





UTRIKESDEPARTEMENTET

## STUDIER AV BISTÅND

Slutrapport från kommittén för analys  
av utvecklingssamarbete

November 1994

Ds 1994:137

Rapport 8

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Fax: 08-20 50 21  
Telefon: 08-690 90 90

Statsrådet  
Pierre Schori

Kommittén för analys av utvecklingssamarbete redovisade i juni 1994 sitt betänkande "Analys och utvärdering av bistånd" (SOU 1994:102). Som framgick av det betänkandet genomfördes inom ramen för kommitténs uppdrag ett flertal särskilda studier rörande bistånd, studier som kommittén avsåg att senare redovisa i en sammanfattande slutrapport. Denna rapport redovisas härmed och kommitténs arbete är i och med denna rapport avslutat. Ett par studier som kommittén låtit utföra utkommer emellertid i tryckt form först något senare.

Stockholm i november 1994

Ingemar Mundebo

Sigvard Bahrke	Mårten Carlsson	Gudrun Dahl
Johan Gärde	Benny Hjern	Sven Holmberg
Bo Karlström	Britt-Marie Mattsson	Kristina Svensson

REGERINGSKANSLIETS  
OFFSETCENTRAL  
Stockholm 1994

ISBN 91-38-13850-6  
ISSN 0284-6012

/Claes Sandgren  
Enrique Ganuza

---

## Innehåll

<b>1. Inledning</b>	<b>7</b>
<b>2. Resultatens spridning och användning</b>	<b>9</b>
<b>3. Är svenskt bistånd rationellt?</b>	<b>11</b>
<b>4. Förbättrade metoder</b>	<b>17</b>
4.1 Framtagning av relevant biståndsstatistik	17
4.2 Användning av landet som analysenhet	17
4.3 Biståndets makroekonomiska effekter	18
4.4 Biståndsberoende	19
4.5 Biståndets effekter på den reala växelkursen ("Dutch-disease")	20
4.6 Sambandet mellan bistånd och export - återflöde	21
4.7 Utvärdering av utvärderingar	22
4.8 Utformning av konditionalitet	23
<b>5. Biståndets effekter: landstudier</b>	<b>27</b>
5.1 Allmänna aspekter	29
5.2 Makroekonomiska aspekter	31
5.2.1 Sparande	31
5.2.2 Investeringar	33
5.2.3 Importkapacitet	35
5.3 Social välfärd och social utveckling	38
5.4 Ekonomiskpolitiska aspekter	40
5.4.1 Biståndsberoende	41
5.4.2 Utlandsskulden	43
5.4.3 Ekonomisk stabilisering och struktur- anpassningsprogram	45
5.4.4 Konditionalitet	49
5.5 Effekter på projektnivån	52
5.5.1 Mottagarländernas absorptionsförmåga	53
5.5.2 Biståndsorganens arbetssätt	55
5.6 Rekommendationer	58
<b>Bilagor</b>	
1. Kommitténs och sekretariatets sammansättning	65
2. SASDA publikationer	67

## 1. Inledning

Vårt uppdrag har enligt regeringens direktiv (1992:59) syftat till att ge regeringen ett bättre underlag för den fortlöpande effektiviseringen av biståndet och biståndsadministrationen.

I vårt betänkande (SOU 1994:102) behandlade vi främst uppdraget enligt direktiven att överväga "hur verksamheten med övergripande utvärdering och analys inom biståndsområdet bör bedrivas på längre sikt".

Vi fick också i uppdrag i direktiven att göra studier av angelägna biståndspolitiska frågeställningar. Vi har låtit genomföra ett antal sådana med tonvikt på effektivitetsfrågor. I denna slutrapport redovisas en sammanfattning av resultaten av studierna.

Med hänsyn till att vi i direktiven uppmanades att pröva och utveckla metoder för utvärdering och resultatanalys har sådana frågor getts en viktig plats i studieprogrammet. Under punkt 4 i rapporten redovisas de metoder som utvecklats.

Vi ombads i direktiven att redovisa erfarenheterna av det hittillsvarande arbetet med utvärdering och resultatanalys inom det biståndspolitiska området. Under punkt 4.7 nedan redovisar vi våra iakttagelser på grundval av en analys av 177 utvärderingar som genomförts inom biståndssystemet.

Under punkt 5 sammanfattar vi resultaten och erfarenheterna av den tyngsta delen av vårt studieprogram, nämligen ett antal landstudier av biståndets effekter. Det landprogrammerade biståndet utgör sedan länge en central och uppmärksam del av utvecklingsarbetet. Våra studier har varit inriktade på effekter och samband som hittills beaktats otillräckligt.

Som påpekades i betänkandet tillsattes kommittén ungefär ett år efter att regeringen beslutade om att den skulle tillkallas.

Den knappa tiden medgav inte så grundliga diskussioner om

studieprogrammet som vi skulle ha önskat. Kommitténs kansli, Sekretariatet för analys av utvecklingssamarbete (SAU), som i huvudsak svarat för uppläggningsstudieprogrammet, har arbetat inom en snäv tidsram. Författarna själva svarar för innehåll och slutsatser i de studier som har genomförts. En förteckning över studierna finns i bilaga 2.

Under hösten har SAU genomfört en utvärdering av Sveriges samarbete med Central- och Östeuropa. Utvärderingen, som görs enligt tilläggsdirektiv från regeringen (dir 1994:4), redovisas i Ds 1994:134. Vidare genomför SAU en studie av biståndets inverkan på kvinnans ställning, som beräknas vara avslutad vid årsskiftet. Studien ingår i underlaget för FN-konferensen om kvinnans ställning, som skall äga rum i Peking i september 1995. Härutöver har en förstudie gjorts, vars syfte är att vara utgångspunkt för utformningen av en svensk policy rörande katastrofbistånd (WP 15).

## 2. Resultatens spridning och användning

Vid sidan av kommitténs betänkande (SOU 1994:102) har sekretariatet, SAU, publicerat resultaten av studierna i två serier: "Departementsserien" (Ds) som i det följande benämns (R), rapporter, och "Working Papers" (WP). WP har getts ut av SAU i respektive författares namn.

De viktigaste studierna har getts ut i departementsserien (R). Upplagorna har uppgått till 1.000-1.300 exemplar. De har distribuerats i Sverige och i de mottagarländer som varit föremål för analys. Internationella organisationer såsom Världsbanken, UNDP och EG har beställt betydande upplagor.

WP har använts för att sprida information om delstudier, analyser och översikter av mindre omfattning eller preliminära resultat som i sin tur har använts som bakgrund och/eller bidrag till större, mera omfattande studier, inklusive som underlag till betänkandet.

Fyrtio stycken WP har publicerats, därav 18 stycken som rör samarbetet med Central- och Östeuropa. WP har tryckts i upplagor på mellan 150 och 300 exemplar och har distribuerats huvudsakligen i Sverige.

R har fått bred spridning inom mottagarländerna, de svenska biståndsmyndigheterna och berörda departement. WP har spritts framförallt i Sverige. Seminarier och diskussioner om de presenterade resultaten har ordnats i de flesta fall, varigenom förändringsprocesser inom biståndssystemet initieras. Flera möten och seminarier förutses äga rum under de närmaste månaderna såväl i mottagarländerna som i Sverige.

Landstudierna har utgjort ett underlag för formuleringen av landstrategier för det framtida biståndet till Guinea-Bissau, Tanzania och Nicaragua.

Beträffande Nicaragua har de av SAU producerade rapporterna diskuterats med de berörda nicaraguanska beslutsfattarna liksom med givare som finns representerade på plats. Slutsat-

ser och operativa iakttagelser har sammanställts i en särskild rapport på spanska som har distribuerats både i Nicaragua och i Centralamerika. Slutsatserna har även diskuterats med andra viktiga aktörer som UNDP, Interamerikanska utvecklingsbanken och Världsbanken. Rapporterna har fått ett mycket positivt mottagande och det är vår uppfattning att de kommer att bidra till en konstruktiv dialog som leder till förbättringar av biståndet.

I Zambia och Guinea-Bissau planeras seminarier i respektive land med berörda beslutsfattare i syfte att diskutera genomförandet av rapporternas slutsatser och rekommendationer.

Vad gäller Tanzania har SAU kommit överens med den tanzaniska planeringskommissionen och motsvarande utvärderings- och policyorgan i Finland, Norge och Holland att inleda en diskussion om genomförandet av slutsatser och rekommendationer som återfinns i ländernas Tanzaniastudier.

SAU:s arbete om samarbetet med Central- och Östeuropa kan förväntas bli ett viktigt underlag för regeringens och riksdagens beslut om den framtida inriktningen av stödet. Som vi nämnde tidigare har 18 stycken WP producerats. En rapport med sammanfattande slutsatser och rekommendationer har avlämnats (Ds 1994:134).

En analys av biståndets effekter på kvinnans ställning pågår, som beräknas ge upphov till 6-9 WP. Slutrapporten, som bl.a. skall ingå i underlaget för Sveriges agerande vid 1995 års kvinnokonferens i Peking, beräknas föreligga vid årsskiftet.

### 3. Är svenskt bistånd rationellt?

Studien genomfördes av Helge Hveem och Desmond McNeill, Centrum för utveckling och miljö, Universitetet i Oslo. Syftet med studien var att belysa den svenska biståndspolitikens förskjutningar och teoretiska grundvalar under perioden 1968-94 genom en analys av de utvecklingsteoretiska uppfattningar och den problemanalys som ligger till grund för den politik som förordas i biståndspropositionerna, deras anknytning till den internationella debatten om utvecklingsfrågor vid den aktuella tidpunkten samt överensstämmelsen mellan problemanalys och förslag till politik i de berörda propositionerna.

Genomgående i studien används begreppet "rationalitet" som likvärdigt med "konsistens": konsistens mellan övergripande och underordnade mål, konsistens mellan de olika underordnade målen, konsistens mellan målen och den policy som implementeras för att uppnå dem (som ibland kallas instrumentell rationalitet).

