande organisationsförändringar

Biståndets organisation är ingenting som kan utredas en gång för alla. Bistån-  
 det bör som annan verksamhet ständigt ses över och bedömas när det gäller  
 effektivitet och ändamålsenlighet i såväl genomförande som organisation. Därför  
 bör organisatoriska förändringar avdras och behandlas löpande i an-  
 slutning till den årliga genomlysningen av verksamheten som process med an-  
 slagsframskilling innebär. Även den övergripande utvärderingsverksamheten  
 som berörs under avsnitt 7.1.2 borde kunna ge impulser till organisatoriska  
 förändringar. Biståndets organisation bör löpande och gradvis kunna anpassas  
 till förändrade förutsättningar.

### 7.3 Sammanfattning av organisation och arbetsformer

Avslutningsvis vill vi med en förenklad och mycket schematisk bild illustrera den  
 föreslagna nya biståndsgivningen och dess arbetsformer. Denna speglar or-  
 ganisation och arbetsformer enligt vårt förslag utan hänsynslagande till länder-  
 dimensioner.

Arbetsformer	Långsiktigt utvecklingsbistånd, processinriktat, djupt engagemang, land- och sektorkunnande, många roller där så behövs	Kontraktfinansiering, kostnadsdelning, starka samarbetsparter, kontrollant och finansär
Organisation	SIDA alla sektorer utom: - forskning (SAREC) - näringsliv (SITCO)	BITS alla sektorer

## Särskilda yttranden

*Särskilt yttrande av den sakkunnige Jan Cedergren.*

Utredningen visar inte klart att en organisationsförändring verkligen behövs. De problem som utredningen tar upp kan inte tydligt härledas till nuvarande organisation. Frågan synes fortfarande kvarstå: vad är det egentligen för problem som utredningen vill lösa?

Mot bakgrund av de resonemang som nu förs i kapitel 4 skulle man kunna komma fram till andra slutsatser än utredningen gör. I ett oial utvärderingar av bistånd konstateras att bra bistånd förutsätter noggrann bedömning och långsiktighet baserat på goda landkunskap. Detta gäller inte enbart bistånd till fattiga länder. Utredningen noterar också att landprogrammeringsmekanismen medför dessa kvaliteter. Det är däremot inte bevisat, genom utvärderingar eller på annat sätt, att kortsliktiga, avgränsade projekt baserade på kontraktfinansiering av BITS-modell har inneburit ett kvalitativt bra bistånd.

Utredningen skulle kunna ställa frågan: vad är det för bistånd vi vill ha? En slutsats kan då komma att bli att Sverige fortsättningsvis bör begränsa antalet länder som bör komma i fråga för bistånd för att säkerställa kvaliteten. Antalet länder kan givetvis vara flera än dagens s.k. programländer. Detta blir då mer en kapacitets- än organisationsfråga. I detta perspektiv skulle det tekniska samarbetet genom BITS kunna överföras till SIDA.

Under den senaste tioårsperioden har landransbiståndet minskat från ca 70% till ca 40% av det bilaterala biståndet, som utredningen visar, för att möta nya behov har samtidigt andra former av bistånd ökat kraftigt, katastrofbistånd, bistånd genom enskilda organisationer, humanitärt och regionalt bistånd och biståndsbilansstöd. Mycket av detta bistånd har lämnats i landprogrammerade former till program- och andra länder. Annorlunda beslutsformer tillämpas också inom SIDA för delar av detta bistånd. Man kan hävda att SIDA lyckats anpassa sin organisation, metodik och beslutsformer för att möta nya behov, men med bibehållande av de grundläggande förutsättningarna för bra bistånd enligt ovan.

En av den s.k. rollutredningens konsekvenser inom SIDA innebär att arbetsformerna närmar sig BITS, dvs. en ökad utkontraktering med SIDA bibehållande strategisk planering och kontroll.

Mot denna bakgrund skulle man kunna komma fram till att det vore logiskt att föra över tekniskt samarbete genom BITS till SIDA och därmed uppåt en organisatorisk rationalisering. Krediterna skulle då föras till näringslivet. Härmed skulle man få en slagkraftig organisation för det traditionella biståndet tillämpande en metodik som visat sig ge ett kvalitativt bra bistånd. Organisationen kan, som hittills, inom sig rymma olika berednings- och beslutsformer anpassade till olika behov.

I biståndsgarantiansutredningens förslag har IMPOD-förslaget bli en del inom den nya näringslivsinriktade biståndsgarantiansystemet, alternativt samlokaliseras med densamma.

Mot bakgrund av följande skal anses jag att kontoret ej bör integreras/samlokaliseras med den nya organisationen.

#### Produktutveckling

En av de motiveringar som utredningen framför för integrering/samlokalisering är att IMPOD i sin utvärdering "Service i Samverkan" anger att kontoret vill arbeta mer med produktutveckling. De exempel som nämns i utredningen är produktutveckling, produktanpassning, kvalitetskontroll, designutveckling, förpackningsvetenskap etc.

Ovanstående aktiviteter är alla exempel på vad som normalt ingår i konkreta marknadsföringsåtgärder. Kontorets erfarenhet är att man ibland behöver ge mer specifik information och på ett handfast sätt gå igenom den typ av anpassning som krävs för att försäljning på den svenska marknaden skall bli möjlig. Insatserna syftar alltså till försäljning i Sverige.

Dessa åtgärder har inte samband med industritvättning.

#### Resursbasen

Enligt utredningen har samtliga biståndsgarantiansystem en gemensam resursbas. Vad gäller IMPOD är inte detta korrekt.

Den resursbas som beskrivs av utredningen består av svenska företag som försäljer varor och tjänster, projektexporterande företag, entreprenadföretag m. fl. IMPOD:s resursbas i Sverige är den egna personalens expertis som utvecklas genom ett nära samarbete med svenska importörer och exportörer i utlandet. Övriga biståndsgarantiansystem vänder sig i stor utsträckning till de sektorer där svensk industri är stark, medan IMPOD ser affärsmöjligheter för utlandsexportörer inom de sektorer där svensk industri inte är stark.

#### Definitioner

I kapitel 5, tabell 5.1 definieras de nivåer som utredningen sedan baserar sitt förslag på. Ingen av dessa nivåer eller rubriker beskriver IMPOD:s verksamhet. Nivå 1 definieras som en nivå där man bygger upp och driver "produktiva enheter i form av företag, privata eller statliga. Företagen kan få stöd med investeringskapital för att skapa, vidmakthålla och vid behov reorganisera produktionsutrustningen. De kan också få stöd för produktutveckling för att göra produktionslösningen lönsam och effektiv".

Nivå 2 beskrivs som den nivå där man främjar "näringslivet i en vidare mening genom att stödja organ i samarbetskedjorna som i sin tur stöder produktions- och handel".

IMPOD:s verksamhet rymmer inte inom dessa definitioner.

#### Vad är problemen?

IMPOD:s verksamhet och det sätt på vilket den bedrivs får en positiv beskrivning i utredningen.

Kontoret har haft en ständigt ökande efterfrågan på sina tjänster både från utlandsexportörer från svenska importörer samt från departementet. Någon stagnation har inte konstaterats, och de senaste årens relativt kraftiga anslagsöknings tyder på ett förtröende för kontorets sätt att fullfölja sin uppgift.

IMPOD:s verksamhet har underlättats genom en flexibel organisation med korta beslutsvägar.

#### IMPOD:s expansion

Enligt alternativ 4 (s. 168) i utredningens förslag, hävdar utredningen att IMPOD:s expansion hämmas i flera av de riktningar som myndigheten strävar efter att utveckla. Jag anser att detta beror på att utredningen inte tillräckligt grundligt analyserat skillnaderna i de olika typerna av aktiviteter.

I IMPOD:s verksamhet ingår varken produktions- eller utbildningsstöd av den typ som hänvisas till i utredningen. IMPOD:s insatser inom detta område är produktanpassningsåtgärder vid enskilda affärer med Sverige och är ej något egentligt produktionsstöd.

Likartat resonemang kan föras rörande utbildningen där IMPOD i stället bedriver mycket specifik information i seminarieform om den svenska marknaden och ibland koncentrerat till vissa produktgrupper.

De olika aktiviteter som ingår i marknadsnivån är tillräckliga områden för IMPOD att ytterligare utveckla. Kontorets expansion är inte beroende av en integration med den föreslagna organisationen. Fullt möjligt till ökad verksamhet finns i IMPOD:s nuvarande form; det är de finansiella resurserna som avgör.

#### Slutsats

För att åstadkomma resultat när det gäller marknadsföring av utländsk produkt på den svenska marknaden, är det nödvändigt att kontoret har en från övrigt bistånd fristående ställning.

