

S I D A  
Utredningsbyrå  
September 1984

Med tack för  
hjälpen  
J. F.

## S I D A O C H O B E R O E N D E M Å L E T

En studie av oberoendemålets betydelse för  
utformningen av det svenska biståndet till  
södra Afrika under perioden 1969 - 1983

av

Lennart Widell



## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Sid

## FÖRORD

1	INLEDNING	1
2	SYFTE OCH UPPLÄGGNING	2
3	ANALYSMETOD	2
4	STATSMAKTERNA OCH OBEROENDEMÅLET	4
5	OBEROENDEMÅLET SOM MOTIV FÖR BISTÅND PÅ LANDNIVÅ	7
6	OPERATIONALISERING AV OBEROENDEMÅLET PÅ LANDNIVÅ	10
7	UTVÄRDERING AV OBEROENDEMÅLET PÅ LANDNIVÅ	13
8	JÄMFÖRELSE AV MOTIV, OPERATIONALISERING OCH UTVÄRDERING AV OBEROENDEMÅLET PÅ LANDNIVÅ	14
9	MOTIV, OPERATIONALISERING OCH UTVÄRDERING AV OBEROENDEMÅLET PÅ INSATSNIVÅ	14
10	SIDA-TJÄNSTEMÄNNEN OCH OBEROENDEMÅLET	15
11	SLUTSATSER	17
12	NOTFÖRTECKNING	19

Bilagor

Bilaga 1	Förteckning över det skriftliga källmaterialet
Bilaga 2	Formulär för bearbetning av det skriftliga källmaterialet
Bilaga 3	Förteckning över analyserade insatser och utvärderingar
Bilaga 4	Förteckning över intervjuade SIDA-tjänstemän
Bilaga 5	Frågeformulär för intervjuer med SIDA-tjänstemän



## FÖRORD

Att främja u-ländernas ekonomiska och politiska oberoende är ett av målen för det svenska biståndet. I motsats till vad som varit fallet med de övriga biståndspolitiska målen - resurstillväxt, ekonomisk och social utjämning, och demokratisk samhällsutveckling - har oberoendemålet så gott som aldrig varit föremål för politisk debatt. År efter år har en enig riksdag beslutat att oberoendemålet skall vara ett viktigt motiv för svenskt bistånd, framför allt till länderna i södra Afrika, men någon egentlig uttolkning av målet har statsmakterna aldrig gjort.

I föreliggande utredning om SIDA, oberoendemålet och södra Afrika, utförd av Lennart Widell på SIDA:s utredningsbyrå, löper vagheten i oberoendebegreppet som en röd tråd genom hela framställningen. Oberoendemålet har, visar Widell, fått en styvmoderlig behandling i både regeringspropositioner och riksdagsdebatter, och oklarheten i statsmakternas krav på att det svenska biståndet skall främja mottagarländernas oberoende har givit upphov till godtycke i SIDA:s uttolkning och hantering av målet.

I sin undersökning av vilken roll som oberoendemålet i praktiken har spelat för det svenska biståndets utformning konstaterar författaren att målet ofta använts för att motivera bistånd till södra Afrika. Det ekonomiska och politiska beroendet har här så gott som alltid tolkats i termer av beroende av Sydafrika. De konkreta analyserna av de olika ländernas beroende - och av det svenska biståndets möjligheter att minska detta beroende - är dock både få och otillfredsställande och kan, enligt författaren, sällan tjäna som vägledning för beslut om biståndets inriktning.

Ännu mer otillfredsställande är oberoendemålets hantering på insatsnivå. Sällan eller aldrig görs det - i idé- och insatspromemorior eller andra projektdokument - några försök att operationalisera oberoendemålet, och endast i några få utvärderingar har insatsernas måluppfyllelse relaterats till oberoendemålet.

I Widells intervjuer med tjänstemän på SIDA bekräftas, i stort, författarens slutsatser om den ringa roll som oberoendemålet spelar i den praktiska biståndshanteringen. Flertalet av de intervjuade tjänstemännen vill dock ha kvar oberoendemålet som det är, och ungefär hälften av tjänstemännen uppger sig ha stor vägledning av målet i sitt dagliga arbete.

Syftet med föreliggande utredning är begränsat till att studera oberoendemålets betydelse för utformningen av det svenska biståndet till i första hand södra Afrika. Författarens utgångspunkt är att oberoendemålet är viktigt och för-tjänar att tas på allvar, och utredningen fäster uppmärksamheten på de oklarheter som uppstår då ett mål är så vagt formulerat att var och en kan fylla det med litet av varje - eller helt enkelt strunta i det.

S I D A

I dag går det inte att mäta det svenska biståndets effektivitet när det gäller uppfyllelsen av oberoendemålet. Som denna utredning visar är oberoendemålet, i sin nuvarande formulering, mycket svårt att definiera, operationalisera, mäta och utvärdera. Det är troligt att en nedbrytning av målet i ett antal delmål, som bl a tog fasta på begrepp som sårbarhet, teknologiskt beroende, importberoende, framtida biståndsberoende m m, vore lättare att hantera, åtminstone på insatsnivå. I en kommande utredning avser vi att återkomma till dessa frågor.

September 1984



Stefan de Vylder  
Utredningsbyrå

## 1 INLEDNING

Biståndet till Sveriges programländer i södra Afrika är starkt relaterat till ett av de fyra biståndsmålen - oberoendemålet. Detta är ett uttryck för att vårt bistånd skall bidra till att dessa länder blir ekonomiskt och politiskt oberoende.

Frågan är hur stor nytta beslutsfattaren har av en sådan allmän formulering vid prioritering mellan olika biståndsländer, sektorer och insatser. Han/hon ställs inför ett flertal avgöranden. Vem och vad skall man göra sig oberoende av? Vad innebär det att vara oberoende? Hur stort beroende är acceptabelt? Hur bedömer man graden av beroende?

Förutom att begreppet oberoende är vagt kompliceras handläggarens situation av att det de facto existerar så många olika betydelser och tolkningar av begreppet och att dessa i sin tur är relaterade till helt olika utvecklingsteorier, vilka SIDA inte tagit ställning till.

Problemen kring de fyra biståndsmålen hantering behandlas bl a i två SIDA-utredningar: Landöversyn -80 och SIDAS Country Reports (-82). I rapporterna diskuteras vad gäller oberoendemålet dels olika teoretiska utgångspunkter som t ex beroendeskolan, dels också en rad olika pragmatiska operationaliseringar av oberoendemålet: geopolitiskt, utrikeshandels-, finansiellt, teknologiskt och utbildningsmässigt, massmedialt och militärt oberoende. I den senare rapporten analyseras problemen kring målets operationalisering i SIDAS landanalyser.

Svårigheterna att teoretiskt förankra och praktiskt uttolka och operationalisera oberoendemålet kommer också till uttryck i riksdags- och regeringstrycket, där oberoende fått olika tolkningar som t ex frihet från yttre tryck, självständighet m m.

Denna rapport är initierad på basis av de diskussioner om oberoendemålet, som förekom i anslutning till ovan nämnda två SIDA-rapporter. Intresset är emellertid i detta fall främst fokuserat på frågeställningen vilken vägledning oberoendemålet utgör för biståndshandlingen på SIDA.

Rapporten visar på de problem som ett så allmänt begrepp som oberoende leder till i biståndshandlingen. Några av de viktigaste slutsatserna i rapporten är följande:

- Analyser av oberoendemålet saknas ofta helt i dokument där de enligt SIDAS egna rekommendationer skall förekomma.
- Analyserna av oberoendemålet är, då de förekommer, vanligen undermåliga och kan sällan tjäna som vägledning för beslut.
- Oberoendemålet hanteras på helt olika sätt av olika handläggare och i olika dokument.

- Oberoendemålet har missbrukats, t ex för att legitimera insatser av tveksam karaktär där andra, mindre ädla mål och motiv är mer framträdande (t ex ökat återflöde).