Vilka kunskapsramar och utvecklingsparadigm har påverkat utformningen av svensk biståndspolitik? Har Sverige följt de internationella trenderna eller har vi gått egna vägar? Under 1960-talet betonades solidariteten som grunden till ett starkt socialt engagemang. Strukturalismen med tonvikt på nord/sydrelationerna kännetecknade 1970-talet. Marknadsfilosofi och genomförande av strukturanpassningsprogram dominerade 1980-talet. För närvarande görs en mera kritisk bedömning av marknadsansatsen samtidigt som tonvikten åter läggs på fattigdomsbekämpning. Det är vad Hveem/McNeill kallar för en helcirkelhypotes: man börjar och avslutar med samma ansats.

Författarna prövar också en annan hypotes, konvergenshypotesen: Sveriges biståndspolitik skilde sig tidigare från de ledande OECD-ländernas. Men under det senaste decenniet har politiken kommit att allt mer stämma överens med övriga OECD-länders.

En analys av utvecklingstänkandet i Sverige påvisar följande perioder: utvecklingsoptimismen (1960-1972) med tonvikt på modeller som analyserade nationens uppbyggande; utvecklingsradikalismen (1973-1981) och diskussionen kring den nya ekonomiska världsordningen; ekonomisk liberalism (1982 till idag) med strukturanpassningsprogram i centrum. Analysen av biståndspropositionerna visar enligt författarna hur politiken påverkats av följande huvudströmningar i den internationella utvecklingsdebatten: fattigdomsinriktning, Nord/Syd-relationen, befolkningsfrågor, moderniseringsteori, strukturalism, beroendeskolan, mänskliga basbehov, den nya ekonomiska världsordningen, den liberala "interdependence"-ideologin och strukturanpassning.

Beträffande de fem målen för svensk biståndspolitik sammanfattar Hveem/McNeill att det står klart att vart och ett inte kan få samma vikt utan att det leder till inbördes konflikter, att prioritering av det ena eller andra varierar över tiden beroende på vilka frågor/sektorer som diskuteras och att det faktum att olika mål väger olika i sin tur leder till konkurrens mellan beslutsfattare. Författarna konstaterar att stor vikt fästs under hela perioden vid mål som relaterar till utrikespolitiken som i sin tur påverkar biståndspolitik.

Fattigdomsbekämpningen har under hela analysperioden varit det överordnade målet för svenskt bistånd. Hveem/McNeill urskiljer *sju centrala frågor* i den svenska biståndsdebatten och påpekar att trots svängningar ett stort mått av konsensus har bibehållits.

För det första har problemlösningsidentifieringen - vad beror underutvecklingen på? - kretsats kring två frågeställningar: a) om det är det internationella eller det nationella systemet som är avgörande; b) om det beror på för mycket statsstyrning i ekonomin eller om marknadsstyrningen varit för stark.

Enprocentsmålet är den andra frågan. Den har gjorts till en del av förhandlingsprocessen om innehållet i statsbudgeten. Givarstyrning kontra mottagarprioriteringar är den tredje frågan som har ofta diskuterats under åren. På senare tid har

betydelsen av ömsesidighet och "partnership" betonats.

Den fjärde frågan är diskussionen kring bundet/obundet bistånd. Tillgänglig statistik visar emellertid en minskning av det bundna biståndet under åren.

Urvalet av samarbetsländer har varit en av de mest kontroversiella frågorna i biståndsdebatten. Vietnam, Kuba och Nicaragua har varit de kanske mest omdiskuterade länderna. Strävan efter att uppnå kompromisser har lett till att "socialistiska" länder har balanserats mot "liberala". När ett land väl har blivit programland har det funnits ett starkt tryck att fortsätta biståndet under långa perioder.

Målgrupperna för svenskt bistånd har diskuterats sparsamt i propositionerna. Kvinnorna och jämställdhetsaspekterna är kanske de mest uppmärksammade frågorna i det här sammanhanget, kring vilka det för övrigt har rått stor enighet. Det har varit betydligt svårare att komma överens om val och prioritering av sektorer.

Slutligen har biståndssystemets organisationsstruktur samt administrativa rutiner kontinuerligt varit föremål för diskussion. Författarna tror sig bakom detta ana ett försök att undvika debatter om politiskt mera kontroversiella frågor.

Motiven för biståndet har varierat. Ibland har rent altruistiska ställningstaganden dominerat policyn. Fattigdomsbekämpning, social jämlikhet, demokrati och miljöintresset har klart betonats när sådana motiv har varit förhärskande.

Vänsteraktivismen har dominerat under vissa perioder, vilket betytt en betoning av beroenderelationer, nord/syd-perspektivet, strukturalismen och oberoendemålet. Valet av samarbetsländer har under sådana perioder varit ett centralt inslag i debatten.

Den ekonomiska liberalismen har betonat marknadens roll och vikten av tillväxtnålet. Slutligen har gemensamma intressen och kommersiellt egenintresse som motiv betonat biståndets



betydelse för att bygga upp fred och säkerhet i världen samtidigt som Sveriges alliansfrihet har understrukits.

Hveem/McNeill frågar sig om svensk biståndspolitik har varit konsekvent i förhållande till huvudmålet att höja de fattigas levnadsstandard. Samförstånd har ibland uppnåtts på bekostnad av konsistensen. Inga av de fem biståndsmålen har försumrats under den period som undersökts. Men över tiden märks ett allt klarare inflytande från den så kallade "Washington consensus" (policystöd med konditionalitetskrav från framförallt Världsbanken och Internationella valutafonden).

Författarna konstaterar också en tilltagande misstro mot statens möjligheter att uppfylla krav på effektivitet och ansvarighet ("accountability") i mottagarländerna. Ibland har ökad misstro hos givarna sammanfallit med att mottagarlandets oberoende minskat som en följd av alltför stor biståndsvolymer. Detta utgör en av biståndets huvudmotsättningar.

Hveem/McNeill anser att bristen på konsistens har lett till ett ökat antal projekt/insatser, ökat antal kanaler och sektorer och följaktligen till en tilltagande fragmentarisering av biståndsin-satserna.

Som vi påpekade i vårt betänkande ställer resultat- och målstyrningsprocessen stora krav på departementet. Budgetpropositionen är ett av de viktigaste instrumenten i den processen. Hveem/McNeill visar att propositionerna har blivit alltmer av en politisk förhandlingsprodukt och ett resultat av de övergripande budgetförhandlingarna. De propositioner som föreläggs riksdagen innehåller en mängd tankar, diskussioner och förslag om utvecklingsfrågor. Men det står inte alltid klart hur olika resonemang om mål och prioriteringar förhåller sig till varandra. Budgetpropositionerna fyller därför inte sin funktion som styrinstrument på biståndsområdet.

Propositionerna bör ges en klarare roll i styrningsprocessen. Det kräver en större klarhet i fråga om mål och medel. Vidare krävs att andra styrinstrument utvecklas och att samspelet

mellan styrinstrumenten klargörs.

Slutligen anser författarna att biståndspropositionerna inte utgjort någon god grundval för kritiska policyanalyser och de rekommenderar att deras innehåll och disposition ses över samtidigt som en extern "kvalitetsgranskning" av dem kontinuerligt företas.

## 4. Förbättrade metoder

I enlighet med vårt uppdrag att bedriva metodutveckling har metodfrågor getts en framskjuten plats i studieprogrammet. I det följande redovisas de viktigaste metodbidragen.

### 4.1 Framtagning av relevant biståndsstatistik

Den idag tillgängliga statistiken över svenskt bistånd är inte ändamålsenlig för studier och analyser av biståndets effektivitet. I en studie av Eklöf (WP 13) presenteras ett förslag med följande komponenter: a) en heltäckande och enhetlig redovisning av slutanvändningen av biståndsmedel; b) en mera detaljerad nedbrytning av biståndsutbetalningarna med hänsyn till att olika typer av bistånd har olika slags effekter (se även White R 7); c) en analys av administrationskostnaderna i systemets olika led i syfte att underlätta uppföljning av kostnadseffektiviteten.

För att i framtiden kunna förbättra den statistiska informationen inom biståndsområdet är det nödvändigt att ytterligare precisera kraven på de myndighetsspecifika underlagen och sträva efter större enhetlighet och standardisering, vilket skulle kunna ske lämpligast inom ramen för ett utvecklingsarbete med deltagande av berörda myndigheter, departement samt statistikproducenter som löper under ca ett och ett halvt år.

### 4.2 Användning av landet som analysenhet

Behovet av att på landnivå kunna dra slutsatser om effekterna av biståndsinsatserna har på senare tid betonats internationellt. Både Världsbanken och Interamerikanska utvecklingsbanken bedriver för närvarande försöksverksamhet kring hanteringen av deras samlade projekt/insatser i ett givet land (s. k. portföljförvaltning).

I Sverige har man inte hittills försökt mäta biståndets

samlade effekter på landnivå. SAU har provat de metodologiska förutsättningarna för det. Metoden har bland annat möjliggjort en uppskattning av såväl de mikro- som de makroekonomiska effekterna av biståndet. Metoden har också möjliggjort en analys av biståndets effekter på den samlade ekonomiska politiken vilket i sin tur påverkar variabler som investeringar, sparande, konsumtion, etc.

De studier som genomförts inom ramen för SAU:s arbete visar att denna påverkan är vida större än de direkta effekter som olika projekt kan uppnå.

Metoden underlättar också en analys av sambandet mellan biståndsresultat och den ekonomiska politiken. Felaktiga policymiljöer förhindrar att biståndsprojekten når sina mål, oavsett hur väl projekten genomförs.

Landperspektivet har slutligen möjliggjort en analys av sambandet mellan bistånd och skuldsättning, framförallt i länder som är hårt skuldsatta, i likhet med de fyra som har blivit föremål för analys. Bara ett landperspektiv kan lyfta fram de effektivitetsförluster som uppstår i det policybaserade biståndet när mottagaren är kraftigt skuldsatt.

### 4.3 Biståndets makroekonomiska effekter

Metodologin bygger på en granskning av biståndsflödena med utgångspunkt från betalningsbalansen och kraven på internbalans (sparande vis å vis investeringar) och externbalans (export vis å vis import). Samband och relationer mellan biståndet och vissa makrovariabler (investeringar, sparande, konsumtion, import, export, statsutgifter, statsintäkter, offentlig/privat) har analyserats.