IMPOD har under de år kontoret existerat genom sitt kunnande byggt upp ett förtröende dels hos importörerna för att man har kunnat presentera kommersiellt intressanta affärsmöjligheter, dels hos exportörerna för att kontoret har förmågan att bedriva för utländskas intressanta projekt. En viktig anledning här till är att kontoret arbetar med kommersiella förtecken och har tillträde till importörerna.

Jag befävar att kopplingen till en större organisation med biståndsprägelse alternativt skulle försvara kontorets verksamhet och att de öppnade dörrarna till svenska importörer skall stängas.

En integrering och/eller samlokalisering skulle kunna medföra krav från utländskarna på större bistånd och resurser på ett sätt som inte skulle vara främjande för den utveckling från biståndsbövarande till fullgjärdade handelspartners som är IMPOD:s strävan.

*Särskilt yttrande av den sakkunniga Birgitta Nygren*

Kommittén har som huvudförslag när det gäller bistånd för utveckling av näringsliv och infrastruktur framfört att en ny organisation bör bildas till vilken skall föras SIDA:s industrityrå, Sweftfund och IMPOD.

De argument som framförs till förmån för en starkt organiserad för näringslivsutveckling förefaller giltiga när det gäller sammantaget av SIDA:s industrityrå och Sweftfund. Med en sådan kombination kan ett brett utbud av instrument för näringslivsutveckling utvecklas. Det måste däremot ifrågasättas om ett infogande av IMPOD i denna nya organisation är väl motiverat. Risken förefaller vara stor för att den speciella form av stöd för utveckling av export till Sverige som är IMPOD:s huvuduppgift inte passar i den nya organisationen.

IMPOD synes ha lyckats väl med sin uppgift att främja utlandsimport till Sverige. IMPOD har byggt upp ett kunnande på området, har etablerade kontakter och informationskanaler till svenska importörer och med exportörer i utlandet. Verksamheten är väl förankrad hos svenska intressenter bl.a. genom styrelsepresentation.

Utredningen anser sig ha fått en positiv bild av de insatser IMPOD gör. Dess motiv för att infoga IMPOD i den nya organisationen förefaller vara att den nya organisationen skall utnyttja det kunnande som IMPOD byggt upp och inspireras av dess arbetsätt.

Även om det för IMPOD:s del är positivt att notera att utredningen föresprakar ett infogande av IMPOD i syfte att förstärka och inspirera den nya organisationen genom sitt arbetsätt, kan ifrågasättas om så verkligen kan bli fallet. Utredningen noterar också att om en organisationsförändring skall genomföras måste man vara helt övertygad om effektiviteten med en sådan, bl.a. med hänsyn tagen till de påfresningar som uppstår i förhållande till de personer som berörs. Dessutom finns risk för att ändrade organisatoriska förhållanden leder till att en verksamhet inte kan bedrivas lika effektivt som i nuvarande form. Denna risk är enligt min mening underskattad.

Det kan också noteras att IMPOD:s namn är väl inarbetat. IMPOD:s identitet kan vara svår att behålla om IMPOD skulle bli del av en större organisation.

Mot denna bakgrund vill jag förorda att IMPOD:s verksamhet även fortsättningsvis skall bedrivas i nuvarande form. Om det nya organet har behov av att utveckla sin verksamhet i riktning mot de aktiviteter som bedrivs av IMPOD, bör det finnas möjligheter för samverkan och samarbete, t.ex. på uppdragsbasis.

## Innehållsförteckning

- Bilaga 1 Kommitedirektiv
- Bilaga 2 Det bitaranda biståndets organisation
- Bilaga 3 Internationellt utvecklingsamarbete, anslagsutveckling
- Bilaga 4 Tabeller. Utbetalningar, biståndformen, biståndspersonal vid besökskrningar
- Bilaga 5 Förslag till bolagsordning
- Bilaga 6 Ordlista med förkortningar
- Bilaga 7 Bibliografi med referenslista

## Kommitteledirektiv

Bilaga 1

### Översyn av organisation och arbetsformer i det bilaterala biståndet

Dnr 1988:72

Beslut vid regeringssammanträde 1988-12-08.

Statsrådet Hjelm-Wallen anför:

*Mitt förslag* Jag föreslår att en kommitté med tre ledamöter tillkallas med uppdrag att se över organisation och arbetsformer i det bilaterala biståndet med huvudsaklig inriktning på biståndet utanför de s.k. programländerna.

#### *Utvecklingen i u-länderna*

Skillnaderna i utvecklingsnivå mellan olika u-länder är stora. Detsamma gäller sådana centrala förutsättningar för utveckling som naturtillgångar, utbildning och samhällsorganisation.

I Afrika har de senaste åren präglats av ekonomisk kris och skuldproblem. I Latinamerika har påfrestningarna i samband med skuldkrisen varit stora. Flera lägenhetsländer i Asien har samtidigt haft god tillväxt, och den starka utvecklingen i de nyligen industrialiserade länderna i Asien har fortsatt.

Många av de fattigaste u-länderna har fått allt större svårigheter att hävda sig i det internationella ekonomiska utbytet. I dessa länder spelar biståndet en betydelsefull roll för att tillgodose grundläggande behov och för att bidra till uppbyggnaden av en starkare bas i form av infrastruktur, erfarenhet och kunnskap för ekonomisk och social utveckling. Biståndets inriktning och utformning måste anpassas till skilda förhållanden i olika länder.

#### *Sveriges bilaterala bistånd*

Det svenska biståndet till programländerna planeras i dag inom fastställda landrtamar och genom samarbetsavtal mellan den svenska och mottagarlandets regeringar. Hittills vanna erfarenheter visar att denna planeringsmetod, s.k. landprogrammering, är en väl anpassad form för långsiktigt stöd till samhällsuppbyggnad i de fattigaste u-länderna.

U-ländernas växande roll i världsekonomin och det ömsesidiga beroendet mellan i- och u-länder utgör ett skäl för Sverige att genom biståndet utveckla förbindelserna med olika u-länder. U-ländernas tillväxt gynnar Sveriges möjligheter



till handel. De fattigare u-länderna kan också dra särskild fördel av en dynamisk utveckling i de större u-landsekonomierna bl.a. genom handelsutbyte.

Inriktningen av det bilaterala biståndet fästare på de fattigare u-länderna är en naturlig konsekvens av de mål som har ställts upp för det svenska biståndet. Men även i de u-länder som inte tillhör de allra fattigaste finns dock betydande fattigdom, ekonomiska och sociala klyffor mellan befolkningsgrupper och regioner, miljöförstöring och andra utvecklingsproblem. Sverige har mot denna bakgrund inlett ett bilateralt utvecklingsarbete i olika former och genom olika kanaler med sammanlagt ett sextioåtta u-länder.

Flera nya biståndsformer och biståndsorgan har sedan 1970-talet tillkommit i det utvalda syftet att utveckla Sveriges samarbete också med u-länder utanför programlandskretsen.

#### *Förändringar inom biståndet*

Biståndets inriktning på länder och sektorer liksom formerna för dess genomförande präglas i dag av betydande variation. Olika biståndsorgan arbetar med olika metoder. Samtidigt har förändringar i mottagarländernas situation påverkat förutsättningarna för de olika biståndsorganens verksamhet. Ett exempel på detta är att fonden för industriell samarbete med u-länder (Svedfund) behövt medverka med stödsatser i form av utbildning och företagsledning under längre tid och i större omfattning än beräknat i de företag som startats. Problemet är ofta desamma som för den del av industribiståndet som administreras av styrelsen för internationell utveckling (SIDA).

Beredningens för internationell tekniskt-ekonomiskt samarbete (BITS) verksamhet har vuxit i omfattning och över tiden fått alltmer långsiktig karaktär. Den förstärkte ekonomiska situationen i många u-länder har också bidragit till att det krävs alltmer omfattande insatser av BITS i form av beredning och uppföljning. SIDA:s verksamhet utanför programländerna har samtidigt ökat, t.ex. genom insatser inom särskilda program, det humanitära biståndet och regionala insatser. De båda myndigheterna har därmed kommit att bedriva verksamhet som delvis sammanfaller. I några fall ges stöd till projekt i samma land. Att uppgifterna på detta sätt sammanfaller kan leda till minskad effektivitet och högre kostnader. Behov finns därför av bättre samordning.

När det gäller arbetsstället har utvecklingen inom biståndet inneburit att en bredare krets inom näringsliv, organisationer och institutioner engageras i biståndsarbetet. Detta har i sin tur medfört att allt fler i det svenska samhället fått erfarenhet av utvecklingsarbete med u-länderna och att en förvägande förändring av biståndsorganens roll möjliggjorts. Biståndsmyndigheternas kapacitet har också påverkat arbetsstället.