Rapporten pekar samtidigt på att den allmänna formuleringen av oberoendemålet också medför vissa fördelar, t ex att biståndshanteringen blir mer flexibel. Trots detta måste slutsatsen bli att oberoendemålet ger mycket liten vägledning för beslutsfattarna och därför, ur operativ synvinkel, är till ringa nytta.

Slutsatserna i sin helhet presenteras i kapitel 11.

## 2 SYFTE OCH UPPLÄGGNING

Syftet med denna studie är att för länderna i södra Afrika undersöka

- 1) hur oberoendemålet används som argument för att motivera olika biståndsinsatser
- 2) hur oberoendemålet operationaliseras
- 3) hur oberoendemålets uppfyllelse utvärderas
- 4) vilka samband som finns mellan punkterna 1 - 3

Undersökningen kommer dels att röra sig på landnivå, dels projektnivå. Däremot kommer inte sektornivån att behandlas närmare. Inte heller kommer importstödet speciellt att analyseras. Jämförelser kommer att göras i tid och rum och mellan olika nivåer och typer av dokument.

Undersökningen är till sin karaktär främst beskrivande men däremot sällan normativ. I sammanfattningsavsnitten är dock de normativa inslagen mer framträdande och i slutkapitlet (kap 11) ges t ex vissa mer allmänna förslag till förbättringar av olika handläggningsrutiner.

Rapporten kommer inte att behandla själva begreppet (o)beroende eller de olika teorierna kring detta begrepp.

## 3 ANALYSMETOD

### 3.1 Val av länder

Tre länder i södra Afrika har valts ut som undersökningsobjekt: Botswana, Zambia och Moçambique. Dessutom har det s k SADCC-samarbetet<sup>1</sup> granskats. Olika faktorer har påverkat valet. De fyra undersökningsobjekten karakteriseras alla av att oberoendemålet i hög grad motiverat SIDA:s biståndssattingar där. Länderna karakteriseras av något olika typer av beroende, Botswana t ex främst genom beroende till Sydafrika och Zambia främst genom beroende av koppar. Biståndet till Botswana och Zambia är av gammalt datum (programländer 1970) medan biståndet till det självständiga landet Moçambique går tillbaka till 1976 och biståndet till SADCC till år 1980.



3.2 Val av insatser

I de berörda länderna har i samarbete med utredningsbyråns utvärderingsgrupp ett antal insatser utvalts för närmare undersökning. Valet har gjorts på så sätt att de behandlade insatserna

1) ryms inom sektorer, som prioriteras med hänsyn till oberoendemålet eller utgörs av projekt som à priori har betraktats som tillkomna med hänvisning till detta mål.

2) finns utvärderade i större utvärderingsrapporter och upptagna i utvärderingsgruppens bibliotek.

Utifrån dessa kriterier har 22 insatser utvärderade under perioden 1978 - 1983 utvalts.

Avsikten med detta har varit att - förutom att kunna analysera motiv, operationalisering och utvärdering i varje dokumenttyp för sig - undersöka om oberoendemålet behandlats på ett likvärdigt sätt i de "motiverande" (idé- och insatsPM) och utvärderande dokumenten.

De 22 insatserna fördelar sig på länder och sektorer enligt följande:

Land				
Sektor	BOTSWANA	MOÇAMBIQUE	ZAMBIA	TOTALT
Industri	7	0	0	7
Lantbruk	2	3	4	9
Undervisning	4	0	2	6
<b>TOTALT</b>	<b>13</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>22</b>

En fullständig förteckning över de analyserande insatserna framgår av bilaga 3.

SADCC-insatserna är så nya att inga större utvärderingar ännu finns utförda för dem. I stället har samtliga insatsPM (= 6) för SADCC, som varit tillgängliga i arkivet, studerats.

Dokumenterna har främst efterforskats i centralarkivet. Samtliga utvärderingar har kunnat spåras. Ett visst bortfall finns avseende insatsPM:en och beträffande idéPM:en är bortfallet mycket stort. I vissa fall har utkast till PM hittats men i ett flertal har PM:en saknats helt.

3.2 Skriftliga källor

Denna studie analyserar riksdagens/regeringens och SIDAs behandling av oberoendemålet. Det skriftliga källmaterialet består därför uteslutande av officiella skrifter ifrån dessa myndigheter. De mest centrala dokumenten på landnivå har varit samarbetsprogrammen och på insatsnivå idé- och insatsPM:en. En fullständig förteckning över de skriftliga källorna framgår av bilaga 1.

Källorna har analyserats med hjälp av genomläsning och kvantitativ bearbetning utifrån uppgjort "frågeformulär" (se bil 2). Bearbetningen har visat sig relativt problematisk, eftersom de olika källorna oftast behandlat oberoende och oberoendemålet på ett inkonsekvent och implicit sätt. Syftet med rapporten har givetvis inte varit att peka på enskilda felaktigheter. I stället har jag valt att redovisa klara tendenser i materialet och söka förklaringar till uppkomsten av dessa.

### 3.3 Muntliga källor

Jag har intervjuat 11 tjänstemän inom SIDA. Av dessa är 7 handläggare för de behandlade länderna och sektorerna och 3 är byråchefer. Dessutom har en företrädare för SIDA:s utvärderingsgrupp intervjuats. Frågorna har utgått ifrån de länder och insatser som jag analyserat med hjälp av det skriftliga källmaterialet och som respektive tjänsteman handlagt. Tillfälle har getts för tjänstemannen att kommentera resultat av analysen av de skriftliga källorna. Intervjuerna har emellertid även rört mer allmänna frågeställningar. Materialet redovisas i kap 10. Intervjupersonerna framgår av bilaga 4 och intervjufrågorna av bilaga 5.

## 4 STATSMAKTERNA OCH OBEROENDEMÅLET

### 4.1 Ansvarsfördelningen regering/riksdag - SIDA

Ansvarsfördelningen mellan regering/riksdag och SIDA fungerar i praktiken så att

- riksdagen beslutar om de biståndspolitiska målen.
- SIDA ansvarar för operationalisering av målen.
- SIDA ansvarar för utvärderingen av måluppfyllelsen i biståndet.

### 4.2 Regeringen/riksdagen och oberoendemålet<sup>2</sup>

Den första uttalade målformuleringen för svenskt bistånd anges i proposition 1962:100. Där heter det:

"Målet för biståndsgivningen är att höja de fattiga folkens levnadsnivå. Konkret innebär detta att avskaffa svälten och massfattigdomen, att eliminera de epidemiska sjukdomarna, att minska barnadödligheten och över huvud skapa möjligheter till drägliga levnadsvillkor."  
(Prop 1962:100, s 7)

Propositionen behandlar också under rubriken "biståndets motiv" stärkandet av u-ländernas oberoende:

"Ur svensk synvinkel är det naturligt och önskvärt att det av flertalet u-länder nyförvärvade politiska oberoendet ges det ekonomiska underlag och sociala innehåll, som är en förutsättning för en demokratisk samhällsutveckling och för nationell oavhängighet."  
(Prop 1962:100, s 26)

I texten talas såväl om politiskt oberoende som om nationell oavhängighet. Samtidigt som begreppen diskuteras på ett mycket allmänt plan är också kopplingen till det svenska biståndet otydlig.

I och med riksdagsbeslutet 1966 konfirmeras SIDAs önskemål om en koncentration av biståndet till ett fåtal länder. Undantag görs dock för mindre insatser om särskilda skäl, bl a utrikespolitiska, talar för det<sup>3</sup>.

I 1968 års biståndsproposition diskuteras oberoendemålet i perspektiv av utrikespolitiken och fredsfrågorna. Propositionen anger följande:

"Ett viktigt syfte för svensk utrikespolitik är att bidra till utjämning och större förståelse mellan folken ...

Det svenska utvecklingsbiståndet, som är en del av utrikespolitiken, står i samklang med dessa strävanden. Det politiska oberoende, som nu förväntas av flertalet av världens folk och vars uppnående för de allttjämt undertryckta folken vi med all kraft vill befordra..." (Prop 1968:101, sid 83)

Som en konkretisering av innehållet i biståndet och i enlighet med innehållet i undantagsklausulen i koncentrationsprincipen från 1966 förordas (fortsatt) bistånd till flertalet länder i och flyktingar från södra Afrika samt bistånd till Vietnam<sup>4</sup>.