Metodologin utvecklas i White (R 7) och har även använts i studierna av Bigsten m.fl. (R 5 och 6), Behar och Lundahl (R 4), Svedberg (R 3).

Med utgångspunkt från nationalräkenskaperna (där skillnaden

mellan sparande och investeringar är identisk med både handelsbalansen och betalningsbalansen) utvecklas en modell och analysram. Skillnaden mellan det inhemska sparandet och investeringarna måste finansieras genom ett nettoinflöde av kapital (betalningsbalansen). Detta nettoinflöde måste vara lika stort som under-/överskottet i handelsbalansen.

Den huvudfråga som besvaras genom den framtagna metoden är hur identiteterna ovan bibehålls när bistånd mottas. Biståndsinflödet kan ge upphov till ökad import och investeringar eller till förändringar av andra variabler i mottagarens ekonomi.

Metoden testas empiriskt på de fyra länderna avseende följande relationer: bistånd och import, bistånd och realväxelkurs, bistånd och sparande, bistånd och investeringar, bistånd och statsutgifter samt bistånd och statsinkomster.

Metodologin kompletteras i White (R 7) med modeller som uppskattar de olika variablernas förändring vid bestämda policyförändringar samt variablernas förändring vid ändrade biståndsöverföringar till landet i fråga.

De konkreta resultaten presenteras nedan i en sammanfattning (se punkt 5).

### 4.4 Biståndsberoende

En metod för analys av biståndsberoende har tagits fram (White R 7) och använts i de olika länderstudierna. Biståndsvolymens utveckling i ett givet land studeras i relation till kraven på såväl intern- som externbalans i det berörda landet. Enkelt uttryckt: ett mottagarland behöver bistånd för att finansiera skillnaden mellan investeringarna och det inhemska sparandet (om investeringarna är större än sparandet) samt skillnaden mellan import och export (om det finns ett underskott i handelsbalansen).

I ett visst land kan biståndet bidra till att täppa till eller

minska sådana underskott. Men det kan också vara så att underskotten trots oförändrat eller ökat bistånd inte visar någon tendens att minska. Landet i fråga kommer i så fall att behöva fortsatt bistånd och blir därför biståndsberoende. I samtliga fyra länder konstaterades biståndsberoende.

#### 4.5 Biståndets effekter på den reala växelkursen ("Dutch-disease")

En ram för analys av den "holländska sjukan" har utvecklats med utgångspunkt från Sebastian Edwards arbete om "Real Exchange Rates, Devaluation, and Adjustment" (MIT Press, Cambridge, 1991).

Frågan diskuteras utförligt i alla landstudier. Metodologiskt presenteras den i detalj i Svedberg (R 3) och Zejan (WP 17). Ett ökat utbud av utländsk valuta (genom ett inflöde av bistånd) höjer ("apprecierar") den reala jämviktsväxelkursen. Relativpriset på handelsvaror i förhållande till icke handelsvaror minskar vilket i sin tur leder till att produktionsresurserna flyttas över från handelsvarusektorn (export- och importkonkurrerande varor) till sektorn för icke handelsvaror. De inhemska intäkterna i utländsk valuta minskar, alltså en effekt som går i motsatt riktning till vad biståndet avses åstadkomma.

En modell har utvecklats för att fånga in de faktorer som bestämmer den reala växelkursen. Biståndet är en sådan faktor. Modellen kan provas ekonometriskt, om tidsserier med en räckvidd på 15 till 20 år är tillgängliga. Modellen ger möjlighet att mäta sambandet mellan marginella förändringar i bistånd och marginella förändringar i växelkursen. Nedan (under punkt 5) redovisas resultaten från de fyra landstudier-na.

#### 4.6 Sambandet mellan bistånd och export - återflöde

Hur mäter man biståndets effekter på givarlandets export? Frågan analyseras i en studie genomförd av Thomas Andersson och Håkan Hellström (R1), Industriens Utredningsinstitut (IUI). Diskussionen på detta område har länge varit inriktad på frågan om återflödet, den del av biståndet som resulterar i upphandling av varor och tjänster från givarlandet. Från och med budgetåret 1992/93 begär regeringen en årlig rapportering av återflödet. Med stöd av återflödesanalys har biståndets effekter på den svenska exporten hävdats vara betydande (år 1990 uppgavs återflödet vara 50%).

Då frågan om bundet bistånd och återflöde sedan länge tillmätts stor vikt i debatten är det viktigt att klarlägga vad ett återflöde är. Följande villkor är centrala: a) betalningarna skall gälla varor eller tjänster tillhandahållna av aktörer med hemvist i givarlandet; alltså, en geografisk definition utan avseende på ägarförhållanden; b) finansieringen skall ske med medel avsedda för biståndsverksamhet, både gåvor och krediter; c) det måste finnas ett orsakssamband mellan biståndet och exporten.

Ett problem uppstår när det gäller insatsvaror. När produktionen integreras alltmer internationellt kan vidareförädling av utländska varor i givarlandet (eller export till dotterbolag i tredje land för vidareexport till u-länder) medföra att återflödesrapporteringen över- respektive underskattar effekterna på givarlandets handelsbalans.

Mätproblem föreligger också när exporten finansieras med krediter. I praktiken kan utfallet inte fastslås förrän man vet i vilken utsträckning mottagaren förmått återbetala krediten. Finansieringsvillkoret innebär vidare att indirekta effekter (export som uppstår till följd av biståndet men som finansieras på annat sätt) inte fångas upp.

Om analysen skall vara relevant som policy-indikator bör den

endast omfatta export som kommit till stånd tack vare biståndsinsatser. När biståndsfinansiering ersätter kommersiell finansiering föreligger i praktiken inga reella effekter på exporten. Biståndsaktiviteter ger i sig upphov till direkta exportmöjligheter men kan också påverka exporten indirekt. Export kan tillkomma, kvarstå eller falla bort. Biståndsfinansierad export kan ha uppstått till följd av biståndet eller ha ersatt tidigare kommersiell export. Att export försvinner kan till exempel bero på att lokal produktion ersätter import från givarlandet. "Biståndstillväjning" kan också medföra att kommersiellt gångbara projekt ratas om inte finansiering ordnas med biståndsmedel. Den långsiktiga målsättningen i detta sammanhang måste vara att få till stånd indirekta effekter i form av export som inte längre förutsätter bistånd.

De svenska biståndsmyndigheternas rapportering är sällan utformad för att ge underlag för en återflödesanalys. De beräkningar som utförts har baserats på antaganden och gissningar. För att rapporteringen av återflödet skall vara meningsfull krävs dels ett klagörande av vad som skall mätas och dels att rapporteringssystemet anpassas därtill.

#### 4.7 Utvärdering av utvärderingar

En metodologi för granskning av utvärderingar har utvecklats. Arbetet redovisas i Forss (WP 40).

Inom utvecklingsbiståndet företas en stor mängd utvärderingar. Syftena är att redovisa resultaten av biståndsverksamheten, att förbättra resultatåterföring och lärande samt att förbättra underlaget för beslutsfattande. Utvärderingsrapporterna har flera olika målgrupper, såsom allmänheten, riksdagen, regeringskansliet och biståndsorganisationerna. Det är viktigt att utvärderingssystemet tillhandahåller både relevant och tillförlitlig information. I annat fall kan det inte fylla sina funktioner.

Under sitt arbete har SAU samlat en stor mängd utvärderingsrapporter. 177 utvärderingar har beskrivits enligt en

standardiserad modell och lagts in i en databas. Beskrivningen avser t.ex. enkla data som myndighet, sektor, kostnad, land, typ av insats, osv. Men beskrivningen innehåller också information om vilka metoder som använts för utvärderingen, vilken typ av frågor som analyserats och hur utvärderarna fastställt nytta, effektivitet, bärkraftighet, m.m. Beskrivningen försöker fånga in även tvärdisciplinära frågor och diskutera utvärderingarnas tillförlitlighet och validitet.

Databasen söker så långt möjligt fånga in utvärderingarnas kvalitet. Men det finns aspekter av kvalitetsbegreppet som inte är täckta och som knappast låter sig kvantifieras på detta sätt. I en del fall ger mallen indikatorer på i vilken riktning kvalitetsmättet pekar. Man kan bedöma i vilken mån utvärderarna arbetar enligt vedertagen metod, om de redovisar empiriska data och själva analyserar sina metoder. Detta kan tas som en indikation på tillförlitlighet, men det är inte säkert att en utvärdering som arbetar på detta sätt når tillförlitliga resultat. Arbetshypotesen är dock att sannolikheten för att finna korrekta och relevanta resultat ökar när utvärderarna arbetar metodologiskt medvetet, med redovisning av data och med en prövning av sina metoder.

Metodologin underlättar jämförelser i ett internationellt perspektiv (kompatibilitet med en kanadensisk metodologi är säkrad, men även jämförelser med utvärderingar i Norge och USA är genomförbara). Det är möjligt att i viss utsträckning jämföra svenska utvärderingar med motsvarande produkter från andra länder och se i vilken utsträckning de svenska produkterna håller en godtagbar internationell kvalitet.

#### 4.8 Utformning av konditionalitet

Ett embryo till metod för utformning av konditionalitet har tagits fram i studierna om Tanzania (Bigsten m.fl. R5) och Zambia (Bigsten m. fl. R 6).

En av huvudsatserna i de fyra landstudierna samt i White (R 7) är att den ekonomiska politiken spelar en avgörande roll

för biståndets effektivitet. Felaktig ekonomisk politik (dålig policymiljö med andra ord) undergräver förutsättningarna för framgångsrika biståndssatsningar. Dålig policymiljö kan uppstå som en konsekvens av: a) felaktig information om konsekvenserna av olika policyåtgärder; b) olika preferenser eller värderingar hos givarna respektive mottagarna om effekterna av olika åtgärder; c) mottagarens dåliga rykte, vilket i sin tur undergräver trovärdigheten för policyförändringar, trots en överenskommelse mellan givare och mottagare. Makroekonomisk konditionalitet har blivit ett viktigt inslag i biståndsgivningen under 1980- och 1990-talen som ett sätt att förbättra dåliga policymiljöer hos mottagarna (ibland har konditionalitet blivit en förevändning för att säkra uppfyllelse av olika krav hos givarna och/eller underlätta samordningen kring policyrådgivning inom givarsamfundet).