#### *Utvärderingar inom biståndet under senaste år*

Under senaste år har flera delar av biståndet granskats och utvärderats. Översyner av biståndet genom enskilda organisationer (SIDA 1985) och katastroföf-siändet (Ds UD 1986:2) liksom en utvärdering av forskningsbiståndet genom styrelsen för u-landsforskning (SAREC) (Ds UD 1985:2) har utmynnat i att riksdagen beslutat om delvis reviderade riktlinjer för dessa biståndsformer. En

särskild biståndsorganisationsutredning (Ds UD 1984:1) resulterade i en omorganisatorisk utredning av biståndsmålen (SOU 1987:28) har ett särskilt miljömål beslutats av riksdagen år 1988. Svedfund:s verksamhet (SOU 1988:4), kultursamarbetet med u-länderna (Ds UD 1987:2) respektive det statligt finansierade informationen om u-länder och utvecklingsarbete (SOU 1988:19) har också setts över. En översyn av vissa aspekter av u-kreditssystemet har gjorts i exportkreditutredningen (SOU 1988:42). Tillammans med övriga nordiska länder har vidare ett särskilt utvecklingsarbete om FN i utvecklings-samarbetet implets, och en särskild studie pågår om biståndet till fattiga, afrikanska mottagarländer.

I budgetpropositionen 1987/88 anmälades att ett analysarbete inletts inom utrikesdepartementet om biståndets effektivitet, inriktning och myndighetsstrukturer. Iva delprojekt har behandlat biståndet till andra länder än programländer respektive biståndsmyndigheternas arbets sätt och kapacitet.

Resultatet av den kartläggning och analys som gjorts har redovisats översiktligt i föregående avsnitt och kommer även att behandlas i 1989 års budgetproposition. Öklarheter och brister har påvisats som motiverar en fördjupad analys av organisation och arbetsformer med huvudsaklig inriktning på del icke-landansmåniserade bilaterala biståndet.

En översyn av organisationen och arbetsformerna är också motiverad utifrån kravet att ett allt mer omfattande bistånd skall kunna förmedlas med hög måluppfyllelse. Biståndet har nått en betydande omfattning. För att stödet på ett effektivt sätt skall kunna bidra till u-ländernas utveckling ställs del dock stora krav på hur det utformas, både när det gäller i form av finansiella resurser och i form av kunnande. Detta ställer i sin tur höga krav på biståndets organisation och arbetsformer. Betydande erfarenheter finns inom biståndsorganisationen och bland myndigheter, organisationer, företag och konsulter som medverkar i biståndet. Dessa erfarenheter bör tas till vara på ett systematiskt och samlat sätt. Det kan t.ex. finnas särskilda förutsättningar och skäl för Sverige att erbjuda bistånd inom vissa områden som miljö, energiförstärkning, arbetsmarknadspolitik och lokal förvaltning. För att biståndsansagen skall kunna användas effektivt, krävs medverkan av experter från olika delar av det svenska samhället liksom av internationell expertis.

#### *Utredningsuppdraget*

Lag anser mot denna bakgrund att en översyn bör genomföras av organisationen, främst SIDA, BITS och Svedfund, och dess arbetsformer i del bilaterala biståndet med huvudsaklig inriktning på biståndet utanför de s.k. programländerna. Uppdraget bör genomföras av en kommitté. I sitt arbete bör kommittén samråda med företrädare för berörda biståndsorgan och annan expertis.

Översynen skall utgå från att de biståndspolitiska målen ligger fast och är vägledande för allt utvecklingsarbete. Syftet bör vara att åstadkomma ett effektivt bistånd som är anpassat till olika u-länders situation och behov. En av förutsättningarna för detta är en organisatorisk och administrativ struktur som är utformad för detta ändamål.

En bedömning bör göras om nuvarande organisation och arbetsformer är ändamålsenliga med hänsyn till de biståndspolitiska målen. Kommittén bör

analysera behoven av förändringar i organisationsformen och dess arbetsformer samt möjligheterna till effektivisering genom ändring av t.ex. uppgiftsfördelning, och former för samordning.

Mot bakgrund av det bilaterala biståndets nuvarande inriktning och dess åter-  
spegling i olika biståndsorgans verksamhet bör kommittén analysera eventuella  
läklarheter och dubbelingar i roller och uppgiftsfördelning inom aktuella delar  
av biståndsorganisationen.

Kommittén bör därvid granska nuvarande myndighetsstruktur, dess konsekvenser för verksamhetens inriktning samt likheter och skillnader mellan olika  
biståndsorgan vad gäller insätternas syfte och innehåll. I detta sammanhang bör  
arbetsfördelningen mellan de biståndsorgan som verkar inom samma länder eller  
sektorer beskrivas, t.ex. vad gäller olika stödformer för att främja närings-  
livsutveckling och för att förstärka infrastrukturen i mottagarländerna.

Möjligheter till större samordning av organisation och arbetsformer på dessa  
områden bör beaktas av kommittén. Förslagen på denna punkt i översynen av  
Svedlund bör beaktas.

Även andra aktörers roll bör klargöras liksom möjligheterna att effektivt till-  
varana de erfarenheter av utvecklingsarbete som finns inom näringslivet och  
andra delar av det svenska samhället.

Kommittén bör med utgångspunkt från gällande arbetsfördelning mellan  
regeringen och biståndsmyndigheterna/-organen överväga och föreslå lämpli-  
ga former för styrning och samordning av organisation och arbetsformer inom  
det bilaterala icke-landtransfinansierade biståndet.

Kommittén skall beakta regeringens direktiv (Dir. 1984:5) till samtliga kom-  
mittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagens inriktning samt  
regeringens direktiv (Dir. 1988:43) till kommittéer och särskilda utredare angän-  
de beaktande av EG-aspekter i utredningsverksamheten.

Översynen bör vara slutförd före utgången av januari 1990.

## Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anförut hemställer jag att regeringen bemyn-  
digar det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om internationellt ut-  
vecklingsarbete att tillkalla en kommitté — omfattad av kommittéförd-  
ningen (1976:119) — med tre ledamöter med uppdrag att se över organisationen  
och arbetsformerna i det bilaterala biståndet med huvudsaklig inriktning på bi-  
ståndet utanför programländerna,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att bestyrtta om sakkunniga, sekreterare och annat biträdande år kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belastas tredje  
huvudutredningens anslag C3. Andra biståndsprogram, anslagsposten 9. Utredningar  
m.m.

## Resultat

Regeringen ansluter sig till fördragandens överväganden och bifaller hennes  
hemställan.

(Utrikesdepartementet)

I denna bilaga redovisas kortfattat det bilaterala biståndets organisation i form av departementsledning, myndigheterna SIDA, BITS, SAREC och IMPOD samt stiftelsen Swedfund. Styrelsen för u-handelsutbildning i Sandö och Norsiska Afrikainstitutet som också finansieras av biståndsanslagen redovisas inte då de inte omfattas av utredningsuppdraget.

## Departementsledning

### 1.1. UD:s avdelning för internationell utvecklingssamarbete

Utrikesdepartementets avdelning för internationell utvecklingssamarbete, i dagligt tal "u-avdelningen", ansvarar inom regeringskansliet för det svenska utvecklingssamarbetet.

Avdelningen är organiserad i tre enheter:

Den första, U 1, ansvarar för det multilaterala biståndet, dvs. biståndet som administreras genom internationella organisationer — främst FN, Världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna. Livsmedelbistånd och internationella frågor rörande jordbruk, energi, miljö, befolkning, barn, flyktingar m.m. handläggs av U 1.

Den andra enheten, U 2, ansvarar för det bilaterala biståndet, dvs. det direkta biståndet till mottagarländerna som administreras av SIDA och andra svenska biståndsmyndigheter. U 2 bevakar utvecklingen i mottagarländerna och ansvarar också för katastrofjäktning och humanitärt bistånd samt kontakter med folkföreiser och enskilda organisationer.

Den tredje enheten, U 3, har ansvar för planering och samordning av budgetpropositionen samt för allmänna u-handsekonomiska frågor. U 3 handhar också biståndsmyndigheternas administration, u-handelsutbildning, nordiska biståndsträffar, betalningsbalansstöd, u-krediter och tekniskt samarbete genom BITS, forskningsbistånd genom SAREC och industrifält samarbete genom Swedfund, andra länders bistånd samt information.

Avdelningen har totalt omkring 60 anställda och leds av ett statsråd och en statssekreterare.

### 1.2. UD:s handelsavdelning

Handelsavdelningen är uppdelad i fem enheter, varav 3 handlägger ärenden som berör u-handelsfrågor. Dessa utgörs av enhet 2 som är ansvarig för multilaterala

handelsfrågor inom FN, GATT, OECD m. fl. Enhet 3 ansvarar för länder utanför EFTA, EG och ECE. Enhet 4 ansvarar för exportfrämjande åtgärder inklusive exportkrediter samt textilförhandlingar. Frågor rörande IMPOD handläggs inom enhet 4.