År 1972 behandlas ånyo oberoendemålet av regeringen. Man anknuter till 1962 års proposition men för resonemanget vidare:

"Strävandena att påskynda utvecklingsarbetet uppfattas av flertalet u-landsregeringar som en både ekonomisk och politisk nödvändighet. Endast genom social frigörelse internt och ekonomisk självständighet utåt kan en fast grund läggas för politiskt oberoende..."

Alltför många av tredje världens länder tvingas av de ekonomiska relationerna till i-länderna att bygga sina samhällen mera i enlighet med i-ländernas intresse än efter egna nationella önskemål. De u-länder som söker bryta sig ur detta beroendeförhållande utsätts för svårigheter i sina utvecklingsansträngningar.

Denna frigörelseprocess måste följas av ökat ekonomiskt oberoende och det är naturligt att Sverige utformar sin u-landspolitik som ett stöd för denna utveckling. Svenskt utvecklingsbistånd kan i ökad utsträckning bidra till u-ländernas strävanden att utforma samhällsbyggnad på egna villkor." (Prop 1972:1, bil 5, sid 14)

I propositionen förtydligas sambanden mellan den interna frigörelsen och den externa självständigheten. Samtidigt betonas det ekonomiska oberoendet hårdare än förut.

I den biståndspolitiska utredningen från år 1977 indelas de biståndspolitiska målen för första gången explicit i

- a) resurstillväxt
- b) ekonomisk och social utjämning
- c) ekonomiskt och politiskt oberoende
- d) demokratisk samhällsutveckling

Utredningen sätter inte in de fyra målen i en uttalad utvecklingsteori. Däremot bryter man - om än mycket ofullständigt - ner målen till delmål. Avseende oberoendemålet betonar man t ex självförsörjningsaspekten. Utredningen skriver:

"Strävan efter att förstärka det politiska och ekonomiska oberoendet har under senare år blivit ett alltmer uttalat mål för u-länderna som grupp. Även i detta avseende tillämpar de enskilda u-länderna vitt skilda strategier för att nå målet. Ett viktigt medel för att nå ökat oberoende är att öka självförsörjningsgraden när det gäller livsmedel och andra för folkförsörjningen absolut nödvändiga varor. Ett annat är att undvika beroendet av ett eller ett fåtal länder i utrikeshandel och bistånd.

Detta kan sägas vara normalfallet; bistånd som stöd för mottagarlandets långsiktiga ansträngningar att bygga en ekonomisk bas för den politiska självständigheten. En biståndspolitik i detta syfte spänner över ett vitt fält, från stöd till jordbruket för att minska behovet att importera livsviktiga förnödenheter till insatser för att bygga upp en nationell industri som minskar ett ensidigt beroende av utländska företag och teknologi. Mer eller mindre uttalade finns dessa strävanden i flertalet u-länders utvecklingsplaner."  
(SOU: 1977:13, s 233)

I remissomgången, som följer på utredningen, är så gott som alla instanser eniga om målfrågan. Ingen instans berör speciellt oberoendemålet.

Påföljande biståndsproposition anför följande om oberoendemålet:

"Att stärka mottagarländernas självständighet har länge angivits som ett av målen för svensk biståndspolitik. Det har sin bakgrund i att många u-länder i dag känner sitt starka ekonomiska beroende av de rika länderna som ett hot mot den nyvunna politiska självständigheten. Kraven på en ny internationell ekonomisk ordning och diskussionen om ökad kollektiv självtillit skall ses mot bakgrund härav. Sverige stöder u-ländernas strävanden mot ökad ekonomisk och politisk självständighet på skilda sätt. Biståndet skall bidra till en ekonomisk och social utveckling som kan utgöra grunden för verklig nationell självständighet. En biståndspolitik med detta syfte spänner, som biståndspolitiska utredningen framhåller, över vida fält, från stöd till jordbruket för att minska beroendet av livsmedelsimport till insatser för att bygga upp en nationell industri och teknologisk

bas som minskar beroendet av utländsk teknologi. De enskilda svenska insatserna måste naturligen anpassas till den strategi mottagarlandet valt för att långsiktigt stärka den nationella självständigheten.

Målet att stärka mottagarländernas självständighet bör också innebära en beredvillighet på svensk sida att öka stödet till u-länder som utsätts för direkt yttre tryck och vilkas ekonomiska utveckling därigenom hotas. En politik i detta syfte låg bakom Sveriges samarbete exempelvis med Vietnam. Denna bevekelsegrund var också ett av skälen till att ökat bistånd gavs till Zambia, när Rhodesia stängde gränsen. De senaste årens ökade bistånd till länder och befrielseörelser i södra Afrika skall också ses som ett stöd för ökad självständighet och frigörelse från rasistiskt förtryck." (Prop 77/78:135, s 82)

Termen oberoende har här bytts ut mot självständighet men betydelsen av ordet verkar vara ungefär densamma. Dock antyds det i propositionen att ekonomisk tillväxt skulle kunna befrämja oberoende. Om denna tolkning stämmer innebär den givetvis att oberoendemålet minskar i betydelse jämfört med tillväxtmålet.

Enigheten om biståndsmålen är stor och om oberoendemålet totalt i den riksdagsbehandling som följer på proposition. Ingen av riksdagsledamöterna diskuterar heller oberoendemålet i den vidhängande riksdagsdebatten.

Oberoendemålet har i stort sett inte behandlats i propositioner och utskottsbetänkanden sedan 1978. I den senaste statsverkspropositionen diskuteras det emellertid i anslutning till ett av de biståndspolitiska medlen - u-krediterna. Det heter:

"Eftersom produktiva investeringar, som ger ekonomisk avkastning, bäst lämpar sig för kreditfinansiering, är det rimligt att u-krediterna främst tillgodoser målen om ekonomisk tillväxt och oberoende." (Prop 1983/84:100, bil 5, s 86)

Sammanfattningsvis kan man konstatera att termen och målet oberoende införs 1962 i svensk biståndspolitik. Det har senare specificerats och formaliserats som ett av fyra biståndsmål. Betoningen har förskjutits från politiskt till ekonomiskt oberoende. Det har också använts konkret som argument för ökat bistånd till vissa länder och sektorer. Men oklarheterna kring tolkningen av begreppet är fortfarande påfallande.

## 5 OBEROENDEMÅLET SOM MOTIV FÖR BISTÅND PÅ LANDNIVÅ

### 5.1 Sammanfattning

Min innehållsanalys av regeringspropositioner, motioner och utskottsbetänkanden visar att biståndet till Botswana, Moçambique, Zambia och SADCC främst har motiverats med hänvisning till oberoendemålet. Andra biståndsmål har emellertid också tjänat som motiv för biståndet.

Av SIDAs olika dokument (främst samarbetsprogrammen och petitionerna) framgår oberoendemålets centrala roll men här är bilden något mer splittrad. För Botswana och Zambia redovisas t ex också (i vissa dokument) tillväxt- och fördelningsmålet som motiv för bistånd och för SADCC tillväxtmålet medan motiven för Moçambique över huvud taget är mycket otydligt redovisade. Oberoendemålet verkar ha haft störst betydelse för etableringen av länderna som huvudmottagarland men betydligt mindre betydelse för den konkreta utvecklingen och utformningen av biståndet under senare år.