Enklast att hantera är den konditionalitet som syftar till att motverka felaktig information om policyåtgärder: mottagarna tvingas att inse "sina misstag". Om mottagare och givare har olika preferenser kan konditionaliteten öka biståndets effektivitet men dess slutgiltiga utformning blir beroende av hur stor avvikelser mellan preferenserna är, av givarens tillgång till biståndsresurser (biståndets alternativkostnad) samt mottagarens tillgång till egna resurser.

Konditionaliteten kan också göra mottagarens policyåtgärder trovärdiga. Mekanismer för exportstöd, handelsliberalisering, devalvering är exempel på åtgärder som kan kräva "garantier" i form av konditionalitet för att få trovärdighet inför den privata sektorn och de internationella marknaderna.

I de ovan refererade studierna utvecklas en analytisk modell för att förklara utformningen av konditionalitet i relationen mellan mottagare och givare. Utformningen bör göra det lättare att skilja mellan dåliga resultat som beror på mottagarens agerande och dåliga resultat som beror på externa faktorer (utanför mottagarens kontroll). Detta i sin tur betyder att man har möjlighet att utforma konditionaliteten som ett "ex-ante"-incitament eller som en "ex-post"-belöning. För- och nackdelar med incitaments- respektive belöningsutformning

diskuteras. Författarna konstaterar att "ex-post"-konditionalitet numera provas allt oftare i internationella sammanhang men att det i båda fallen är viktigt att ange de krav som ställs, hur måluppfyllelse kommer att mätas samt följderna av bristande respekt för överenskommelserna (med andra ord att avvikelser från det överenskomna programmet som inte beror på externa faktorer har effekter på biståndsgivningen).

## 5. Biståndets effekter: landstudier

Vi har riktat in våra studier på det plan där effektivitetsförlusterna och kunskapsbristerna är som störst, nämligen landnivån. Det gäller de grundläggande förutsättningar, som måste vara för handen för att biståndet skall ha gynnsamma verkningar. Som SIDA betonar är det makroekonomiska fundamentet centralt. För betydande och varaktiga resultat krävs att-rimliga förutsättningar föreligger vad gäller makroekonomisk politik, utvecklingsprioriteringar, administration etc.<sup>1</sup> Med en sådan uppläggning kommer olika typer av bistånd och formerna för biståndets överföring i centrum för analysen. Med det vill vi inte säga att inte också andra aspekter är betydelsefulla, såsom t.ex. de kulturella betingelserna för biståndet och det politiska klimatet.

Landstudierna har gjorts med användning av en ny metodologisk ansats (se ovan under punkt 4.2 och 4.3). Metoden ger möjlighet att sammanväga resultat av olika projekt med resultat som är en konsekvens av policyförändringar; att analysera sambandet mellan bistånd och skulder, samordningen mellan olika givare samt biståndsflödenas makroekonomiska effektivitet. Positiva och negativa effekter av olika slag kan vägas ihop.

Urvalet av länder har företagits utifrån följande kriterier. Biståndets volym skulle vara stor i relation till mottagarens ekonomi (minst 20% av BNP och 30% av exportintäkter). Sverige skulle vara en av de fem största bilaterala givarna under en period av minst 10 år. Nödvändig statistik skulle vara tillgänglig vilket förutsatte tillgång till vissa tidsserier under 10-15 år.

På grundval av sådana kriterier var tre länder aktuella: Tanzania, Zambia och Nicaragua. Också Guinea-Bissau inkluderades i landkretsen. Det var en följd av regeringens beslut att en utvärdering borde göras av biståndet till det

<sup>1</sup>Staten, marknaden och biståndet, s. 77.

landet.

Ett stort antal experter har varit engagerade i studierna: sex internationellt välrenommerade forskare (tre från vardera Institute of Social Studies i Haag och Oxford University), de tre professorerna i utvecklingsekonomi i Sverige (Arne Bigsten, Mats Lundahl, Peter Svedberg), samt ytterligare 16 forskare. Sammanlagt har ca 70 manmånader av utrednings- och forskningsarbete ägnats studierna.

I det följande redovisar vi de viktigaste slutsatserna av de fem studier som rör frågan om biståndets effektivitet (R 3, R 4, R 5, R 6, R 7). De fyra länder som studerats är som nämndes Guinea-Bissau, Nicaragua, Tanzania och Zambia. Rapporterna R 3-R 6 utgör vad vi i det följande kallar för landstudier. R 7, där alla fyra länder jämförs, benämnes den makroekonomiska studien.

Såväl effektivitet som kvalitet av svenskt bistånd har granskats. Frågan har analyserats mot bakgrund av: (1) ländernas ekonomiska och sociala utveckling; (2) övriga förutsättningar för biståndet; (3) de makroekonomiska effekterna av det samlade biståndet och (4) de mikroekonomiska effekterna av de svenska biståndsinsatserna samt de svenska biståndsorganens funktions- och arbetssätt.

De slutsatser som vi redovisar i det följande bör förses med vissa förbehåll. Det statistiska underlaget för studierna är inte så solitt, som man skulle ha önskat. Det gäller särskilt Guinea-Bissau. I studierna analyseras ingående de institutionella och politiska förutsättningarna för biståndet i olika skeden i länderna. Detta återspeglas knappast alls i slutsatserna som sådana men dessa förutsättningar har naturligtvis haft stor inverkan på bedömningarna i studierna. Det ligger också i sakens natur att vår korta sammanfattning av ett material, som omfattar ca 1000 sidor, inte kan återspegla de nyanser och reservationer som finns i materialet.

Det bör också understrykas att studierna inte gör anspråk på att ge en fullständig beskrivning av förhållandena i de fyra

länderna. Viktiga aspekter har behandlats mycket knapphändigt - t.ex. mänskliga rättigheter, jämställdhet och miljöskydd - därför att de inte varit huvudmål för biståndet till de berörda länderna. En bred social ansats - med tonvikt på fördelningsfrågor och försörjningstrygghet för de fattigaste - skulle ha krävt en avsevärt längre tid än den som stod till vårt förfogande. SIDA:s brett upplagda fattigdomsstudie gjorde också en sådan ansats mindre angelägen.

### 5.1 Allmänna aspekter

De fyra länderna tillhör de fattigaste i världen, är mycket skuldtyngda och uppvisar en hög grad av biståndsberoende. Sverige är en viktig givare i de fyra länderna.

	Guinea-Bissau	Nicaragua	Tanzania	Zambia
BNI/invånare (omkring 1990) *	180	430	110	420
Skuld/BNP (omkring 1990) **	300	600	200	250
Bistånd/BNP **	68	35	40	31
Svenskt bistånd/totalt bistånd **	15	6	9	6

\* i USD  
\*\* i procent

En allmän slutsats från de fem studierna är att de makroekonomiska förhållandena i ett land i hög grad påverkar biståndets effektivitet (både inre och yttre effektivitet). Dessa förhållanden utformas och modifieras i sin tur, dels av interna faktorer, särskilt av regeringens ekonomiska politik, och dels av externa faktorer, bl.a. biståndsvolymen och dess former samt den eventuella biståndskonditionalitetens inverkan på den ekonomiska politiken.

Samtliga landstudier pekar på de faktorer som förstärker biståndsberoendet och föreslår åtgärder som kan motverka detta beroende. Dessa aspekter analyseras både ur ett



makroekonomiskt och ur ett ekonomisk-politiskt perspektiv. Å ena sidan gäller det att bestämma vilka makroekonomiska effekter som har skapats av biståndet och hur dessa effekter kan ha lett till ökat biståndsberoende. Å andra sidan koncentreras analysen på det policysamspel som pågår mellan biståndsgivarna och biståndsmottagarna.

Viktiga frågor i det här sammanhanget är i vilken utsträckning biståndet och biståndsgivarnas konditionalitet påverkar mottagarländernas ekonomiska politik och vilken betydelse dessa faktorer har för ökad biståndseffektivitet och minskat biståndsberoende. En allmän slutsats som kan dras från studierna är att biståndsgivarna inte bör inta en neutral inställning till den ekonomiska politik som förs av mottagarländerna. Biståndsgivarna bör utgå från att biståndet har en stor inverkan på mottagarnas ekonomi samt ett starkt inflytande på de ekonomiska aktörernas beteende, inte minst regeringens. Under sådana förhållanden är givarländerna, oavsett om de vill eller inte vill sätta policyvillkor för sitt bistånd, medansvariga för mottagarländernas ekonomiska politik och således för de ekonomiska och sociala följderna av densamma.

I landstudierna relateras biståndseffektiviteten till ytterligare tre faktorer: (1) mottagarländernas absorptionsförmåga; (2) biståndsorganens funktions- och arbetssätt och (3) biståndssamordningen. Låg absorptionsförmåga visar sig vara ett stort hinder för effektivt bistånd. Problemet tas upp i alla de fyra landstudierna och analyseras mot bakgrund av mottagarländernas institutionella och politiska förhållanden.

Bristerna i biståndsorganens funktions- och arbetssätt påverkar också biståndseffektiviteten negativt. Frågan granskas inom ramen för en analys av biståndsorganens verksamhet i följande termer: projektplanering, projektbedömning, uppföljning och utvärdering.

Samtliga studier diskuterar behovet av givarsamordning, särskilt i samband med stöd till anpassningsprogram, skuldförhandlingar och formulering av konditionalitetskriterier.

## 5.2 Makroekonomiska aspekter

Analysen av de makroekonomiska effekterna av biståndet rör två mål för den svenska biståndspolitik som är nära relaterade: ekonomisk tillväxt och social utveckling.

Biståndets makroekonomiska effekter på den sociala utvecklingen analyseras genom en analys av hur inkomstfördelningen och den sociala välfärden påverkas av den biståndsstödda makroekonomiska politiken. Frågan om biståndets direkta effekter på den sociala utvecklingen tas upp i analysen av särskilda projekt som riktar sig till de mest drabbade befolkningsgrupperna.