## 2 Styrelsen för internationell utveckling (SIDA)

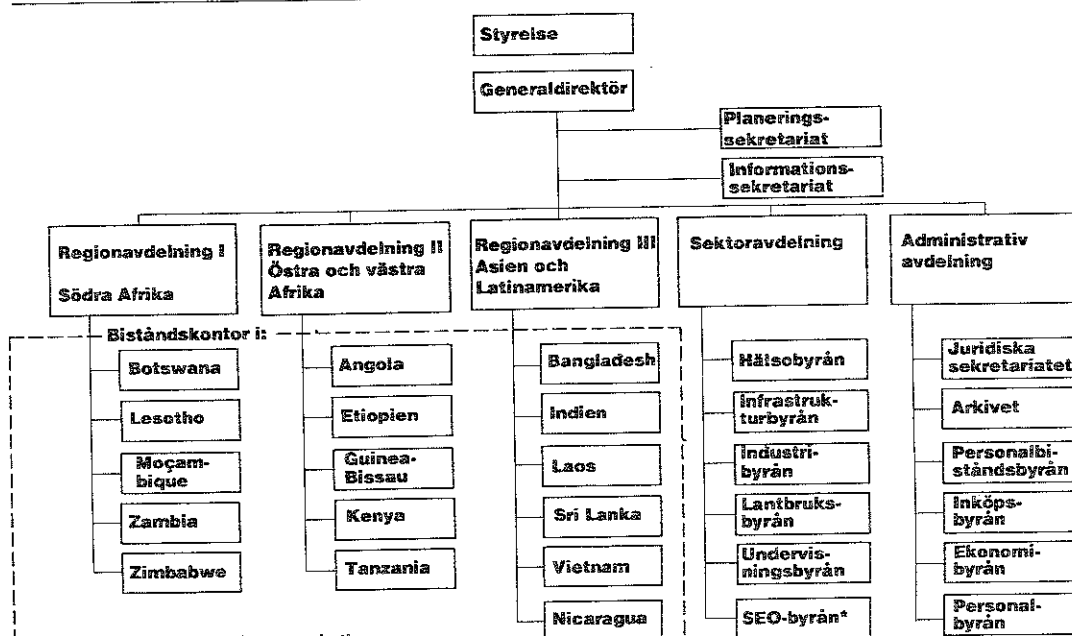
SIDA, som inrättades år 1965, är ett centralt ämbetsverk under regeringen. SIDA har till uppgift att planera, genomföra och administrera det direkta utvecklings-samarbetet med ut-länderna. Detta bistånd omfattar dels samarbetet med 17 programländer, dels andra typer av bistånd, t.ex. katastroffinansier, bidrag till utvecklingsprojekt via enskilda organisationer, bistånd till flyktingar och beredelseförelser, humanitärt bistånd, miljöansatser, rekrytering av biståndspersonal m.m. SIDA leds av en styrelse, som utses av regeringen. Den består av SIDA:s generaldirektör, som är ordförande, och elva andra ledamöter, varav fyra representerar riksdagspartier.

SIDA är organiserat på fem avdelningar varav tre med regionalt ansvar, en avdelning för sektorbyråerna och en administrativ avdelning. Därutöver finns ett planeringssekretariat och ett informationssekretariat som är direkt underställda verksamheten. SIDA har biståndskontor, som är del av svenska ambassaden, i 16 mottagarländer. På SIDA finns ca 600 anställda, varav ca 120 vid biståndskontoren.

SIDA:s ansning budgetåret 1989/90 uppgår till 6 190 milj. kr. Detta motsvarar 53% av de totala biståndsansslagen eller 79% av det totala bilaterala biståndet och fördelas på följande poster:

Lantmanar för 17 programländer	3 285 milj. kr.
Regionala insatser	305 milj. kr.
Humanitärt bistånd	540 milj. kr.
Katastrofbistånd	800 milj. kr.
Bistånd genom folkförelser och andra enskilda organisationer	575 milj. kr.
Enskilda miljöansatser	225 milj. kr.
Särskilda program	328 milj. kr.
Rekrytering och utbildning av fältpersonal	81 milj. kr.
Ovrigt	51 milj. kr.
Summa	6 190 milj. kr.

## SIDAS organisation



\* Byrå för samarbete med enskilda organisationer

### 3 Beredningen för internationellt tekniskt-ekonomiskt samarbete (BITS)

Beredningen för tekniskt-ekonomiskt samarbete (BITS) inrättades år 1975 under namnet utbildningsberedningen och fick år 1979 ställning som självständig myndighet under utrikesdepartementet.

Beredningen har som uppgift att inom ramen för den svenska biståndsdokumentationen främja ekonomisk och social utveckling i enskilda utvecklingsländer samt utvidga och stärka Sveriges relationer med dessa länder genom insatser i samarbete med svenska institutioner och företag. Verksamheten omfattar tekniskt samarbete, genom bl.a. konsultinsatser och internationella kurser i Sverige samt u-krediter.

Det tekniska samarbetet skall huvudsakligen ske med u-länder utanför kretsen av programländer. Det syftar i första hand till teknologioverföring inom områden där Sverige har särskilda förutsättningar i fråga om kunskaper och kapacitet.

U-krediter kan beviljas kreditvärdiga länder bland programländerna för svenskt bilateralt bistånd, u-länder med vilka Sverige bedriver tekniskt samarbete eller andra länder vars utvecklingspolitik ligger i linje med de svenska biståndspolitiska målen.

U-krediterna används till finansiering av svenska varor och tjänster i projekt som har utvecklingsfrämjande effekt i u-länderna.

BITS leds av en styrelse som utses av regeringen. Bland dess elva ledamöter ingår bl.a. två företrädare för riksdagspartier.

BITS är indelad i två enheter, en för u-krediter och en för tekniskt samarbete. Inom enheten för tekniskt samarbete handläggs de internationella kurserna. BITS anslag budgetåret 1989/90 om 610 milj. kr. eller 8% av det totala bilaterala biståndet fördelas på posterna u-krediter 400 milj. kr. och tekniskt samarbete 210 milj. kr.

Vid BITS finns ca 20 anställda.

### 4 Styrelsen för u-landsforskning (SAREC)

Beredningen för u-landsforskning som inrättades år 1975 ombildades år 1979 till en självständig myndighet — styrelsen för u-landsforskning (SAREC).

SAREC har till uppgift att främja forskning som kan underlätta för u-länderna att utvecklas mot ökat självbestämmande och mot ekonomisk och social rättvisa. Det åligger SAREC

- att främja forskning och bevaka forskningsfrågor inom områden som är betydelsefulla för u-länderna och för utvecklingsarbetet,
- handlägga frågor rörande samarbete med och biståndsfinansierat stöd till u-länderna på forskningsområde samt stöd till u-landsinriktade internationella forskningsprogram,
- fördela anslag för u-landsforskning i Sverige, och
- ta initiativ till forskningsinsatser inom områden för u-landsforskning.

SAREC:s verksamhet innefattar stöd till forskning i och forskningssamarbete med länder i Afrika, Asien och Latinamerika, bidrag till internationella forskningsprogram samt stöd till svensk u-landsforskning. Det bilaterala samarbetet

sker i huvudsak med programländerna för svenskt bistånd samt med några medlemsländer.

SAREC har också sedan år 1986 det administrativa ansvaret för ett femårigt forskningsprogram om skog och miljö i u-länder. Vidare administrerar SAREC f.o.m. budgetåret 1988/89 ett särskilt stöd till forskning om AIDS och tropiska sjukdomar.

I SAREC:s styrelse, som har elva ledamöter förutom ordförande, ingår företrädare för olika forskningsområden, riksdagen och biståndsdokumentationen. SAREC består av två avdelningar, en programavdelning och en administrativ avdelning. Därutöver finns ett utrednings- och informationssekreterariat och ett regionkontor i Harare, Zimbabwe. Programavdelningen består av fyra ämnesgrupper: hälsa och näring; naturvetenskap, teknik och industrifärdighet; landsbygdsutveckling och miljö samt samhällsvetenskap och humaniora.

SAREC:s anslag budgetåret 1989/90 uppgår till 315 milj. kr. eller 4% av de totala bilaterala anslagen.

Vid SAREC finns ca 40 anställda.

### 5 Fonden för industriellt samarbete med u-länder (Swedfund)

Fonden för industriellt samarbete med u-länder (Swedfund) är en statlig stiftelse som inrättades år 1978. Fondens huvuduppgifter är att på industrinområden förmedla kontakter mellan intressenter i u-länder och svenska företag, bidra till förhvetingsstudier och medverka i etablering av samägda företag, s.k. joint ventures, genom insatser i form av aktiekapital, lån- och garantivivning.

Fondens grundkapital, ursprungligen 100 milj. kr., har successivt höjts till 250 milj. kr. Fonden har rätt att ta upp lån eller utfärda lånegarantier till ett belopp som motsvarar högst tre gånger grundkapitalet.

Swedfund är indelat i två regionavdelningar, Afrika samt Latinamerika och Asien, en administrativ avdelning och en juristenhet.