## 5.2 Botswana

Biståndet till Botswana<sup>2</sup> inleddes i slutet av 60-talet. Det skedde med stöd av den s k undantagsklausulen i koncentrationsprincipen från år 1966, där det stadgades att länder utanför programländerna kunde erhålla bilateralt bistånd om det stod i överensstämmelse med svenska utrikespolitiska intressen. 1970 blev Botswana programland. Motiveringen till detta finns inte explicit angiven i riksdags- och regeringstrycket. Oberoendemålet stod dock hela tiden i centrum för debatten om biståndet till Botswana. Mittenpartierna motionerade t ex år 1971 om utökat bistånd till Botswana och motiven var följdverkningarna av Rhodesia-konflikten samt närheten till och beroendet av Sydafrika. I Utrikesutskottets betänkande från år 1972 motiveras biståndet till Botswana sålunda:

"Utskottet finner, att liknande politiska skäl (som Zambia, min anm) kan anföras till förmån för det svenska biståndet till Botswana, som är så gott som helt omgivet av apartheidregimer. Botswanas regering har också vid upprepade tillfällen på ett beundransvärt sätt ådagalagt sin vilja att upprätthålla ett reellt nationellt beroende. Det bör vara en huvuduppgift för det svenska biståndet till Botswana, som enligt av utskottet erhållna uppgifter förutsätts öka snabbt under de närmaste åren, att medverka till att den ekonomiska basen för en sådan självständig politik stärks."  
(Utrikesutskottets betänkande UU 1972:6, s 65-66)

Även i SIDAs argumentering för bistånd till Botswana har oberoendemålet varit mycket centralt. I petitan från år 1973/74 framhålls det t ex att:

"Syftet med de svenska insatserna som nu pågår eller förbereds är att minska det direkta beroendet av utlandet främst Sydafrika och Rhodesia, i fråga om kommunikationer, kraftförsörjning och utbildad arbetskraft."  
(Petita 1973/74, s 18)

I flera dokument anges också andra biståndsmål för Botswana-biståndet: i tidigare dokument främst tillväxt- och fördelningsmålet och i senare dokument främst fördelningsmålet. Hur denna förändring framkommit framgår inte av dessa dokument. I flera fall finns också skillnader mellan motiven i petitan och samarbetsprogrammet för samma år och t ex för Landöversyn 80 och motsvarande samarbetsprogram.

I ett antal av samarbetsprogrammen, till sist, framgår inte alls vilka mål Botswana-biståndet bör inriktas på.

Vid en jämförelse mellan regeringens/riksdagens och SIDAs behandling av oberoendemålet är det tydligt att målet har en ännu mer markerad roll (det enda angivna) för riksdagen/regeringen än för SIDA.

### 5.3 Moçambique

Det svenska stödet till FRELIMO inleddes år 1964. Redan 1976, ett år efter Moçambiques frigörelse, erhöll landet status som programland. Motivet till detta var att landet stod

"inför uppgiften att befästa sin självständighet. Man strävar till att befria landet från dess koloniala struktur, öka och bredda produktionen för att garantera försörjningen och skapa fler arbetstillfällen samt bygga ut samhällsservicen avseende bl a utbildning och hälsovård. I linje med FRELIMOs tidigare politik är målsättningen en utveckling mot ekonomisk och social jämlikhet. Dessa mål stämmer väl överens med riktlinjerna för Sveriges bistånd."

(Prop 1975/76:100, bil 5, s 43)

Som framgår var oberoendemålet ett bland flera motiv för biståndet till Moçambique. Biståndets senare utveckling har varit mycket lite debatterad i riksdagen och målfrågorna har inte behandlats sedan dess.

SIDAs motiv för bistånd till Moçambique är mycket sällan och oklart presenterade i samarbetsprogram, petitor och Landöversyn 80 m m. På grund av detta är heller inte en jämförelse mellan riksdagens/regeringens och SIDAs motiv möjlig att göra.

### 5.4 Zambia

Det bilaterala biståndet till Zambia kom igång på allvar i slutet av 60-talet. 1970 blev Zambia huvudmottagarland sedan speciellt folkpartiet, under ett par år och med hänvisning till landets utsatta läge, argumenterat för detta. I statsutskottets betänkande från 1970 spelar också oberoendemotivet en central roll som argument för ökat kreditbistånd:

"Zambia är med avseende på bruttonationalprodukt, naturresurser, exportintäkter, skuldsättning och tillflöde av utländskt offentligt kapital bättre ställt än angränsande länder i exempelvis östra Afrika. Med hänsyn till vad utskottet tidigare framhållit beträffande Zambias utsatta läge utgår utskottet ändå från att ev. ansökningar om svenskt kreditbistånd för infrastrukturella ändamål kommer att prövas i positiv anda."

(SU 1970:84, s 25)

Senare utskottsuttalanden har också framhållit, att - förutom att stödja Zambia i dess utvecklingsplan - borde målet med

biståndet vara att stödja Zambia i försöket att uppnå ekonomiskt och politiskt oberoende i förhållande till Storbritannien, de portugisiska besittningarna, Rhodesia och Sydafrika.<sup>5</sup> I stort sett har aldrig riksdagen/regeringen refererat till några andra mål. De senaste åren har inga motiv avgivits explicit för Zambiabiståndet.

Även SIDA anför i petitor och samarbetsprogram oberoendemålet som avgörande motiv för bistånd till Zambia. I de tidigare samarbetsprogrammen förs även tillväxt- och fördelningsmålet fram som motiv men fr o m 1980 utgör oberoendemålet det enda uttalade. Förändringsorsaken finns inte dokumenterad. I de senaste årens petitor anges inga motiv för Zambiabiståndet.

Det råder en relativt stor samstämmighet mellan riksdagens/regeringens motiv och SIDA:s motiv för bistånd till Zambia.

## 5.5 SADCC

Biståndet till den regionala organisationen SADCC startade i och med organisationens bildande 1980. I regerings- och riksdagsdokumenten finns ingen explicit motivering för det svenska biståndet. I stället hänvisar man till att SADCCs mål är

"att få till stånd en samordnad och balanserad utveckling för att minska det starka beroendet av Sydafrika när det gäller transporter, sysselsättning, kapital, teknologi och handel."

(Prop 1981/82:100, bil 6, s 190)

I det hittills enda samarbetsprogram, som SIDA tagit fram, anges motivet för bistånd till dels oberoendemålet, dels tillväxtmålet. I förhållande till riksdag/regering föreligger sålunda en viss skillnad.

## 6 OPERATIONALISERING AV OBEROENDEMÅLET PÅ LANDNIVÅ

### 6.1 Utgångspunkter

Operationaliseringen av oberoendemålet (och oberoendet) är en process i flera led.

1) Nedbrytning av målet i ett antal operationaliserbara delmål. (Nedbrytningen bör helst ske utifrån en utvecklings-teoretisk ansats.)

2) Operationalisering av delmålen.

3) Konstruktion av en regel för att väga ihop de olika mätresultaten.

För att åskådliggöra processen ges nedan ett metodexempel:

1) Oberoendemålet bryts ned i handelsberoende och finansiellt beroende.

2) Handelsberoendet mäts som export + import/BNP (%) och det finansiella beroendet mäts som skuldtjänstknoten, d v s räntor + amorteringar på utländska lån/exportvärdet (%).



3) De båda procenttalen viktas ihop.

Det är uppenbart att verkligheten är betydligt mer komplicerad än exemplet ovan visar, och att en kvantitativ värdering av oberoendemålet är svår att göra. Olika utvecklingsteorier kan t ex leda fram till helt olika operationaliseringar men även till att samma utveckling för operationaliseringsfaktorn tolkas på olika sätt. De tre stegen är dock användbara för att analysera de olika dokumenten.

## 6.2 Sammanfattning

De två granskade policydokumenten, Landöversyn 80 och SIDA's Country Reports, gör ett ambitiöst försök till operationalisering av oberoendemålet (se nedan). Operationaliseringen i landdokumenten (främst samarbetsprogrammen) är betydligt mer otillfredsställande. Generellt sett är oberoendet inte alls operationaliserat och då detta är fallet är operationaliseringen ofta inkonsekvent och osystematisk och skiljer sig t ex ofta för olika dokument för samma land.

Vid en jämförelse mellan de granskade länderna framkommer klart, att oberoendefrågorna är mest utförligt behandlade i Botswana-dokumentet, därefter i de från Zambia och till sist i de från Moçambique. I det hittills enda publicerade SADCC-dokumentet operationaliseras inte oberoendemålet och ländernas oberoende analyseras inte heller.