Ekonomisk tillväxt anses i sin tur inte som ett mål i sig utan snarare som en förutsättning för minskad fattigdom och ökad demokratisering samt som ett villkor för ekonomiskt självbestämmande. Studierna analyserar sambandet mellan bistånd och ekonomisk tillväxt ur ovan nämnda perspektiv. Här tillstöter emellertid två metodologiska problem: (1) att effekterna är indirekta, dvs. att de kommer till uttryck genom ett stort antal variabler, och (2) att det inte är möjligt att skilja de makroekonomiska effekterna av det svenska biståndet från de effekter som skapas av det totala biståndet. Studierna fokuseras därför på de viktigaste bland dessa variabler, nämligen investeringar och sparande, export och import, regeringens intäkter och utgifter samt hur alla dessa variabler förhåller sig till det totala biståndet.

Här nedan följer studiernas slutsatser angående de makroekonomiska och sociala effekterna av biståndet.

### 5.2.1 Sparande

Det inhemska sparandet i alla de fyra länderna ligger på en mycket låg nivå. I alla fyra länder finns det tecken på ett negativt samband mellan bistånd och offentligt sparande samtidigt som det privata sparandet under de senaste åren

har minskat i dessa länder. I både Nicaragua och Guinea-Bissau har sparandet varit negativt i flera år. Detta beror inte bara på ländernas brist på inhemska resurser utan också på ländernas ineffektiva användning av tillgängliga resurser, inte minst de externa resurserna. Detta pekar dessutom på biståndets oförmåga att stärka mottagarländernas ekonomiska självbestämmande. Efter flera decennier av kontinuerligt och massivt bistånd finns det inga tecken som tyder på att det inhemska sparandets andel av BNP (sparandekvoten) stiger. En central fråga är om biståndet har bidragit till att skapa denna situation.

#### Guinea-Bissau

Landstudien visar att sparandekvoten under lång tid har varit negativ. Studien tar inte upp frågan om sparandekvoten skulle ha stigit och blivit positiv ifall biståndet hade uteblivit eller minskat, men faktum är att landets konsumtionsnivå överstigit BNP under flera år och att detta hade varit omöjligt utan det stora biståndsflödet. Resultaten av den analys av den offentliga budgeten som utförs i White (R 7) stödjer landstudiens slutsatser. Analysen ger starkt underlag för slutsatsen att biståndet har påverkat regeringens intäkter och därmed det offentliga sparandet i negativ riktning.

#### Nicaragua

Under de senaste femton åren har sparandekvoten varit mycket låg, t.o.m. negativ. Vid en jämförelse av fluktuationerna i sparandekvoten och i biståndet visar det sig att det inte finns något tydligt samband mellan dessa två. Sambandet mellan biståndet och det offentliga sparandet visar sig också vara komplext. Ökat bistånd har varit associerat med ökande skatteintäkter och offentligt sparande under de perioder då ekonomisk stabilitet rått. Således borde det motsatta gälla för de perioder som kännetecknas av hög inflation. Minskat offentligt sparande har i detta fall orsakats av sjunkande skatteintäkter och detta har främst sin grund i att inflationen negativt påverkat produktionen.

#### Tanzania

Varken författarna till landstudien (R 5) eller författarna till den makroekonomiska studien (R 7) anser att biståndet har varit huvud-

orsaken bakom den sjunkande sparkvoten, men de är inte överens om hur biståndet har påverkat den offentliga delen av sparandet. Författarna till landstudien är av den åsikten att biståndet inte har haft någon direkt negativ effekt på skatteintäkterna, medan den makroekonomiska studien påstår att det finns ett tydligt negativt samband mellan dessa två.

#### Zambia

Sparandekvoten minskade successivt under 1980-talet och mycket pekar på att den fortsätter att sjunka under 1990-talet. Studierna finner ingen direkt koppling mellan denna trend och den samtidiga ökningen av biståndet, inte heller mellan biståndet och skatteintäkterna. Författarna anser att den nuvarande biståndskonditionaliteten gynnar det offentliga sparandet i en sådan utsträckning att den framtvingar åtstramningsåtgärder i statsbudgeten. Denna effekt motverkas dock av minskade skatteintäkter på grund av den fördjupade ekonomiska krisen.

### 5.2.2 Investeringar

I den klassiska tillväxtteorin anses stigande investeringar utgöra ett nödvändigt villkor för ekonomisk tillväxt. Alla studier utgår från detta påstående när de analyserar sambandet mellan bistånd och investering, men samtidigt betonas de faktorer som negativt kan påverka avkastningen på investeringarna.

Vikten av dessa faktorer i de fyra länderna återspeglas i det faktum att investeringarnas andel av BNP (investeringarkvoten) har tenderat att stiga medan avkastningen på det totala investerade kapitalet stagnerat eller minskat. En möjlig förklaring till detta fenomen är att de flesta investeringarna går till statliga projekt som oftast planeras med otillräcklig tanke på lönsamhetskrav.

En annan förklaring är att den del av biståndet som utgår i form av projektbistånd bidrar till att skapa en ny produktionskapacitet men samtidigt inverkar negativt på kapacitetsutnyttjandet. Som en följd därav har stigande biståndsfinansierade investeringar inte betytt någon ekonomisk tillväxt och

har följaktligen inte heller förstärkt ländernas förmåga att spara. I slutändan blir gapen mellan investeringarna och det inhemska sparandet ännu större, vilket tolkas som ett uppenbart tecken på att länderna har blivit mer biståndsberoende.

Studierna kommer fram till slutsatsen att givarna kan motverka denna trend genom att stödja ekonomiska stabiliserings- och reformprogram samt de projekt som syftar till att förbättra den sociala och fysiska infrastrukturen. Det skulle bidra till en allmän höjning av den makroekonomiska effektiviteten och därmed till stigande avkastning på investeringarna. "Den nya goda cirkeln" skulle utgå från en stabil makroekonomisk miljö som stimulerar de privata investeringarna och skapar bättre förutsättningar för en effektiv användning av de inhemska resurserna. På lång sikt torde gapen mellan sparande och investeringar minska, vilket betyder att biståndsberoendet också kommer att minska.

#### Tanzania

Inom den formella sektorn består mest av offentliga som helt finansieras av biståndet. Avkastningen på är mycket låg. Den nya ekonomiska politiken och de för ett par år sedan har inte fått någon märkbar. Det finns tecken på att biståndet har stimulerat men dessa görs inom sektorer vilkas beror på att biståndet fortsätter att större ansvar för investeringarna på minskade budgetunderskott.

Investeringarna gjorts inom Avkastningen på är mycket låg och investeringar varit mycket p.g.a. den

ringar som helt finansierades av biståndet.

Stabiliseringen av ekonomin i början av 1990-talet och det pågående strukturanpassningsprogrammet, som syftar till privatisering av statliga företag och handelsliberalisering, har skapat gynsammare villkor för privata investeringar men dessa ligger kvar på en mycket låg nivå. Huvudorsaken till detta är att någon egentlig reaktivering av ekonomin inte har kommit till stånd.

#### Tanzania

Investeringkvoten har alltid varit hög men avkastningen på investeringarna låg och den ligger fortfarande på en mycket låg nivå. Under 1970-talet gav givarna prioritet till kapacitetshöjande investeringar och detta bidrog till ett minskat kapacitetsutnyttjande. Situationen ändrades i mitten på 1980-talet när en stigande andel av biståndet kanaliserades som stöd till importen och omfattande ekonomiska reformer inleddes. Det finns tecken på att dessa börjar att ge en del resultat i form av ökad avkastning på investeringarna. De privata investeringarna har ökat tack vare förbättrade kreditvillkor men de spelar fortfarande en mycket begränsad roll i ekonomin.

#### Zambia

Offentliga investeringar, särskilt investeringar inom importsubstitutionssektorn, dominerade under 1970-talet. Liksom i andra länder har avkastningen på investeringarna och kapacitetsutnyttjandet varit mycket låg. Under senare år har investeringkvoten minskat kraftigt och inget starkt samband mellan de offentliga investeringarna och biståndet kan påvisas. Detta beror i hög grad på att en omfattande del av biståndet för närvarande ges som betalningsbalansstöd.

### 5.2.3 Importkapacitet

Ökat biståndsberoende yttrar sig inte bara i ett växande gap mellan sparande och investeringar utan även i ett tilltagande import-exportgap. Alla fyra länder har under längre perioder drabbats av återkommande betalningsbalansproblem.

På 1960- och 1970-talen var huvudorsaken bakom dessa problem ett växande underskott i handelsbalansen. Detta

finansierades dels med hjälp av lån på den utländska kapitalmarknaden och dels med hjälp av biståndet.

Under 1980-talet har betalningsbalansproblemen förvärrats ytterligare då även kapitalbalansen har drabbats av svårigheter, vilket först och främst bidragit till att det blivit allt svårare för de fyra länderna att erhålla långfristiga lån. Detta beror framför allt på internationell finanspraxis, som innebär att kapitalinflödet avgörs av mottagarländernas betalningskapacitet. Som framgår av genomgången av de enskilda länderna är denna kapacitet lika med noll för alla de fyra länderna.

En annan viktig aspekt är att det kapital som når länderna i allt högre grad måste användas för att betala räntor och amorteringar på den stigande utlandsskulden i stället för att finansiera handelsunderskottet.

Dessa ovan nämnda tendenser har på senare år förstärkt varandra och ytterligare ökat ländernas biståndsberoende. Biståndet har sålunda använts för att täcka handelsunderskottet. Det strider mot ett av biståndets långsiktiga mål: att bidra till att mottagarländerna ökar sin förmåga att självfinansiera en ökande andel av sin import.

Alla studierna ägnar ett stort utrymme åt det ovan beskrivna problemet och åt de biståndsrelaterade faktorer som hindrar länderna från att uppnå det sistnämnda målet. En huvudfråga i detta sammanhang är om biståndet har förorsakat den s.k. "holländska sjukan" i mottagarländernas ekonomier, med andra ord om biståndet har haft en negativ inverkan på exportutvecklingen via en snedvridning av de relativa priserna och den reella växelkursen. Som kommer att framgå av följande text ger studierna inte något generellt eller otvetydigt svar på denna fråga.

#### Guinea-Bissau

Angående "holländska sjukan" strider slutsatserna i landstudien och i

den makroekonomiska studien delvis mot varandra. Landstudien (R 3) kommer fram till slutsatsen att biståndet har lett till en kontinuerlig appreciering av den reella växelkursen och följaktligen till minskad export. Den makroekonomiska studien (R 7) å andra sidan drar slutsatsen att effekten av biståndet på växelkursen inte varit signifikativ.