Fonden leds av en styrelse som utses av regeringen. Den består av sju personer utan suppleanter. Förutom minst en representant för UID skall ledamöterna, som utses i personlig kapacitet, ha industriell eller u-landserfarenhet. Vid fondens kansli finns ca 20 anställda.

### 6 Importkontoret för u-landsprodukter (IMPOD)

Importkontoret för u-landsprodukter (IMPOD) tillkom år 1975. IMPOD samarbetar med äg- och medelinkonsumenter enligt Världsbankens definition.

Kontoret har till uppgift att ge exportörer i u-länder hjälp med att avsöka sina varor i Sverige. Det sker genom information och handledning om avsättningsmöjligheter och marknadsförhållanden i Sverige. Importkontoret förmedlar även kontakter mellan u-landexportörer och företag i Sverige och delar också i konkreta marknadsföringsprojekt. En begränsad krets u-länder får stöd särskilt för sitt exportframtjande.

IMPOD har dessutom till uppgift att vara svensk kontaktpunkt för UNCTAD/GATT:s internationella handelscentrum (ITC) i konkreta frågor som rör avsättning av u-landsprodukter på den svenska marknaden. Importkontoret leds av styrelse om tio personer som utses av regeringen. I styrelsen ingår representanter för UD, SIDA, LO, TCO och handels- och importorganisationer i Sverige. Kontoret har ca 15 anställda. IMPOD sorterar under UD:s handelsavdelning (anslaget E 5. Importkontoret för u-landsprodukter) och finansieras med medel under anslaget C 3. Andra biståndsprogram. Det sammanlagda anslaget för 1989/90 är 21 milj. kr.

## Internationellt utvecklingsarbete — anslagsutveckling (milj. kr)

Anslag	84/85	85/86	86/87	87/88	88/89	89/90
C1. Bidrag till internationella biståndsprogram	2 088	2 280	2 550	2 815	2 960	3 334
C2. Utvecklingsarbete genom SIDA	3 968	4 226	4 650	5 146	5 573	6 190
C3. Andra biståndsprogram (1) (3)	631	1 168	1 307	1 432	1 364	1 647
C4. Styrelsen för internationell utveckling (SIDA) (2)	165	182	196	202	213	222
C5. Styrelsen för u-landsutbildning i Sandö (Sandö U-centrum)	17	18	20	21	21	22
C6. Styrelsen för u-landsforskning (SAREC) (2)	5	6	7	9	10	11
C7. Nordiska Afrikainstitutet	3	3	4	4	4	4
C8. Beredningen för internationellt tekniskt-ekonomiskt samarbete (BITS) (2)	3	4	4	5	6	7
C9. Information	24	25	26	27	29	30
Summa	7 046	8 060	8 940	9 878	10 351	11 661
varav BITS u-krediter	375	445	475	530	370	400
BITS tekniskt samarbete	88	123	150	147	170	210
SAREC	157	168	224	255	280	315
IMPOD	7	7	8	12	17	21
Skuldättnadstjänster	—	400	400	460	470	640

(1) I andra biståndsprogram ingår BITS och SAREC:s anslag för verksamheten (sakkanslagsmedel), dessa sträddovisas i tabellen.

(2) Anslagen C4, C6 och C8 är förvaltningsanslagen för SIDA, SAREC och BITS. Sakanslagen redovisas för SIDA:s del under C2 och för SAREC och BITS del under C3.

(3) Fro.m. 1985/86 inkluderar anslaget medel för betalningsbalansstöd.

Tabell 1. Utbetalningar om mer än 10 milj. kr. 1988/89, 1987/88 hos SIF-for angavs som jämförelse

88/89	Land	Utbetalning 1988/89 (milj. kr.)	Landrumsmedel (procent)	Utbetalning 1987/88 (milj. kr.)	Landrumsmedel (procent)
1.	Mocambique	760	45	672	46
2.	Tanzania	578	84	616	72
3.	Indien	436	84	338	88
4.	Etiopien	318	55	350	36
5.	Vietnam	317	84	300	90
6.	Kina	304	—	110	—
7.	Nicaragua	289	67	226	77
8.	Angola	257	83	172	84
9.	Kenya	236	86	207	76
10.	Zambia	219	94	221	96
11.	Bangladesh	196	60	244	77
12.	Zimbabwe	187	83	227	76
13.	Algeriet	147	—	96	—
14.	Afghanistan	144	—	33	—
15.	Laos	98	98	91	83
16.	Botsvana	119	66	146	84
17.	Guinea-Bissau	111	90	123	81
18.	Kap Verde	85	89	64	86
19.	Pakistan	74	—	65	—
20.	Lesotho	61	74	40	69
21.	Sudan	52	—	42	—
22.	Sri Lanka	48	63	152	85
23.	Costa Rica	46	—	22	—
24.	Marocko	46	—	4	—
25.	Zaire	32	—	19	—
26.	Uganda	30	—	53	—
27.	Tunisien	23	—	21	—
28.	Cuba	22	—	27	—
29.	Libanon	20	—	8	—
30.	Burkina Fasso	19	—	7	—
31.	Namibia	18	—	—	—
32.	Israel (inkl. Västbanken)	18	—	4	—
33.	Filippinerna	17	—	21	—
34.	Ghana	16	—	3	—
35.	Somalia	16	—	28	—
36.	Iran	14	—	—	—
37.	Kampuchea	14	—	6	—
38.	Demokratiska Folkrepubliken Yemen	13	—	12	—
39.	Uruguay	12	—	5	—
40.	Thailand	11	—	9	—
41.	Egypten	11	—	9	—
42.	Peru	11	—	9	—
43.	Malawi	11	—	1	—
44.	Arabrepubliken Yemen	10	—	38	—
45.	Rwanda	10	—	14	—
30	Jordansen	9	—	20	—
32	Malaysia	8	—	12	—

Bilaga 4

Tabell 2. Utbetalningar till enskilda händer budgetåret 1987/88. Kolumnerna redovisar de sammanlagda utbetalningarna, varav från SIDA och varav händeröverföringar

Land	Utbetalning (milj. kr.)	SIDA, totalt (milj. kr.)	(procent)	Landrumsmedel (milj. kr.)	(procent)
1. Mocambique	671 538	457 504	68	310 730	46
2. Tanzania	615 647	518 536	84	441 155	72
3. Etiopien	349 840	319 435	91	126 496	36
4. Indien	337 795	324 547	96	298 862	88
5. Vietnam	299 596	287 128	96	268 518	90
6. Bangladesh	243 516	201 889	83	187 334	77
7. Zimbabwe	226 696	199 180	88	172 230	76
8. Nicaragua	225 567	215 094	95	174 034	77
9. Zambia	221 446	215 827	98	156 288	70
10. Kenya	206 568	182 362	88	144 822	84
11. Angola	172 213	165 979	97	128 339	85
12. Sri Lanka	151 791	147 153	97	122 529	81
13. Botsvana	145 781	141 571	97	—	—
14. Guinea-Bissau	122 696	105 831	86	99 925	81
15. Kina	110 191	2 315	2	—	—
16. Algeriet	95 537	8 361	9	75 541	83
17. Laos	90 765	76 561	85	54 790	86
18. Kap Verde	63 721	63 184	99	38 041	69
19. Lesotho	53 177	44 580	84	—	—
20. Uganda	52 911	52 911	100	—	—
21. Sudan	41 569	40 601	99	—	—
22. Pakistan	40 455	22 235	55	—	—
23. Yemen	37 926	4 210	11	—	—
24. Afghanistan	32 516	32 516	100	—	—
25. Somalia	28 307	22 309	79	—	—
26. Cuba	26 654	284	1	—	—
27. Costa Rica	22 422	6 559	29	—	—
28. Tunisien	21 297	5 589	26	—	—
29. Filippinerna	20 682	7 366	36	—	—
30. Jordanien	20 224	1 740	9	—	—
31. Zaire	19 022	19 022	100	—	—
32. Rwanda	13 664	7 244	53	—	—
33. Yemen (Dem. Folk.)	12 026	12 026	100	—	—
34. Malaysia	11 580	1 314	11	—	—

Tabell 3. Biståndsformer för det bilaterala biståndet budgetåret 1989/90, jämfört med budgetåret 1986/89

Tabellen anger de biståndsformer som det bilaterala biståndet använder sig av och för vilka riksdagen fattat beslut om medelstram. Anslagen är rangordnade efter anslagens storlek. 1988/89 års siffror anges som jämförelse.