Sett över tiden kan man inte se någon generell trend vad gäller operationaliseringen av oberoendemålet. Ingen speciell förändring har skett sedan de två policydokumenten skrevs 1980 respektive 1982.

## 6.3 Policydokument

I rapporten Landöversyn 80 förs ett mer genomgripande resonemang om olika typer av beroende, nämligen:

- geopolitiska
- utrikeshandels-
- finansiella
- teknologiska och utbildningsmässiga
- kulturella
- militära

Man diskuterar också olika teoretiska utgångspunkter för en analys (främst beroendeskolan). Rapporten lyckas dock inte klargöra styrkan i olika typer av beroende eller hur de olika typerna skall operationaliseras och vägas ihop.

Tankegångarna i Landöversyn 80 vidareutvecklas i SIDA's Country Reports utan att några avgörande skiljelinjer dras upp.

## 6.4 Landdokument

I så gott som alla landdokument (d v s främst samarbetsprogrammen) behandlas ländernas oberoende. I de flesta fall sker detta explicit under rubriken oberoende men i en hel del fall

implicit under rubriker som t ex internationella relationer, betalningsbalans samt ekonomisk och politisk utveckling.

I de flesta fall behandlas också oberoendemålet för sig men speciellt beträffande Moçambique ägnas mycket lite utrymme åt målet. Kanske beror detta på att Moçambique-handläggarna bedömt målet som alltför självklart för att över huvud taget behöva omnämnas.

I de mer ingående analyserna, landanalyser och landöversyner, behandlas oberoende och oberoendemålet mer ingående men även här mer sparsamt i Moçambiquerapporterna.

En nedbrytning av oberoendemålet och oberoendet i delmål har gjorts i de flesta fall, där dessa behandlas. Nedbrytningen verkar dock vara mycket godtycklig och osystematisk och varierar starkt mellan olika år, länder och dokument. Nedbrytningen verkar heller inte utgå ifrån någon uttalad utvecklingsteori.

Av de 6 typer av beroenden som upptas i Landöversyn 80 behandlas i genomsnitt 1 - 3 i samarbetsprogrammen. Oftast behandlas geopolitiska beroenden (t ex närhet till Sydafrika) och handelsberoenden medan däremot teknologiskt, militärt och kulturellt beroende så gott som aldrig behandlas. Även biståndsberoende behandlas i mycket få dokument.

Operationalisering av delmålen är mycket sällsynt och förekommer så gott som enbart i vissa landanalyser/landöversyner. Exempelvis har handelsberoendet ibland brutits ned till exportberoende av en vara eller av ett land. Nedbrytningen är dock ofta inkonsekvent och varierar t ex för samma land från dokument till dokument. En kvantitativ bedömning av de olika faktorerna ges mycket sällan.

Sammanvägning av de olika delmålens betydelse, (avseende t ex handels- och finansiellt beroende) förekommer inte. Mycket sällan förekommer mer precisa uttalanden om ländernas grad av oberoende eller dess utveckling.

Oberoendemålet i Botswana<sup>6</sup> analyseras främst utifrån handelsberoende (t ex gruvexport, livsmedelsförsörjning, tullintäkter, handel med Sydafrika, oljeimport) och geopolitiskt beroende (närhet till Sydafrika) samt ibland i form av finansiellt beroende (t ex betalningsbalanssituationen) eller arbetskraftsberoende (arbetare anställda i Sydafrika). Teknologiskt, militärt och kulturellt beroende analyseras mycket sparsamt eller inte alls.

Oberoendemålet i Moçambique analyseras mycket sällan. Främst gäller analysen handelsberoende (t ex beroende av Sydafrika, av ett fåtal exportprodukter) och geopolitiskt beroende (närhet till Sydafrika) samt i viss mån även arbetskraftsberoende. Övriga typer av beroende analyseras mycket sparsamt eller inte alls.

Oberoendemålet i Zambia analyseras främst utifrån handelsberoende (beroende av kopparexporten och geopolitiskt beroende, närhet till Rhodesia). Övriga typer av beroende analyseras mycket sparsamt eller inte alls.

## UTVÄRDERING AV OBEROENDEMÅLET PÅ LANDNIVÅ

SIDA skall, enligt HPU<sup>7</sup>, i samarbetsprogrammen utvärdera biståndet utifrån de biståndspolitiska målen.

I de allra flesta av de undersökta samarbetsprogrammen utvärderas inte de biståndspolitiska målen uppfyllelse alls. Detta gäller speciellt för Moçambique och Zambia medan däremot måluppfyllelsen tas upp för Botswana i samtliga dokument sedan mitten av 70-talet. Det senaste årets samarbetsprogram behandlar måluppfyllelsen för alla länder. Dokumentet om SADCC-samarbetet tar ej upp måluppfyllelsen.

För Botswana och Zambia utvärderas alla fyra målen. (För Botswana utgör oberoende- och fördelningsmålet de viktigaste och för Zambia oberoendemålet). För Moçambique utvärderas oberoende- och tillväxtmålet. En stor, om än inte full, samstämmighet mellan de "motiverande" och de utvärderade målen finns alltså.

Utvärderingen består främst av mycket allmänna uttalanden och omfattar allt från några rader till ca en halv sida i samarbetsprogrammen.

I policydokumentet Landöversyn 80 utvärderas oberoendemålet något mer utförligt för Botswana och Zambia men inte alls för Moçambique.

Enligt de dokument, där oberoendemålets uppfyllelse utvärderas, kan denna beskrivas sålunda:

Botswana	Biståndet ligger i linje med de biståndspolitiska målen (De flesta samarbetsprogrammen)  "Tvetydig och svårbedömbär" (Landöversyn 80).
Moçambique	Biståndet utgör ett bidrag till landets oberoende (enstaka samarbetsprogram).
Zambia	Biståndet har bidragit till att Zambia kunde stå emot trycket från minoritetsregimerna. (Samarbetsprogrammet 81/83).  Biståndet bedöms inte på annan än på indirekt väg ha minskat Zambias beroende av andra länder. (Samarbetsprogrammet 84/85).  "Bidragit till ökat oberoende" (Landöversyn 80).
SADCC	Biståndet ligger väl i linje med ökat oberoende (Samarbetsprogrammet -83).

Som synes är bedömningarna av oberoendemålets uppfyllelse mycket vaga. Oftast är de formulerade på samma sätt i de olika dokumenten (Botswana) men ibland t o m på motsäggande sätt (Zambia). Värdet av den angivna informationen bedömer jag som mycket litet.

8 JÄMFÖRELSE AV MOTIV, OPERATIONALISERING OCH UTVÄRDERING AV OBEROENDE-  
MÅLET PÅ LANDNIVÅ

Analysen i kapitel 4 - 6 visar att

- 1) oberoendemålet har varit viktigt för att motivera biståndssamarbete med Botswana, Moçambique, Zambia och SADCC,
- 2) oberoendemålet har sällan operationaliserats och ländernas oberoende har sällan bedömts,
- 3) de svenska biståndssatsningarnas inverkan på oberoendemålet har sällan utvärderats och när detta gjorts har utvärderingen gjorts i mycket allmänna termer,
- 4) oberoendemålet har behandlats på ett inkonsekvent sätt i de olika landdokumenten med stora skillnader mellan olika år och länder.

Slutsatsen av detta är, att trots att oberoendemålet varit viktigt för att motivera biståndssamarbete med de behandlade länderna har det sällan tjänat som vägledning i frågan hur och i vilken omfattning samarbetet bör ske.

9 MOTIV, OPERATIONALISERING OCH UTVÄRDERING AV OBEROENDEMÅLET PÅ  
INSATSNIVÅ9.1 Oberoendemålet som motiv för bistånd

För enbart en av insatserna har i dokumenten en (mindre) genomgång av de fyra biståndsmålen som motiv för insatsen gjorts. I några få ytterligare fall har enbart oberoendemålet analyserats. Detta gäller speciellt för SADCC-insatserna, där ca hälften av insatserna motiverats med hänvisning till oberoendemålet. De motiveringar som getts är överlag mycket knapphändiga. För de flesta insatserna gäller trots allt att inte något av de fyra biståndsmålen angetts som motiv för insatsen<sup>8</sup>.