Meningsskiljaktigheterna har sin grund i både tekniska och metodologiska aspekter. Studierna räknar den reella växelkursen på olika sätt och tillämpar olika metoder vid analysen av relationen mellan växelkurs och bistånd. En gemensam svaghet i båda studierna är att det empiriska underlaget för analysen av "holländska sjukan" är mycket begränsat, eftersom information är tillgänglig endast för de senaste åren. Biståndets effekter på exporten fortsätter att vara en öppen fråga.

#### Nicaragua

I fallet Nicaragua sammanfaller landstudien (R 4) och den makroekonomiska studien (R 7) i sina slutsatser. Båda studierna pekar på (1) att import-exportgapet har ökat konstant under de senaste femton åren, (2) att alla försök att stimulera exporten har misslyckats och (3) att exportsektorn inte visar några tecken på återhämtning. Biståndet bidrog till att täcka gapet under 1980-talet och det fortsätter att fylla denna funktion under 1990-talet, men detta har medfört ett ökat biståndsberoende.

Författarna till båda studierna anser att apprecieringen av den reella växelkursen har haft en negativ inverkan på en viss typ av export men att den inte har varit en betydande faktor bakom den allmänt svaga exportutvecklingen. I stället betonas de strukturella faktorernas roll och de ogynnsamma externa villkoren. Bägge studierna drar slutsatsen att biståndet spelat en underordnad roll i apprecieringen av den reella växelkursen. Denna anses vara en följd av den inhemska ekonomiska politiken, inbördeskriget och den amerikanska blockaden.

#### Tanzania

Exporten föll kraftigt under 1970-talet och trots att den snabbt återhämtades under 1980-talet har den ännu inte nått sin ursprungliga nivå. Studierna är samstämmiga i sina slutsatser att apprecieringen av den reella växelkursen under 1970-talet starkt missgynnade exportutvecklingen men går isär vad gäller analysen av de faktorer som låg bakom apprecieringen av den reella växelkursen. Den makroekonomiska studien (R 7) betonar biståndsflödets inverkan medan landstudien (R 5) lägger

större tonvikt på den statliga interventionen i handeln och på valuta-marknaden.

Båda studierna är dock överens om att det i det nuvarande läget skapas stora risker för en övervärdering av den inhemska valutan som en följd av stora biståndsflöden.

#### Zambia

Landets importkapacitet beror i hög grad på de intäkter som kommer från kopparexporten. Dessa intäkter är inte särskilt känsliga för den reella växelkursens fluktuationer då en betydande andel av produktionskostnaderna också räknas i dollar. Följaktligen finns det inget underlag för en analys av den "holländska sjukan" vad gäller kopparexporten.

Däremot har icke-traditionella exportvaror i hög grad påverkats av den reella växelkursen. Enligt studierna har biståndet haft motstridiga effekter på denna export. Å ena sidan har biståndet bidragit till inflation och därmed till den inhemska valutans övervärdering. Detta har missgynnats den icke-traditionella exporten. Å andra sidan har denna effekt motverkats av regeringens devalveringspolitik, som stöddes av givarna.

### 5.3 Social välfärd och social utveckling

Ett grundläggande mål för det svenska biståndet är att bidra till social utjämning. Från ett makro-perspektiv kan detta mål specificeras i termer av jämnare inkomstfördelning och en allmän förbättring vad gäller de sociala välfärdsindikatorerna. Slutsatsen från de fyra landstudierna pekar på att effekterna av biståndet på detta område inte är tillfredsställande.

Emellertid finns det utan tvivel projekt, både svenska och utländska, som har förbättrat levnadsvillkoren för målgrupperna. Denna aspekt kommer att behandlas senare i texten. Dock pekar studierna klart på att den allmänna tendensen i mottagarländernas sociala utveckling inte stämmer överens med givarnas förväntningar, vilket bevisas genom en analys av den sammanlagda effekten av biståndet såväl på den sociala sektorn som på inkomstfördelningen.

#### Guinea-Bissau

Huvudslutsatsen i fallet Guinea-Bissau är att biståndsfinansierade investeringar i den sociala sektorn har drabbats av samma problem som investeringarna i övrigt, dvs. stora och stigande investeringar i dessa sektorer har inte varit produktiva. Landstudien (R 3) visar att investeringarna i utbildnings- och hälsosektorerna har varit höga och finansierade av biståndet i sin helhet samt att indikatorerna vad gäller utbildning och hälsa pekar på en försämring.

En annan-mer kontroversiell slutsats som författarna till landstudien drar är att biståndet har bidragit till att försämrade levnadsvillkoren för landsbygdsbefolkningen jämfört med stadsbefolkningen. Denna slutsats grundas på biståndets inverkan på de relativa priserna. Som en följd av det stora biståndsflödet har landets valuta övervärderats och detta har lett till att inkomsterna från export och priserna på importvaror har minskat. Detta drabbar främst jordbruksproducenterna eftersom huvuddelen av exporten liksom den produktion som riktas till hemmamarknaden och konkurrerar med importvaror består av jordbruksprodukter. Resultatet blir att jordbruksinkomsterna minskar kraftigt.

#### Nicaragua

Landstudien (R 4) visar att biståndets direkta effekter på den sociala sektorn och den allmänna sociala välfärden under 1980-talet inte var signifikativa, men vid en uppskattning även av de indirekta effekterna gäller motsatsen.

Landstudien tycks ge vid handen att biståndskoncentrationen på den produktiva sektorn tillät regeringen att omallokera andra tillgängliga resurser till den sociala sektorn. Studien visar att den sociala sektorns andel av statsbudgeten under 1980-talet steg och att viktiga sociala indikatorer förbättrades markant. Detta antyder att den dåvarande regeringen gick hårt in för att driva en social utjämningspolitik och att denna gav positiva resultat, åtminstone på kort sikt. Emellertid kunde dessa förbättringar inte bibehållas på längre sikt beroende på flera faktorer, bl.a. den felaktiga ekonomiska politiken, inbördeskriget och den amerikanska blockaden.

För närvarande går huvuddelen av biståndet till att stödja stabiliseringspolitiken och strukturanpassningsprogrammet. Hittills har dessa makroekonomiska reformer inte haft någon positiv inverkan på den sociala utvecklingen. Den ekonomiska lågkonjunkturen har fördjupats och detta har tillsammans med den kraftiga nedskärningen av statsut-

gifterna ökat arbetslösheten och undersysselsättningen. Av samma skäl har hälsovårds- och utbildningssektorerna också fått minskade resurser.

#### Tanzania

Förmågan att finansiera utbildnings- och hälsosektorerna med inhemska resurser har hela tiden minskat. Samtidigt har försämringen av den ekonomiska situationen och de växande sociala klyftorna en negativ inverkan på de sociala indikatorerna, särskilt på antalet inskrivna elever i förhållande till befolkningen.

Författarna till studien anser att i den nuvarande situationen biståndet till de sociala sektorerna har hjälpt till att bibehålla en del av sektorernas verksamhet. Författarna konstaterar att i Tanzania, liksom i Guinea-Bissau, det jordbruksinriktade biståndet inte haft någon märkbar effekt på landsbygdsbefolkningens levnadsvillkor. De sociala tjänsterna till landsbygdsområdena, där huvuddelen av de extremt fattiga bor, har inte förbättrats och inte heller deras inkomstnivå. Författarna anser att endast kraftigt ökade jordbruksinvesteringar kan ändra på den nuvarande situationen. Ett nödvändigt villkor för att detta skall kunna ske är en stabil makroekonomisk miljö och mer omfattande ekonomiska reformer.

#### Zambia

Den extrema fattigdomen har ökat markant, särskilt i städerna. Detta är en följd av sjunkande löneinkomster för arbetarna inom kopparindustrin, offentliga företag och den offentliga sektorn och av minskade statliga subventioner till konsumtionen.

Under 1970-talet kunde konsumtionen upprätthållas på en orealistisk nivå i förhållande till landets ekonomiska utvecklingsnivå p.g.a. ett stort biståndsflyde. Nuvarande biståndskonditionalitet har radikalt ändrat på denna situation. Den restriktiva budgetpolitiken har inverkat negativt på statens utbud av tjänster, både kvantitativt och kvalitativt. Detta återspeglas i den snabba försämringen av några sociala indikatorer.

## 5.4 Ekonomiskpolitiska aspekter

Både den makroekonomiska studien och landstudierna framhåller det nära sambandet mellan makroekonomisk politik och biståndets effektivitet. Denna relation har en

dubbel mening. Å ena sidan är det underförstått att biståndseffektiviteten till stor del beror på vilken typ av ekonomisk inriktning som mottagarländernas regeringar förespråkar. Den viktigaste frågeställningen i detta sammanhang är huruvida den inhemska ekonomiska politiken är tillräckligt effektiv för att skapa de nödvändiga utvecklingsvillkoren.

Å andra sidan har det observerats att i starkt biståndsberoende länder biståndet haft ett signifikativt inflytande på de ekonomiska aktörerna, inte minst regeringen. Detta inflytande existerar även när biståndet inte är knutet till genomförandet av en speciell ekonomisk politik. Givarländerna måste följaktligen söka identifiera huvudproblemen i mottagarlandet, föreslå lösningar och formulera villkor i enlighet med denna analys. Det är underförstått att biståndsgivarnas tidigare försumlighet när det gäller dessa problem har bidragit till att öka biståndsberoendet.

Alla studier har betonat nödvändigheten av en ständigt pågående policydialog mellan biståndsgivarna och mottagarländerna. Denna dialog kräver större viljeansträngningar av biståndsorganen på följande områden: (1) analys och tolkning av mottagarländernas makroekonomiska problem och (2) biståndssamordningen. Alla studier berör dessa frågor och relaterar dem till tre besläktade aspekter: problemet med utlandsskulden, bistånd till ekonomisk stabilitet och konditionalitetskriterierna.