Biståndsanslag	Ansvarigt organ	Anslag 89/90	Anslag 88/89	Procent av tol. bilat. anslag 89/90	88/89
1. Landtjänar, programländer	SIDA	3 285	3 160	42,1	45,0
2. Katastrofer mm.	SIDA	800	615	10,3	8,9
3. Skuldattundåtgärder	UD/u-avd	640	470	8,2	6,8
4. Bistånd genom folkförester och enskilda organisationer	SIDA	575	525	7,4	7,6
5. Humanitär bistånd	SIDA	540	530	6,9	7,7
6. U-krediter	BITS	400	370	5,1	5,4
7. Särskilda program	SIDA	328	336	4,2	4,9
8. U-landsforskning*	SAREC	315	280	4,0	4,1
9. Regionala insatser	SIDA	305	285	3,9	4,1
10. Särskilda miljöinsatser	SIDA	225	63	2,9	0,9
11. Tekniskt samarbete	BITS	210	170	2,7	2,5
12. Rekrytering och utbildning av fältpersonal	SIDA	81	74	1,0	1,1
13. Projektbistånd	UD/u-avd	70	50	0,9	0,7
14. Import till Sverige och övrig u-landshandelsfrämjande verksamhet	IMP/OD	21,5	16,5	0,3	0,2
15. Gästspendiprogram	SI	4,5	3,7	0,1	0,1
16. Industriel utveckling	Svefönd	—	—	—	—
		<b>7 800</b>	<b>6 888</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

\* Cirka 50% av SAREC:s anslag fördelas till multilaterala forskningsorgan/program.

Tabell 4. Till beskikningen utsånd personal som behövs biståndsanslagen 1989/90

Organisationsenhet	Utstånd personal	Kommentar
1. Biståndskontor:	119	Personal rekryterad och utsänd av SIDA
2. Regionkontor, SAREC	2	Personal rekryterad och utsänd av SAREC
3. Almhälsa avdelningen	2	Personal rekryterad och utsänd av SIDA
4. Almhälsa avdelningen	71	Personal rekryterad och utsänd av UD
Summa	194	

Kommentarer:

1. Biståndskontoren ingår i ambassaderna och är samtidigt en del av SIDA:s organisation.
2. SAREC:s regionkontor i Harare ingår i ambassaden och är på samma sätt som biståndskontoren en del av SAREC:s organisation.
3. SIDA har rekryterat och stationerat dessa två personer för biståndshandläggning vid ambassaderna i Guatemala och Chile.
4. Enligt den gällande avräkningsprincipen för utrikesförvaltningen mot biståndsanslagen uppgår den mot biståndslagen avräknade UD-utsända personalen till 71 personer, fördelade på 52 i programländer och 19 i teke-programländer.

222

\* 1 Bolagets firma är The Swedish Industrial and Trade Development Corporation.

\* 2 Bolagets styrelse skall ha sitt säte i Stockholm.

\* 3 Bolaget skall bedriva och finansiera utvecklingsarbete för att främja näringslivet utveckling i u-länder och därmed förenlig verksamhet. Bolaget skall verka i enlighet med de av riksdagen fastställda målen för Sveriges internationella utvecklingsamarbete.

\* 4 Bolagets aktiekapital skall utgöra ..... kr.

\* 5 En akte skall lyda på 1 000 kr.

\* 6 Styrelsen skall bestå av 7 ledamöter. Ledamöterna väljs årligen på ordinarie bolagsstämma för tiden intill dess nästa ordinarie bolagsstämma hålls. En ledamot skall representera allmänintresset och en ledamot skall utses på grundval av förslag från SIDA. För dessa två ledamöter utses personliga suppleanter.

För granskning av styrelsens och verkställande direktörens förvaltning och bolagets räkenskaper utses årligen på ordinarie bolagsstämma för tiden intill dess nästa ordinarie stämma två revisorer med revisorsuppleanter. En av revisorerna och dennes suppleant skall vara auktoriserad revisor.

\* 7 Kallelse till bolagsstämma och meddelande till aktieägarna skall ske med post tidigast fyra och senast två veckor före stämman.

\* 8 Ordinarie bolagsstämma hålls en gång årligen före juni månads utgång i Stockholm. Följande ärenden skall därvid förekomma: (standard)



- \* 9  
 Bolagets räkenskapsår skall omfatta budgetår.
- \* 10  
 (utfästningsklausul — standard).

Bilaga

- \* 11  
 (överbuds-klausul — inte aktuellt här).

Arbetsform	Vi använder orden arbetsform och arbetssätt synonymt. Begreppen behandlas i avsnitt 2.1. Biståndsorganens arbetsformer och roller.
Arbets sätt	Se arbetsform.
Bistånd	Utredningen använder begreppen bistånd och utvecklings-samarbete parallellt, men inte synonymt. Distinktionen klargörs i inledningen till kapitel 1.
BITS	Beredningen för Internationellt tekniskt-ekonomiskt samarbete. (Se bilaga 2)
BMZ	Det västryska ministeriet för biståndssamarbete.
BNI	Bruttonationalinkomst, på engelska GNP (gross national product). Det samlade värdet av produktionen av varor och tjänster i ett land korrigerat för överföringen av faktorinkomster till och från utlandet (t.ex. räntebelåningar på utlands-lån, gästarbetarremisser etc.).
BNP	Bruttonationalprodukt, på engelska GDP (gross domestic product). Det samlade värdet av produktionen av varor och tjänster i ett land utan korrigering för överföring av faktorinkomster till och från utlandet. Skillnaden mellan BNI och BNP är marginell för i-länder men betydande för många u-länder.
Bundet bistånd	Bistånd som endast får användas för inköp av varor och tjänster från givarlandet. Ibland talas om dubbelbindning, vilket innebär att biståndet är bundet till såväl land som vara. Det finns också en form av begränsad bundenhet, där medel ställs till förfogande för inköp i givarlandet eller från andra u-länder (men inte från andra industrilärande länder. Den senare formen för bundenhet används i stort utsträckning av Japan). Det bundna biståndet diskuteras kort i kapitel 1.2.9.
CIDA	(Canadian International Development Agency). Den kanadensiska biståndsorganisationen och motsvarigheten till SIDA.
DAC	(Development Assistance Committee). OECD:s kommitté för biståndsfrågor.
DANIDA	Den danska biståndsorganisationen och motsvarigheten till SIDA.
DEG	Det västryska biståndsorganet för att främja samarbete mellan väst-tyska företag och u-länder.
DGIS	Generaldirektoratet för Internationell Samverkan. Den nederländska biståndsorganisationen som utgör en del av det nederländska utrikesdepartementet.
EADB	(East African Development Bank). Östafrikanska utvecklings-banken.

EG	(European Community). De europeiska gemenskaperna.	Landram	Beloppstram beslutad av riksdagen för programländerna. Se kapitel 4.1.
EKN	Exportkreditföretagen.		
FAO	(Food and Agricultural Organization). FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation i Rom.	Multibi	Betecknar en biståndsinrätt som genomförs av en multilateral biståndsorganisation, oftast ett FN-organ, på uppdrag av och med finansiering från en bilateral biståndsförvärvare.
FINNIDA	Den finska biståndsorganisationen.	NDF	(Nordic Development Fund). Nordiska utvecklingsfonden.
FMO	Den nederländska biståndsorganisationen till stöd för näringslivsutveckling.	Nettoflöden	Dessa två begrepp används för att beskriva flöden av lån, räntor och amorteringar. Nettoflöden anges normalt på årsbasis och avser nyutlåning minus amorteringar på befintliga lån. Nettoexporteringar avser nyutlåning minus räntor och amorteringar på befintliga lån. Negativa nettoexporteringar visar att finansiella resurser lämnat landet. För utländerna som grupp har nettoexporteringarna varit negativa sedan 1984, dvs. de har betalt mer i ränta och amorteringar än de fått in i nya lån.
GATT	(General Agreement on Tariffs and Trade). Allmänna tull- och handelsavtalet.	NIB	(Nordic Investment Bank). Nordiska investeringsbanken.
GDP	(Gross Domestic Product), se BNP.	NIC	Newly Industrializing Countries eller de nya industriländerna är beteckningen på de länder främst i Sydostasien som under en följd av år haft en mycket snabb ekonomisk tillväxt. Sydkorea, Hongkong, Taiwan och Singapur var de ursprungliga NIC-länderna. I dag brukar bl.a. även Malaysia och Thailand hänföras dit. Begreppet NIC och dess tvilling NIE (Newly Industrializing Economies) ersätts allt oftare av DAE (Dynamic Asian Economies).
GNP	(Gross National Product), se BNI.	NORAD	Den norska biståndsorganisationen.
GTZ	Det västtyska biståndsgörandet för tekniskt samarbete.	ODA	(The Overseas Development Administration). Den brittiska biståndsorganisationen.
IBRD	(International Bank for Reconstruction and Development). Världsbanken, Washington.	ODA	(Official development assistance). Teknisk term för bistånd som i internationella sammanhang betecknar en statligt finansierad resursöverföring med ett visst, internationellt godtagget, gåvokännet. OECD ansvarar för statistik och definitioner. Se vidare inledningen till kapitel 1.
IDA	(International Development Association). Internationella utvecklingsfonden knuten till Världsbanken i Washington.	OECD	(Organization for Economic Co-operation and Development). I-ländernas organisation för ekonomiskt samarbete och utveckling med säte i Paris.
IFC	(International Finance Corporation). Internationella finansieringsbolaget, knutet till Världsbanken och med uppgift att finansiera och främja privata investeringar i utländer.	OPEC	(Organization of Petroleum Exporting Countries). De oljeexporterande ländernas organisation.
IGADD	(International Authority on Drought and Development). Regional organisation för att motverka korkans effekter genom långsiktigt utvecklingsarbete. Organiserar för kthabade länder i östra Afrika och består av Djibouti, Etiopien, Kenya, Somalia, Sudan och Uganda.	Organisation	Se avsnitt 2.2.1 Begreppet organisation.
ILO	(International Labour Organization). Internationella arbetsorganisationen, Geneve.	Personalbistånd	Bistånd genom utsänd personal som ingår i mottagarlandets förvaltning, företag eller andra organisationer eller har rådgivande funktioner inom ramen för utvecklingsarbetet med kontrakt överstigande 1 år.
IMF	(International Monetary Fund). Internationella valutafonden, Washington.	Programländer	Länder för vilka riksdagen fastställer en medelsram. Se kapitel 4.1.
IMPOD	(Import Promotion Office for Products from Developing Countries). Importkontoret för utlandsprodukter. (Se bilaga 2)	Roll	Begreppet roll och dess användning i utredningen behandlas i avsnitt 2.1 Biståndsgörandets arbetsformer och roller.
Infrastruktur	Med samhällets infrastruktur avses vanligen dess system för transporter och kommunikationer, dvs vägar, järnvägar, hamnar, telekommunikationer, flygplatser, dess energi- och vattenförsörjningssystem samt dess byggnader.	SADCC	(Southern African Development Coordination Conference). Bildades 1980 för att minska beroendet av Sydafrika och för att främja ekonomisk tillväxt och samarbete i regionen. Medlemmar är Angola, Botsvana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Swaziland, Tanzania, Zambia och Zimbabwe.
Institutionell infrastruktur	Med detta avses de organisationer och institutioner som bidrar till en sektors funktion, tex banker, utbildningsorgan, forsknings- och utvecklingsorgan inom industrin och näringslivet. Se vidare kapitel 5.1.		
Institutionellt samarbete	Bistånd som går ut på att knyta organisationer i utland och givareland till varandra för längre och djupare samarbete med syfte att åstadkomma kunskapsöverföring och kunskapsutveckling.		
ITC	(International Trade Centre). UNCTAD/GATT:s internationella handelscentrum, Geneve.		
KPW	Det västtyska biståndsgörandet för finansiellt stöd.		
Landprogram	Form för samarbete med enskilda länder. Se kapitel 4.1.		