9.1 Operationalisering och utvärdering av oberoendemålet

I 18 av 22 utvärderingar har oberoendemålet inte behandlats explicit<sup>9</sup>. I de återstående fyra utvärderingsrapporterna har oberoendemålet analyserats. I tre av dessa fall (Zambia, undervisningssektorn och två insatser i Botswana, undervisningssektorn) har oberoendet behandlats mindre utförligt. Oberoendemålet har här brutits ned till delmålet kunskaps-oberoende och det konstateras att insatserna ligger i linje med oberoendemålet. I ett fall (MONAP II, Moçambique, Lantbrukssektorn) har en något mer utförlig analys av oberoendemålet gjorts. Målet har här brutits ned till delmål som t ex oberoende av Sydafrika, oberoende av import, tillgång till utländsk valuta, biståndsberoende samt teknologisk sårbarhet. I rapporten konstateras att vissa faktorer pekar på att insatsen medverkat till att göra landet mer oberoende av Sydafrika (t ex minskat beroende av import av olika jordbruksprodukter) men att samtidigt valet av högteknologisk produktion kommer att göra Moçambique mer importberoende och mer sårbart för olika störningar, t ex brist på reservdelar.

Rapporten diskuterar också i allmänna ordalag risken för att insatsen bidrar till att öka Moçambiques beroende av de nordiska biståndsgivarna.

Att så få insatser är utvärderade avseende oberoendemålet beror främst på att detta inte angetts i uppdragsbeskrivningarna. I stället har utvärderingen skett på en betydligt lägre nivå i målhierarkin utan att några kopplingar till biståndsmålen kan anas.

### 9.3 Sammanfattning

Oberoendemålet har enligt idé- och insatsPM:en gett mycket liten egentlig vägledning för att motivera olika insatser. Detsamma har även gällt för de övriga biståndsmålen. Oberoendemålet har på insatsnivå sällan operationaliserats eller utvärderats.

I motsats till landnivån, där oberoendemålet varit viktigt för att motivera insatsen men sällan operationaliserats eller utvärderats, har oberoendemålet på insatsnivå varit oviktigt i samtliga led; motivering, operationalisering och utvärdering.

Dessa slutsatser bygger på analyser av ca 30 insatser. Ytterligare studier inom speciella sektorer samt de intervjuer som refereras i kap 10 gör att jag anser att resultaten är representativa för SIDA:s fall insatser i de behandlade länderna och den behandlade perioden. Dock är det tydligt, att insatsPM:en från 1983 och 1984 (t ex för SADCC) innehåller mer genomtänkta bedömningar avseende oberoendemålet. Detta bör förmodligen ses mot bakgrunden av de riktlinjer om författande av insatsPM, som den nya Metodhandboken anger.

## 10 SIDA-TJÄNSTEMÄNNEN OCH OBEROENDEMÅLET

För att komplettera analysen av de skriftliga källorna har jag intervjuat elva tjänstemän om deras syn på oberoendemålets hantering på SIDA<sup>10</sup>.

Det framkommer i intervjuerna, att de slutsatser, som jag tidigare redovisat i kapitel 8 och 9, till stor del bekräftas av tjänstemännen. Man anser också, att de till stor del även gäller för andra programländer. I vissa fall anser dock tjänstemännen, att handläggningen av oberoendemålet är betydligt bättre och mer konsekvent utförd än den, som mina undersökningar pekar på. Orsakerna till denna åsiktsskillnad är tre. I vissa fall är enligt min bedömning verkligen handläggningen klart bättre än genomsnittligt utförd. Ibland har de diskussioner som föregått olika beslut inte avspeglats i motsvarande dokument. Detta kan enligt tjänstemännen i sin tur eventuellt bero på att oberoendemålets vikt ansetts självklar (t ex i Moçambique). Den sista möjliga förklaringen till åsiktsskillnad är eftertänkningar hos de intervjuade tjänstemännen.

Generellt sett finns en stor skillnad mellan de olika tjänstemännens syn på oberoendemålet. I syfte att visa på denna skillnad har jag tagit fram två ytterlighetsgrupperingar bland tjänstemännens åsikter.

Den ena gruppen anser att oberoendemålet är viktigt, försöker att använda det i biståndshanteringen och menar att målet, tillsammans med de andra biståndsmålen, är och bör vara vägledande för att prioritera mellan olika insatser. Den andra gruppen anser att oberoendemålet är oviktigt eller helt omöjligt att uppfylla, använder sig sällan av det i den praktiska biståndshanteringen utan ser det som en formalitet, och menar att målet därför bör tonas ned. Uppdelningen i olika grupperingar kan självfallet förklaras av den personliga inställningen i olika frågor men förmodligen också av situationen i det land, som respektive tjänsteman är handläggare för. Däremot finns inga uttalade skillnader i uppfattning mellan tjänstemän från olika byråer eller på olika nivåer.

Oberoende definieras på många olika sätt av tjänstemännen. Flera kopplar begreppet till ekonomiskt och politiskt oberoende samt ibland även till teknologiskt oberoende. Några ser också begreppet som oberoende av ett speciellt land eller stormakt (främst Sydafrika). Vissa tjänstemän använder formuleringar som "förmåga att agera självständigt" och "att kunna sköta sina inre angelägenheter", att "ha en god ekonomi för att vara oberoende av andra länder och institutioner", oberoende av livsmedelsimport. En tjänsteman anger explicit en anknytning av begreppet till ekonomisk och politisk teori.

Det råder stor enighet bland tjänstemännen om att oberoendemålets betydelse kontra de övriga biståndsmålen varit relativt konstant genom åren. Däremot har de övriga biståndsmålen betydelse under samma period växlat betydligt. På landnivå anses generellt att oberoendemålets betydelse stärkts något, speciellt vad gäller etableringen av nya biståndsländer, medan betydelsen på insatsnivå anses ha försvagats något.

Det råder stor oenighet bland tjänstemännen om hur viktigt oberoendemålet är som motiv för bistånd. Några tjänstemän anser, att målet väger mycket tungt på såväl land- som insatsnivå (t ex för SADCC), andra att det väger tungt på land- men inte insatsnivå (detta motsvarar slutsatserna från analysen av det skriftliga materialet) medan åter andra anser att målet väger lätt på båda nivåerna.

Få tjänstemän säger sig över huvud taget ha försökt att operationalisera oberoendemålet. I det fall att man gör det sker detta alltid genom olika ad hoc-lösningar och aldrig på ett systematiskt sätt. De olika byråerna har inte heller någon gemensam linje (varken inom byrån eller mellan de olika byråerna) för hur en operationalisering skall gå till. I stället för oberoendemålet säger man sig arbeta med mål på lägre nivå men anger också att kopplingen till oberoendemålet många gånger är svag.

Inga tjänstemän verkar på allvar arbeta med utvärderingar av oberoendemålets uppfyllelse (på landnivå) utan ser detta mer som ett "nödvändigt ont".

Ungefär hälften av de intervjuade tjänstemännen uppger sig ha stor vägledning av oberoendemålet i sitt dagliga arbete medan den andra hälften anser sig ha ganska liten eller ingen vägledning av målet. I den senare gruppen anger flera, att man t ex "inte tar målet på allvar" eller att man "skrattar åt det".

De flesta tjänstemännen vill ha kvar oberoendemålet som det är. Flera vill emellertid att målet operationaliseras medan några vill att det skall minska i betydelse/tas bort. Argumenten för en operationalisering anges vara att denna gör handläggning av målet mer oberoende av vem som är handläggare, att det medverkar till en mer konsekvent och bättre handläggning och att den minskar risken för konflikter mellan olika tjänstemän. En ytterligare nackdel med ett vagt begrepp uppges vara risken för att det missbrukas. De flesta tjänstemän uppger också att målet ibland i praktiken används för att dölja mindre ädla motiv för biståndet (t.ex ökat återflöde). Som argument mot en operationalisering anges att "varje land och projekt är unikt" och att en operationalisering minskar flexibiliteten i biståndshandlingen.