### 5.4.1 Biståndsberoende

Biståndsberoende har kommit att bli ett alltmer uppmärksammat problem. I SAU:s studier har problemet granskats bl. a. genom en analys av biståndets inverkan på mottagarlandets förmåga till såväl extern som intern resursmobilisering. Analysen tar sikte på fyra av biståndsberoendets dimensioner: kreditvärdigheten, sparandegapet, handelsgapet och skuld tjänsten.

Ett biståndsberoende uppstår när stora biståndsflyden till ett

land under en lång period inte leder till ökad kreditvärdighet för landet i fråga. Som en följd av detta minskar landets möjligheter att låna på vanligt, marknadsmässigt sätt samtidigt som gåvo- och kreditbiståndets andel av den totala kapitalöverföringen till landet ökar.

Biståndsberoendet kommer vidare till uttryck i en växande skillnad mellan det inhemska sparandet och investeringarna. Detta leder till att biståndets andel av de totala investeringarna i mottagarlandet också ökar.

Ett växande underskott i handelsbalansen är också ett tecken på ökat biståndsberoende: mottagarlandets förmåga att självfinansiera sina importbehov minskar samtidigt som en ökande andel av biståndet måste användas till att täcka handelsunderskottet.

En fjärde dimension utgörs av den stigande skuldtjänsten och det faktum att ytterligare bistånd måste ges för att mottagarländerna skall kunna fullgöra sina skuldåtaganden.

Vår redogörelse i detta avsnitt begränsas till en mycket kortfattad beskrivning av studiernas slutsatser. Studierna visar att biståndsberoendet för de fyra länderna ligger på en ohållbart hög nivå och att biståndsberoendet har tenderat att öka kvantitativt och kvalitativt under de senaste åren. Som framgår av studierna utgör biståndet mer än 60% av BNP för Guinea-Bissau. Motsvarande siffror för Tanzania, Nicaragua och Zambia är 40%, 35% respektive 31%.

#### Guinea-Bissau

Biståndsberoendet har ökat som en följd av den stora utlandsskulden. Större biståndsresurser krävs för att finansiera de ständiga underskotten i betalningsbalansen. Samtidigt har såväl skillnaden mellan sparande och investeringar som underskottet i handelsbalansen stigit i takt med minskande export, ökad efterfrågan på importvaror och fallande sparandekvot.

#### Nicaragua

Landet har under en lång period varit beroende av biståndet för att finansiera investeringarna. I dag är landet helt beroende av biståndet för att kunna infria sina skuldåtaganden och för att bibehålla den ekonomiska stabiliseringen. Stagnerande exportutbud och en liberalisering av utrikeshandeln samverkar till att öka export-importgapet. Det inhemska sparandet fortsätter att vara negativt och huvuddelen av investeringarna finansieras med bistånd.

#### Tanzania

Omfattande skuldlätnadsåtgärder har bidragit till att minska Tanzanias skuldtjänst. Samtidigt har exporten återhämtat sig och avkastningen på investeringarna har ökat. Risken för att landet skall bli mer biståndsberoende i framtiden har emellertid inte försvunnit. Importvolymen ökar snabbare än importkapaciteten och sparandekvoten fortsätter att sjunka.

#### Zambia

Zambias starka biståndsberoende förutses bestå om inte nya avskrivningar av utlandsskulden kan genomföras. Sparandekvoten fortsätter att sjunka.

### 5.4.2 Utlandsskulden

Den extremt höga utlandsskulden är ett av huvudproblemen. I Guinea-Bissau, Nicaragua och Zambia är den kontrakterade (teoretiska) skuldtjänsten flera gånger större än värdet av den samlade exporten. I Tanzania däremot är skuldtjänsten mycket lägre än exportvärdet tack vare *Parisklubbens* överenskommelse om avgörande reduktioner i utlandsskulden de senaste åren. Emellertid kan det noteras att exporten endast täcker en tredjedel av värdet av importen.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att samtliga länder är starkt beroende av bistånd för att kunna infria sina skuldåtaganden. Förutom i Tanzania har skuldtjänsten ökat de senaste åren, även om det förekommit: (1) förnyade skuldförhandlingar, (2) bilaterala skuldlätnader och (3)

bilaterala bidrag till skuldtjänstbetalningar på Världsbankskulden.

Utlandsskulden utgör en bestående del av biståndsberoendet. Dessutom representerar utlandsskulden ett stort hinder för ekonomisk stabilitet och tillväxt. Vidare försvagas mottagarländernas kreditvärdighet och därmed deras möjlighet att få tillträde till kapitalmarknaderna. Slutligen fungerar utlandsskulden som en extern skatt på nuvarande och framtida inkomster.

#### Guinea-Bissau

År 1993 var utlandsskulden drygt USD 700 miljoner. Denna siffra är tre gånger så stor som BNP och 28 gånger större än exportvärdet. Under samma år representerade den kontrakterade skuldtjänsten 300% av exporten, medan den effektiva betalningen endast uppgick till 6%. Det förutses att efter de pågående förhandlingarna den kontrakterade skuldtjänsten kommer att minska till 17% av exportvärdet.

#### Nicaragua

År 1993 uppgick utlandsskulden till USD 11 miljarder, dvs. sex gånger större än BNP och över fyrtio gånger större än exportvärdet. Betalnings eftersläpningarna på den totala skulden representerade mer än USD 6 miljarder, medan den kontrakterade skuldtjänsten uppgick till 400% av exporten 1993.

Mellan 1991 och 1993 bidrog de bilaterala givarna med över USD 730 miljoner, inklusive regleringen av upplupna betalningar till Världsbanken och IDB (Interamerikanska utvecklingsbanken) och bilaterala skuldåtgärder. Beloppet utgjorde ungefär 30% av det bistånd som Nicaragua erhöll under ovan nämnda period.

#### Tanzania

År 1991 uppgick den totala utlandsskulden till USD 6 miljarder, dvs. 200% av BNP. Genom förhandlingar med *Parisklubben* har man lyckats åstadkomma en betydande minskning av skulden på USD 2,5 miljarder, inklusive reglering av betalnings eftersläpningar. Som en följd av detta

utgör skuldtjänsten idag endast litet över 10% av exporten. Likväl har det förutspåtts att skuldtjänsten nästa år kommer att utgöra 30% av exporten om ytterligare reduktioner i utlandsskulden inte genomförs.

#### Zambia

År 1993 var utlandsskulden USD 7,1 miljarder, vilket utgör ungefär 250% av BNP och är mer än sex gånger större än exportvärdet. År 1994 var den effektiva skuldtjänsten 29% av exporten, även om den kontrakterade skuldtjänsten var avsevärt högre. 1991 var Zambias betalnings eftersläpningar till Världsbanken USD 320 miljoner.

Mellan 1991 och 1993 pågick förhandlingar med *Parisklubben*, vilka resulterade i bilaterala skuldåtgärder och en reglering av betalnings eftersläpningarna till ett värde av USD 2,1 miljarder. Dessutom har Zambia erhållit ungefär USD 2,4 miljarder i konventionellt bistånd (projekt och diverse program) under samma period. Nettokapitalinflödet under perioden uppgick till USD 940 miljoner.

### 5.4.3 Ekonomisk stabilisering och strukturanpassningsprogram

Gemensamt för de ekonomiska reformer som genomförts i alla de fyra länderna är att de syftar till ekonomisk stabilitet, handelsliberalisering, avveckling av statliga monopol, privatisering av statliga företag och avreglering av marknaderna.

Det kortsiktiga målet är att skapa en extern (betalningsbalans-) och en intern (budget-) jämvikt samt att rätta till snedvridningen av de relativa priserna. På lång sikt syftar reformerna till att omdirigera de produktiva resurserna från den offentliga till den privata sektorn, att öka exporten och att höja kvoten för sparande och investeringar.

Grundpelarna i stabiliserings- och anpassningsprogrammet är en restriktiv budget- och kreditpolitik, avskaffande av prisreglering, minskade tullavgifter, avgiftshöjning för de offentliga tjänsterna, avvecklande av konsumtions- och produktions subventioner och stimulans av exporten via skattebefrielser och förmånliga krediter. Saneringen av utlandsskulden och ett



antal stödåtgärder till de sociala sektorerna ingår också i programmet.

I alla de fyra landstudierna och i den makroekonomiska studien återges en detaljerad beskrivning av strukturanpassningsprogrammets förlopp och en utförlig analys av dess resultat. En huvudaspekt i denna analys är samspelet mellan mottagarländernas myndigheter, de multilaterala kreditinstitutionerna och de bilaterala givarna.

En viktig fråga är i vilken utsträckning de ekonomiska reformerna har bidragit till att skapa villkor för ett effektivt bistånd. Frågan är relevant i tre avseenden: strukturanpassningsprogrammets förmåga att skapa förutsättningar för en stabil tillväxtbas i länderna, programmets inverkan på mottagarländernas starka biståndsberoende och överensstämmelsen mellan programmets resultat och andra biståndsmål, som t.ex. social utjämning och ekonomisk och politisk självständighet.

#### Guinea-Bissau

De ekonomiska reformerna inleddes 1987. Hittills har följande reformer genomförts: avreglering av de inhemska varumarknaderna, delvis handelsliberalisering och delvis avreglering av valutamarknaden. Privatisering av statliga företag har också genomförts men i mindre skala.

Dessa reformer har inte fått någon nämnvärd effekt på vare sig det sociala eller det ekonomiska planet. Under 1990-talet stagnerade BNP nästan varje år. De små ökningarna som har registrerats har helt och hållet berott på biståndet. Det inhemska sparandet är fortfarande negativt och det finns inga tecken som tyder på långsiktiga investeringar inom den privata sektorn. Exporten har inte heller stigit. I bästa fall har de sociala villkoren inte försämrats ytterligare.

Författarna till landstudien (R 3) anser att de hittills genomförda reformerna pekar åt rätt håll. De kan dessutom gynna biståndseffektiviteten på lång sikt, framför allt genom sin gynnsamma inverkan på levnadsstandarden för de fattiga. Ett villkor är dock att reformprogrammet genomförs mer resolut och att det kompletteras med institutionella förändringar inom loppet av en period om 3-5 år.