SAREC	(Swedish Agency for Research Co-operation with Developing Countries). Styrelsen för u-handsforskning. (Se bilaga 2)	SOU 1990:17	
SATCC	(Southern African Transport and Communications Commission). Kommissionen för transporter och kommunikationer i södra Afrika.		
SEK	(Swedish Export Credit Corporation). AB Svensk Exportkredit.		
SI	Svenska Institutet		
SIDA	(Swedish International Development Authority). Styrelsen för internationell utveckling. (Se bilaga 2)		
Swedfund	(Swedish Fund for Industrial Co-operation with Developing Countries) Fonden för industriellt samarbete med u-länder. (Se bilaga 2)		
Svenska kronor	Vi arbetar med löpande penningvärde, utom i de avsnitt i kapitel 4 där vi uttryckligen använder fast penningvärde.		
Tekniskt bistånd	Med detta avses bistånd som inte är en ren övertöring av pengar och varor (inklusive maskiner). "Tekniskt" i det här sammanhanget avser alltså huvudsakligen kunskaper som gör det möjligt att använda maskiner, varor etc. Det avser alltså inte "teknik" i den gängse svenska bemärkelsen utan är ett mycket bredare begrepp.		
TIB	(Tanzania Industrial Bank). Tanzanias industritvvecklingsbank.		
Twinning arrangement	Se institutionellt samarbete.		
U-länder	U-vecklingsländer. Det finns en rad olika definitioner på vilka länder som klassificeras som sådana, exempelvis använder FN, UNCTAD, GATT, IMF och Världsbanken olika system för att klassificera länder. Vi använder oss av Världsbankens system, som skiljer på industrialiserade marknadsekonomier (OECD-medlemmar), oljeexporterande länder med höga inkomster, u-länder och icke-medlemmar (i banken). Inom gruppen u-länder särskiljes: — låginkomstländer, GNP per capita under 480 US dollar 1987; — medelinkomstländer, med GNP per capita mellan 480 och 6 000 US dollar 1987. Inom gruppen görs åtskillnad mellan: — lägre medelinkomstländer, GNP per capita mellan 480 och 1 940 US dollar; — högre medelinkomstländer, GNP per capita mellan 1 940 och 6 000 US dollar 1987.		
UNCTAD	(United Nations Conference on Trade and Development). FN:s konferens för handel och utveckling med säte i Genève.		
UNDP	(United Nations Development Programme). FN:s utvecklingsprogram. Huvudkontor i New York och fältkontor i de flesta u-länder.		
UNEP	(United Nations Environment Programme). FN:s miljöprogram. Högkvarter i Nairobi.		
UNESCO	(United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization). FN:s organisation för utbildning, vetenskap och kultur. Förlagt till Paris.		
UNFPA	(United Nations Population Fund). FN:s befolkningsfond, New York.		
UNICEF	(United Nations Children's Fund). FN:s barnfond. Huvudkontor i New York.		
		UNIDO	(United Nations Industrial Development Organization). FN:s organisation för industriell utveckling, med säte i Wien.
		US dollar	När vi använder dollar är det som regel löpande penningvärde. Undantag är tabeller och jämförelser där ett fast penningvärde då anges.
		Utvecklings-samarbete	Vi använder begreppen bistånd och utvecklings-samarbete parallellt, men inte synonymt. Distinktionen klargörs i inledningen till kapitel 1.
		WFP	(World Food Programme). Världshvsnämdens programmet i Rom.
		WHO	(World Health Organization). Världshälsorganisationen, Genève.

- Aldrich, H.E. och Whetten, D.A. (1981) "Organization-sets, Action-sets and Networks. Making the most of Simplicity"; in P.C. Nystrom och W.H. Starbuck (Eds) *Handbook of Organisational Design*, Vol 1. Oxford University Press, Oxford.
- Argyris, C. och Schön, D. (1978) *Theory in Practice*. Jossey-Bass, San Francisco.
- Bauer, P.T. (1981) *Equality, The Third World and Economic Delusion*. Weidenfeld and Nicholson, London.
- Berg, Lasse (1987) *Vem hjälper biståndet?*; Rabén/Sjögren.
- Boorstin, D.J. (1985) *The Discoverers — A History of Man's search to know his world and himself*; Harper and Row, New York.
- Braudel, F. (1979, 1982, 1984) *Civilization and Capitalism*. Volumes 1, 2 and 3; Collins, London.
- Bray, F. (1986) *The Rice Economies: Technology and Development in Asian Societies*; Basil Blackwell, Oxford.
- Brunsson, N. (1986) "Organizing for Inconsistencies: On Organizational Conflict, Depression and Hypocrisy as Substitutes for Action"; *Scandinavian Journal of Management Studies*, pp 111-130.
- Cassen, R.H. and Associates (1986) *Does Aid Work?*; Oxford University Press, New York and Oxford.
- Cardoso, F.H. and Faletto, E. (1979) *Dependency and Development in Latin America*. University of California Press, Berkeley.
- CIDA (1987) *Sharing our future*; Canadian International Development Agency, Civiildepartementet (1986) *Statsmakternas granskning av statliga bolag och stiftelser. Beträckande av 1984 års insynsuttredning*. Ds C 1986:5.
- Cyert, R. och March, J. (1963) *A Behavioral Theory of the Firm*; Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.J.
- DeSoto, Hernando (1989) *The other path, the invisible revolution in the third world*; I.B. Tauris & Co. Ltd., London.
- Deyo, F. (ed) (1987) *The political Economy of the New Asian Industrialism*; Cornell University Press, Ithaca and London.
- Forss, K. (1988) *Biståndsinryndigheternas arbets sätt. En rapport skriven på uppdrag av utrikesdepartementet*.
- Forss, K. et. al. (1988) *Evaluation of the effectiveness of technical assistance personnel financed by the nordic countries. A study commissioned by DANIDA, FINNIDA, MCD/NORAD and SIDA*.