11

## SLUTSATSER

I den här studien har SIDA's handläggning av oberoendemålet i några länder i södra Afrika studerats. Analyser har gjorts på land- och insatsnivå och med hjälp av undersökningar av skriftliga dokument och intervjuer med olika tjänstemän på SIDA. Slutsatserna av rapporten är följande:

- Oberoendemålet används på landnivå ofta som ett viktigt motiv för bistånd men operationaliseras och utvärderas sällan.
- Oberoendemålet används på insatsnivå sällan som argument för bistånd och operationaliseras och utvärderas så gott som aldrig.
- Analyser av oberoendemålet saknas ofta helt i dokument där de enligt SIDA's egna rekommendationer skall förekomma.
- Analyserna av oberoendemålet är, då de förekommer, undermåliga och kan sällan tjäna som vägledning för beslut.
- Oberoendemålet hanteras på helt olika sätt av olika personer och i olika dokument.
- Oberoendemålet har missbrukats, t ex för att legitimera insatser av tveksam karaktär där andra mål och motiv är mer framträdande (t ex ökat återflöde).

Dessa slutsatser avser handläggningen av biståndet till södra Afrika. Mycket tyder dock på att slutsatserna också gäller för andra länder.

Det finns enligt min uppfattning tre olika förklaringar till uppkomsten av de olika bristerna i handläggningen.

För det första är oberoendemålet i sig vagt och en meningsfull operationalisering av begreppet därmed svår.

För det andra har SIDA:s ledning prioriterat målfrågorna för lågt.

För det tredje fungerar handläggningsrutinerna dåligt.

För att komma till rätta med bristerna i handläggningen av oberoendemålet så att detta verkligen kan bli vägledande i biståndshanteringen borde SIDA:

#### på allmän nivå

- prioritera målfrågorna och debatten kring målen betydligt högre än nu.

- ge oberoendemålet en klarare profil. Detta kan göras på flera olika sätt, antingen genom en tydlig beskrivning av aspekter, som bör beaktas, eller i form av checklistor med tydligt operationaliserade delmål.

- se till att handläggningen blir mer konsekvent utförd avseende olika länder, sektorer och projekt.

- tydligare ange i vilka sammanhang (t ex för vilka länder, sektorer o s v) analysen av oberoendemålet är speciellt viktigt respektive kan utelämnas.

- ge alla handläggare en gedigen utbildning i dessa frågor.

#### på landnivå

- analysera och utvärdera oberoendemålet i samarbetsprogrammen för alla länder, där ökat oberoende åberopas som motiv för bistånd. Den stora spännvidd mellan den betydelse som oberoendemålet har som motiv för bistånd och de resurser som läggs ner på att bedöma måluppfyllelse måste minska. En explicit prioritering av de olika målen bör göras i samband med direktionens diskussioner om biståndet på lång sikt till de olika länderna.

#### på insatsnivå

- att insatserna, speciellt i länder till vilka biståndet motiveras utifrån oberoendemålet, också analyseras och utvärderas utifrån detta mål. Härledningen av olika delmål på lägre nivå ur oberoendemålet bör framgå tydligare och vara mer stringent.



### Notförteckning

1) SADCC är en regional organisation, som bildades 1980 och består av länderna Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Moçambique, Swaziland, Tanzania, Zambia och Zimbabwe. Det viktigaste syftet med ländernas samverkan, som bl a sker på transport- och kommunikationsområdet, är att komma ifrån beroendet av Sydafrika.

2) Avsnitten 4.2 och 5.2 - 5.4 bygger vad gäller riksdag och regering delvis på Stokke, O: Sveriges utvecklingsbistånd och biståndspolitik, Motala 1978.

3) Se bl a Statsutskottet 1966:45, s 19.

4) Se prop 1968:101. s 94.

5) Se t ex Utrikesutskottet 1972:6, s 65, 1975:4, s 30-31.

6) De olika faktorerna i exemplen är hämtade från samtliga dokument och förekommer nästan aldrig i ett och samma.

7) SIDAs planeringshandbok, HPU, anger i sin beskrivning av regeringsframställningens innehåll, att måluppfyllelsen skall granskas. I de senare årens handböcker har innehållskravet skärpts, så att det i 1984 års handbok heter:

"Erfarenhetsanalysen bör utmytna i en bedömning av i vilken utsträckning uppsatta biståndsmål uppnås. Det bör också diskuteras i vad mån den nuvarande sektorinriktningen, projektval, insatstyper och resurssammansättning leder till avsett resultat."  
(HPU, s 22)

8) Som tidigare redovisats finns ett relativt stort bortfall bland insatsdokumenten. Ingenting tyder dock på, att detta skulle kunna förklara det uppkomna analysresultatet.

I insatsdokumenten har i vissa fall angetts mål på lägre nivå, vilka skulle kunna tänkas vara härledda ur oberoendemålet. Detta framgår dock inte explicit. I många dokument har emellertid inte några mål alls av den här typen angetts.

9) Som tidigare redovisats finns inga större utvärderingar gjorda för SADCC-insatserna. De analyserade utvärderingarna hänför sig därför uteslutande till Botswana, Moçambique och Zambia.

10) För metodiken se avsnitt 3.3. En förteckning över intervjuade tjänstemän framgår av bil 4 och intervjuformuläret framgår av bil 5.



## FÖRTECKNING ÖVER DET SKRIFTLIGA KÄLLMATERIALET

Riksdag/Regering		SIDA					
		Policydokument		Laddokument		Insatsdokument	
Viktigare propositioner, motioner och utskotts- betänkanden (1969-1984)	a	Petita (69-84)	a	Samarbetsprogram (samtliga tillgängliga sedan landet blev programland)	a	Idé- och InsatsPM för ca 30 insatser (1978-83)	a
	(c)	Landöversyn 80	a		b		b
		SIDAS Country Reports (-82)	b	Landanalyser (vissa år 1969-83) Landöversyner (-80)	a	Motsvarande utvärderingar	b
					b		c
					c		

a = dokumentet använt för att analysera motiv för biståndsinsatser

b = "-

oberoendemålets operationalisering

c = "-

oberoendemålets utvärdering



S I D A  
Utredningsbyrån  
Lennart WidellFormulär för bearbetning av det skriftliga  
källmaterialet

Land	År	Projekt	Dokument s.
------	----	---------	----------------

## OPERATIONALISERING

1 Oberoendets och oberoendemålets behandling      Oberoende      Oberoendemål

a) Behandlas ej i dokumentet = -

b) Behandlas men specificeras och operationaliseras ej = **X**c) Specificeras och operationaliseras enligt  
2 = **X**2 Oberoendets och oberoendemålets operationalisering

Specificeringskategori	Oberoende		Oberoendemål	
	Vikt	Operationalisering	Vikt	Operationalisering
a) Handelsmässigt beroende				
b) Finansiellt b.				
c) Teknologiskt b.				
d) Geopolitiskt b.				
e) Militärt b.				
f) Kulturellt b.				
g) Arbetskraftsb.				
h) "Övrigt" b.				

Anm X anger att specificeringskategorin är upptagen i rapporten. Den kategori som bedöms vara viktigast anges med X1

Kommentar:

Landets oberoende bedöms som:

Land	År	Projekt	Dokument
------	----	---------	----------

**MOTIV**

**3 Oberoendemålet har enl dokumentet denna betydelse för tillkomsten och utformningen av projektet/landbiståndet**

	BOT	MOÇ	ZAM	SAD
a) Mycket stor betydelse = 1				
b) Varken liten eller stor betydelse = 2				
c) Mycket liten betydelse = 3				
d) Oklart = ?				
e) Målet behandlas ej i dokumentet = -				

T = tillkomst  
U = utformning

**Motivering:**

**4 Följande biståndsmål behandlas (det som behandlas mest utförligt anges under I)**

		BOT	MOÇ	ZAM	SAD
T = tillväxt	I				
D = demokrati	II				
F = fördelning	III				
O = oberoende	IV				

**Kommentar:**

**5 Följande biståndsmål som motiv för bistånd behandlas (det viktigaste motivet anges under I)**

		BOT	MOÇ	ZAM	SAD
	I				
	II				
	III				
	IV				

**Kommentar:**

Land	År	Projekt	Dokument

## UTVÄRDERING

6 Följande mål tas upp i samband med utvärderingen av projektet/landbiståndet (det mål som bedöms som a) viktigast, b) ha högst måluppfyllelse anges under I)

	a)	b)
I	_____	_____
II	_____	_____
III	_____	_____
IV	_____	_____

7 Avseende oberoendemålet är måluppfyllelsen

a) Mycket stor = 1

b) Varken stor eller liten = 2

c) Mycket liten = 3

d) Oklar = ?

e) Anges ej = -

Kommentar:

---

Kommentar:





FÖRTECKNING ÖVER ANALYSERADE INSATSER OCH UTVÄRDERINGAR**A. INSATSER OCH UTVÄRDERINGAR I BOTSWANA, MOÇAMBIQUE OCH ZAMBIA**

Land	Ansvarig sektorbyrå	Utvärdering utförd år
<b>BOTSWANA</b>		
The small enterprise development unit - SEDCO. The Swedish contribution and a comparison of SEDCO with BEDU	Industribyrå	1978
The impact of village water supplies in BOT. A study of four villages, Mmathethe, Modipane, Sojwe, Tsamaya	"	1978
National Centre for Vocational Training in BOT. Evaluation report	"	1978
Evaluation of three secondary schools in BOT	"	1978
Evaluation of 25 type II houses in Gaborone	"	1978
Report on the UNDP/UNIDO evaluation mission on DP/BOT/72/009 Botswana enterprise development unit (BEDU)	"	1980
Annual water sector review of the village water supply programme	"	1981
Village area development programme. A review and evaluation of an experiment in integrated rural development	Lantbruksbyrå	1978
Botswana's first livestock development programme. An experiment in agricultural transformation. A project completion report	"	1980
The second university of BOT. An evaluation of third country training	Undervisningsbyrå	1980
Report on the evaluation of the impact of the branch libraries on their communities	"	1981
How can we succeed? Evaluation of the national literacy programme. A progress report	"	1982
Education and training in BOT 1974-80. The impact of Swedish assistance. An evaluation	"	1982

Land	Ansvarig sektorbyrå	Utvärdering utförd år
<b>MOZAMBIQUE</b>		
MONAP Mozambique - Nordic Agricultural Programme. Report of the Nordic Evaluation Group	Lantbruksbyrån	1980
Evaluation of the FO-6 project. Restoration of forestry production enterprises in Sofala and Manica provinces	"	1981
Mid-term evaluation of MONAP II	"	1982
<b>ZAMBIA</b>		
Rapport om Mpika College of Agriculture.	Lantbruksbyrån	1978
Report on the cooperative credit scheme of ZAM	"	1980
The Agricultural Sector Support Programme ZAM. An evaluation	"	1983
A special study of ZAM Co-operative Federation (ZCF) and Swedish Co-operative Centre (SCC). A report under the 1983 evaluation mission of ASSP in ZAM	"	1983
Institutional cooperation between the University of ZAM and the University of Luleå 1976-82. An evaluation	Undervisningsbyrån	1982
Technical and Vocational Teachers College Luanshya, ZAM. An evaluation	"	1983

Anm. Insatserna är betecknade med utvärderingsrapportens titel och tillkomstår. Botswana betecknas med BOT och Zambia med ZAM.

**B. INSATSER INOM SADCC 1982-83**Land

BOTSWANA	Stöd till järnväg i Botswana
"	Signal- och teleutrustning till Botswanas järnväg
MALAWI/ TANZANIA	Mikrovågslänk mellan Mzuzu (Malawi) och Mbeya (Tanzania)
MOÇAMBIQUE	Upprustning av väg Matola - Namacha
"	Bemanning av SATCCs tekniska enhet under 1984-85
ZIMBABWE	Internationell telefonväxel



## FÖRTECKNING ÖVER INTERVJUADE SIDA-TJÄNSTEMÄN

Johan Brisman  
Dagmar Modin

Industribyrå  
Industribyrå

Johan Holmberg  
Jan Runnqvist

Lantbruksbyrå  
Lantbruksbyrå

Jimmy Gunnarsson  
Lars-Olof Höök  
Börje Ljunggren  
Tor Sellström

Länderbyrå  
Länderbyrå  
Länderbyrå  
Länderbyrå

Arne Carlsgård  
Lennart Wohlgenuth

Undervisningsbyrå  
Undervisningsbyrå

Jan-Olof Agrell

Utredningsbyrå



## FRÅGEFORMULÄR FÖR INTERVJUER MED SIDA-TJÄNSTEMÄN

- 1 Hur har oberoendemålets ställning (och definition) förändrats under den period du arbetat på SIDA?
- 2 Vad lägger du själv in i begreppet oberoende?
- 3 Vilken betydelse anser du att oberoendemålet har när du skall argumentera för/emot bistånd
  - till land .....
  - till ..... - sektorn
  - och till olika projekt inom - ..... sektorn?
- 4 Har du handlagt fall där oberoendemålet kommit i konflikt med andra biståndsmål och hur har du löst detta? Har oberoendemålet då vägt lätt eller tungt?
- 5 Tror du att din uppfattning (fråga 3, 4) delas av de andra handläggarna på byrån/SIDA?
- 6 Försöker du att i olika sammanhang operationalisera oberoendemålet? När och hur gör du det? Gör du det på ett konsekvent sätt eller använder du mer tillfälliga operationaliseringar?
- 7 Anser du att det finns en gemensam syn på byrån/SIDA i frågan hur man skall operationalisera oberoendemålet? Är den explicit?
- 8 I HPU anges att det i "PM:en om utvecklingssamarbetet" bör redovisas följande:

"Erfarenhetsanalysen bör utmynna i en bedömning av i vilken utsträckning uppsatt biståndsmål uppnås. Den bör också diskutera i vad mån den nuvarande sektorinriktningen, projektval, insatstyper och resurssammansättning leder till avsett resultat."

Hur gör du när du skall utvärdera oberoendemålet på landnivå?
- 9 Anser du att det finns en enhetlig praxis inom byrån (SIDA) (avseende fråga 8)?
- 10 Hur stor vägledning har du av oberoendemålet när det gäller biståndshandtering (t ex fördelning av bistånd mellan olika länder, sektorer och projekt)?
- 11 Tror du att oberoendemålet ofta används som täckmantel för att dölja andra, mindre ädla mål och motiv (t ex ökat återflöde)? Kan du ge några konkreta exempel?
- 12 Skulle du vilja att oberoendemålets ställning förändrades (t ex att målet borttogs, operationaliserades e d) eller tycker du att det är bra som det är i dag? Vilka för- och nackdelar finns det med ett så pass vagt begrepp?

13

I min undersökning av SIDA och oberoendet är de preliminära slutsatserna utifrån det undersökta skriftliga materialet (PM om utvecklingssamarbete, petita, idé- och insats-PM, utvärderingar m m) följande:

#### Landnivå

- Oberoendemålet spelar på landnivå en stor roll som motiv till biståndet till södra Afrika.
- Oberoendemålet operationaliseras sällan.
- Oberoendemålet utvärderas sällan.
- Det finns en alltför stor spännvidd mellan den betydelse som oberoendemålet har som motiv för bistånd och de resurser som läggs ner på att bedöma måluppfyllelsen.
- Oberoendemålet hanteras på inkonsekvent sätt och det skiljer sig avsevärt vad gäller olika typer av dokument (t ex olika länder).

#### Projektnivå

- Oberoendemålet används sällan som motiv för bistånd och operationaliseras och utvärderas så gott som aldrig.

Vilka kommentarer har du till slutsatserna?

14

Övriga kommentarer