- Frank, A.G. (1978) *Dependency, Accumulation and Underdevelopment*; Macmillan, London.
- Friedman, M. (1970) *Foreign Economic Aid: means and objectives*; Yale Review, No 17.
- Fruhling, P. (ed) (1986) *Swedish Development Aid in Perspective*; Almqvist och Wiksell, Stockholm.
- Galbraith, J.R. (1973) *Designing Complex Organizations*; Addison Wesley, Reading.
- Georgescu-Roegen, N. (1977) *The Entropy Law and the Economic Process*; Harvard University Press, Cambridge.
- Georgescu-Roegen, N. (1988) Closing Remarks. About Economic Growth — a Variation on a Theme by David Hilbert, in *Economic Development and Cultural Change*, Vol 36, No 3.
- Gyllensvärd, Sandberg (red) *Folkens bistånd? En debattantologi om folkförelsernas u-handarbete*. SVS 1989.
- Hannusch, H. (1988) *Evolutionary Economic Application of Schumpeter's ideas*; Cambridge University Press, Cambridge.
- Hayler, T. and Watson, C. (1985) *Aid: Rhetoric and Reality*; Pluto, London.
- Hellgren, B. och Sjöberg, T. (1987) "Networks: An Analytical Tool for Understanding Complex Decision Processes". *International Studies of Management and Organization*, Vol XVII, No 1.
- Hirschman, A.O. (1977) *The Passions and the Interests*; Princeton University Press, Princeton.
- Hirschman, A.O. (1981) *Essays in Trespassing: Economics to politics and beyond*; Cambridge University Press, Cambridge.
- Jantsch, E. and Waddington, C. (1976) *Evolution and Consciousness: Human Systems in Transition*; Addison Wesley, Reading.
- Justitiedepartementet (1987) *Siftelser. Förslag till lag om siftelser*. Ds Ju 1987:14.
- Khandwala, P.N. (1974) "Mass output orientation of operations technology and organizational structure". *Administrative Science Quarterly*, pp 74—97.
- Kindleberger, C. (1984) *A Financial History of Western Europe*; Allen and Unwin, London.
- Lawson, C. (1987) *Soviet Economic Aid: Volume, function and importance*, in *Development Policy Review*, vol 5, No 3.
- Knight, K. (1976) "Matrix Organization: A review". *The Journal of Management Studies*, pp 111—130.
- Krauss, M. (1983) *Development without Aid*; MacGraw Hill, New York.
- Landes, D. (1969) *The Unbound Prometheus*; Cambridge University Press, Cambridge.
- Lawrence, P.R. och Lorsch, J.W. (1967) *Organization and Environment*; Richard D. Irwin, Homewood, Ill.
- Lindqvist, S. (1984) *Technology on trial — the introduction of steam power technology into Sweden 1715 — 1736*; Almqvist och Wiksell, Stockholm.
- Lundahl, M. (red) (1989) *U-ländernas ekonomi*. SNS-förlag.
- March, J.G. och Simon, H.A. (1958) *Organizations*; Wiley, New York.
- Mandell, M. (1984) *Application of Network Analysis to the Implementation of Complex Projects*; *Human Relations* 37, 659-79.
- McNeill, W. (1983) *The Rise of the West — A History of the Human Community*; Chicago University Press, Chicago.
- Melcher, A.J. (1976) *Structure and Process of Organizations: A systems approach*; Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.J.
- Millwood, D. och Gezelius, H. (1985) *Bara Bistånd! En studie av kvaliteten i små projekt*; SIDA.
- Mintzberg, H. (1983) *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*; Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.J.
- Mothander, B. (1988) *Roll och ansvarsfördelning vid hantering av biståndsinläsare. En rapport skriven på uppdrag av SIDA*.
- Mollander, B. och Kämppe, A. (1988) *Policies, procedures and organization of bilateral development assistance*. Prepared for SIDA.
- Morgan, G. (1986) *Images of Organization*; Sage, London.
- Nielsen, L. och Spring, D. (1987) *Excerpts from a report on the operations of ODA; UK — SIDA; Sweden — BMZ, KFW, GTZ and DDF, West Germany*.
- OECD (1988) *Development Cooperation: Efforts and policies of the members of the development assistance committee*; OECD, Paris.
- Pfeffer, O. (1981) "Management as symbolic action?" in *Cummings and Staw (eds) Research in Organizational Behaviour*, vol 3; JAI Press, Greenwich, CT.
- Prigogine, I. och Stengers, I. (1984) *Order out of Chaos*; Heinemann, London.
- Quiano, A. (1974) "The marginal pole of the economy and the marginalised labour force". *Economy and Society*, vol 3, No 4.
- Riddell, R.C. (1987) *Foreign Aid Reconsidered: The Johns Hopkins University Press, Baltimore*.
- Riksgäldskontoret (1989) *Riksgäldskontoret 1789-1989, Upplysning och utveckling* (red Dalmén).
- Rikstjänstverket (1989) *Myndighetsbolag utänför affärsverkssektorn*.
- Rikstjänstverket (1988) *Lär sig SIDA? En granskning av SIDA:s förmåga att lära sig av erfarenheterna*.
- Rosenberg, N. and Birdzell, L.E. (1986) *How the West Grew Rich: the economic transformation of the industrial world*; Basic Books, New York.
- Roxborough, I. (1979) *Theories of Underdevelopment*; Macmillan, London.
- Sahlin-Andersson, K. och Söderholm, A. (1987) *Visionen om Framtidens Södertörn — Organisering av ett regionalt utvecklingsprojekt. Statens råd för byggnadsforskning*; Stockholm.

Sayles, L.R. (1976) "Matrix Organization: the Structure with a Future". *Organizational Dynamics*, Autumn 1976, pp 2-17.

Seers, D. and Myrdal, G. (1982) "The withering of aid". *The Guardian*, 2 July.

SIAR (1975) *Management Survey of UNICEF*. Stockholm.

Simon, H. (1957) *Administrative Behaviour*. Macmillan, New York.

SIPU (1988) *Export av Statliga Tjänster*. Stockholm.

Smith, A. (1976) *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*; upplaga från Oxford University Press, New York.

SOU (1977:13) Sveriges samarbete med u-länderna. Betänkande av bistånds-politiska utredningen.

SOU (1977:77) Sveriges utvecklingssamarbete på industriområdet. Betänkande av 1977 års industribiståndsutredning.

SOU (1978:64) Biståndets organisation. Betänkande av biståndspolitiska utredningen.

SOU (1984:33) Handla med tjänster. Betänkande av tjänsteexportutredningen.

SOU (1988:4) Kunskapsöverföring genom företagsutveckling. Betänkande av-givet av Swedfund-översynen.

SOU (1988:42) Statens roll vid finansiering av export. Betänkande av export-kreditutredningen.

SOU (1988:58) Utrikesförvaltningens inriktning och organisation. Betänkande från UD 87.

SOU (1989:30) Stiftelser för samverkan. Slutbetänkande av utredningen rörande stiftelser för samverkan mellan högskola och näringsliv, Stockholm 1989.

Starbuck, W.H. (1965) "Organizational Growth and Development"; in March (ed) *Handbook of Organizations*; Rand McNally, Chicago.

Stinchcombe, A.L. (1965) "Social Structure and Organizations"; in March (ed) *Handbook of Organizations*; Rand McNally, Chicago.

Thompson, J. (1967) *Organizations in Action*; McGraw Hill, New York.

UNICEF (1987) *Adjustment with a Human Face, protecting the vulnerable and promoting growth*, (red Cornia, Jolly, Stewart); Clarendon Press, Oxford.

Utrikesdepartementet (1983) U-krediter — en del av vårt u-landssamarbete. Be-tänkande av u-kreditutredningen. Ds UD 1983:2.

Utrikesdepartementet (1984) Effektivare biståndsadministration. Betänkande av biståndsorganisationsutredningen. Ds UD 1984:1.

Utrikesdepartementet (1985) Tio år med SAREC. Ds UD 1985:2.

Wallerstein, I. (1979) *The Capitalist World Economy*; Cambridge University Press, Cambridge.

World Bank (1988) *World Development Report*; Oxford University Press, New York.

World Bank (1989) *World Development Report*; Oxford University Press, New York.

Yoshihara, K. (1988) *The rise of erantz capitalism in south-east Asia*; Oxford Uni-versity Press, Singapore.

## Kronologisk förteckning

1. Företagsförvärv i svensk näringsliv. I
2. Överlagningssätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. S.
3. En idrotts högskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständigt högskola på idrottsens område. U.
4. Transportrådet. K.
5. Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. Fo.
6. Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. UD.
7. Lagsiffring för reklam i svensk TV. U.
8. Samhällsstöd till underhållsödringsberättigade barn. Idéskisser och bakgrundsmaterial. S.
9. Kostnader för fastläringsutbildning m. m. Po.
10. Strömagan 18 - Sveriges statsministerbostad. SR.
11. Vidagad vuxenutbildning för utvecklingsstörda. U.
12. Meddelarätt. In.
13. Översyn av sjölagen 2. In.
14. Långtidsutredningen 1990. Fi.
15. Beredskapen mot oljeslipp till sjöss. Fo.
16. Sjöstridsstråk 5 - ett samlat underlag. K.
17. Organisation och arbetsformer inom bilateral utvecklingsbistånd. UD.