Författarna till den makroekonomiska studien (R 7) hävdar å sin sida att de makroekonomiska reformerna är nödvändiga villkor för ekonomisk stabilisering men inte tillräckliga för att skapa tillväxt. De menar att de strukturella faktorerna, som t.ex. brist på kvalificerad arbetskraft och tekniska kunskaper, i förening med den undermåliga infrastrukturen förhindrar en snabb och positiv reaktion från utbudssidan på de nya prisincitamenten. Det faktum att en stor andel av biståndet finansierar underskottet i betalningsbalansen anges också som ett hinder för ekonomisk tillväxt.

#### Nicaragua

Det ekonomiska reformprogram som efter 1990 genomförs av den nya regeringen med stöd av både de bilaterala givarna och de multilaterala kreditinstitutionerna har givit goda resultat när det gäller makroekonomisk stabilisering. Inflationen är låg och budgetunderskotten har reducerats.

Den ekonomiska tillväxten har dock uteblivit och de sociala villkoren har försämrats avsevärt. Den mycket restriktiva budget- och kreditpolitiken har fördjupat den ekonomiska recessionen och det finns inga tecken som tyder på en reaktivering av investeringarna och exportsektorn. Den externa ojämvikten har antagit enorma proportioner och landets förmåga att betala den gigantiska utlandsskulden är lika med noll.

Landstudien (R 4) och den makroekonomiska studien (R 7) är överens om att landets biståndsberoende har ökat de senaste åren och att den makroekonomiska stabiliseringen är mycket bräcklig. I det nuvarande läget, med låg export och en hög skuldtjänst, blir biståndet nyckeln till den stabila växelkursen, som i sin tur utgör grunden för den makroekonomiska stabiliteten.

Landstudien analyserar dessutom perioden 1987-1989, när den politiska och militära konflikten mellan USA och Nicaragua blockerade alla ansträngningar att skapa ett brett internationellt stöd till den dåvarande regeringens strävan till ekonomisk stabilisering och ekonomisk anpassning. Sverige valde att finansiellt, tekniskt och diplomatiskt stödja Nicaraguas ekonomiska stabiliserings- och åtstramningsprogram. Författarna till landstudien anser att Sveriges initiativ var lägligt och att de politiska faktorer som motarbetade detta bidrog till att förvärpa Nicaraguas sociala och ekonomiska situation och att undergräva landets möjligheter till ekonomisk återhämtning.

**Tanzania**

De ekonomiska reformer som inleddes 1986 inkluderade en avveckling av det tidigare multipla växelkurssystemet och stora devalveringar, liberalisering av handeln, exportfrämjande åtgärder och finans- och penningpolitiska åtstramningar. Reformprogrammet fick ivrigt stöd av de multilaterala och bilaterala givarna.

Strukturanpassningsprogrammet tog vidare fart 1989 med liberalisering av handeln av jordbruksprodukter och en omstrukturering av bankväsendet och de statliga företagen.

Reformprogrammets effekter på tillväxten har varit positiva. Efter åtta år av negativ tillväxt steg BNP med 1% per år under perioden 1986-92. Tillväxten ägde rum inom alla ekonomiska sektorer. Att tillväxttakten inom jordbruket fördubblades efter införandet av reformprogrammet pekar på att det har skett en förändring i bytesförhållandena till landsbygdens fördel. Exportökningen har också varit signifikativ men det finns stora risker att exportutvecklingen bromsas i framtiden på grund av en övervärdering av valutan.

En allmän slutsats är att genomförandet av de ekonomiska reformerna har förbättrat förutsättningarna för att bedriva ett effektivt bistånd. Författarna varnar dock för landets starka biståndsberoende, som i hög grad förorsakats av den stora utlandsskulden.

**Zambia**

År 1983 inledde regeringen förhandlingar med IMF och Världsbanken om nya krediter. Ett antal stabiliserings- och strukturanpassningsavtal med båda multilaterala kreditorganen undertecknades. Stabiliseringsåtgärderna genomfördes ganska konsekvent under den första hälften av 1980-talet, men politiska svårigheter och felbedömningar från regeringssidan ledde till att programmet havererade redan 1986. Detta hade som påföljd att samarbetet med IMF och Valutafonden avbröts 1987. Det återupptogs först 1989. Från detta år - men främst från 1991 - bedriver regeringen en marknadsorienterad ekonomisk politik som har fått starkt stöd från de bilaterala biståndsgivarna. Som redan har nämnts gick en stor del av stödet till att betala räntor och amorteringar.

Den nya ekonomiska politiken har bl.a. lett till en allmän liberalisering av marknaderna, särskilt valuta- och kapitalmarknaderna, och till avveckling av priskontroller och offentliga subventioner. Dessutom har det införts strikta regler angående centralbankens finansiering av budgetunderskottet. Programmets tillväxteffekter har varit väsentliga

inom jordbrukssektorn, åtminstone på kort sikt. År 1992 representerade jordbruksproduktionen två tredjedelar av produktionen under 1991. Ett år senare hade den ökat med 60 procent.

Effekterna på de variabler som kan påverka tillväxten på lång sikt är dock minimala. Investeringarna vilar fortfarande i hög grad på extern finansiering, och trots den omfattande handelsliberaliseringen har inte exporten återhämtat sig. Nedgången i de offentliga utgifterna har varit skarp men statens inkomster fortsätter att minska i förhållande till BNP.

Författarna till den makroekonomiska studien (R 7) anser att den ekonomiska stabiliseringen är mycket bräcklig på grund av den stora utlandsskulden och att landet under lång tid framöver kommer att vara helt beroende av biståndet för att klara skuldbetalningarna. Författarna till landstudien (R 6) fäster dessutom stor vikt vid två av stabiliseringsprogrammets negativa effekter på betalningsbalansen. Den första är en appreciering av den inhemska valutan som ökar risken för att exportsektorn drabbas av den "holländska sjukan". Den andra är att den privata sektorns tillgång till krediter har försämrats på grund av den starkt restriktiva penning- och budgetpolitiken.

**5.4.4 Konditionalitet**

Lån (och bistånd) med konditionalitet är inte något nytt fenomen, men i-ländernas inflytande på u-ländernas ekonomiska politik ökade kraftigt under 1980-talet och har fortsatt att öka under 1990-talet. Faktorer som ligger bakom denna utveckling har varit u-ländernas betalningskris och ekonomiska tillbakagång samt de politiska förändringar som skett i västvärlden. Dessa faktorer har inte bara ändrat i-ländernas syn på och inställning till de fattigaste u-ländernas ekonomiska och sociala problem utan också gett större utrymme och kraftigare argument för att koppla bistånds- och långivning till starkare krav på förändring av den ekonomiska politiken. Detta har lett till att antalet länder som får bilateralt bistånd på villkor att de har avtal med IMF och Världsbanken har ökat och till att lånevillkoren i dessa avtal har skärpts. Idag utgör villkoren, konditionaliteten, ett viktigt inslag i biståndspolitikerna.

Studiernas metodologiska bidrag till analysen av konditionali-

tetens utformning har redan beskrivits i avsnitt 4. I detta avsnitt skall vi redogöra för de problem som har uppstått i de fyra länderna under de senaste åren.

#### Guinea-Bissau

Författarna till landstudien (R 3) tar upp två aspekter på biståndskonditionalitet: en mikro- och en makroaspekt. Den första aspekten är relaterad till de villkor som givarna bör ställa i samband med projektbistånd. Betalning av motvärdesfonder, regeringsansvar för utbetalning av lokala insatsvaror eller lön till den lokala arbetskraft som deltar i projekten samt sektorreformer nämns som exempel på sådana villkor. Författarnas allmänna intryck på denna punkt är att de verkställande institutionerna eller ministerierna sällan har följt dessa villkor i planering och genomförande av sina biståndsfinansierade projekt.

På makronivån anser författarna att de bilaterala givarnas konditionalitet i allmänhet inte bör avvika från de krav som Världsbanken och IMF ställer. Enligt rapporten finns det två undantag: ett gäller växelkursen, som de tycker är övervärderad, och det andra är den kraftiga ökningen av tullavgiften på import av vissa basvaror, t.ex. ris, som förespråkas av IMF.

#### Nicaragua

Från och med 1990 villkoras en större del av biståndet till Nicaragua till genomförandet av ett strukturanpassningsprogram. Världsbanken och IMF har ställt mycket hårda villkor för utlåning till Nicaragua och landet har haft stora problem att uppfylla dessa krav.

Författarna till landstudien (R 4) anser att de bilaterala givarna i det nuvarande läget ställs inför ett svårt dilemma. Eftersom betalningsbalansen och skuldsituationen har försämrats under de senaste fyra åren och den ekonomiska återhämtningen dröjer, har Nicaraguas biståndsberoende ökat samtidigt som förtroendet för Världsbankens och IMF:s program har försvagats. Frågan är om allt detta ger de bilaterala biståndsgivarna tillräckligt starka argument för att kräva ännu kraftigare åtstramningsåtgärder. Det här alternativet kan verka rimligt så länge som man utgår från att det skulle kunna leda till att de förväntade positiva effekterna påskyndas och att landets behov av bistånd därmed också minskas de närmaste åren. Men eftersom de sociala konsekvenserna av åtstramningspolitiken redan är stora och den politiska situationen labil, finns det stor risk för att en ytterligare

försämring av befolkningens ekonomiska villkor kommer att förorsaka social oro.

Ett alternativ är att de bilaterala givarna accepterar att bistå landet med likvida medel trots att regeringens ekonomiska politik delvis avviker från de multilaterala kreditorganens rekommendationer. Studien hänvisar till en situation där regeringen lättar på kreditrestriktionerna i syfte att stimulera produktionen. En sådan åtgärd kan överensstämma med biståndsgivarnas allmänna hänsyn till ekonomisk tillväxt, men detta i sin tur kan öka risken för att landet frångår sitt avtal med de multilaterala kreditorganen, öka inflationsförväntningarna och slutligen underminera den bräckliga ekonomiska stabiliseringen.

#### Tanzania

Under 1970-talet och i början på 1980-talet rådde ett brett samförstånd mellan de bilaterala givarna och Tanzanias regering angående landets utvecklingsstrategi och allmänna ekonomiska inriktning. Ett exempel på detta är att en del av de bilaterala givarna, bl. a. de nordiska länderna, genom sitt bistånd underlättade för regeringen att motsätta sig IMF:s krav på devalvering i början av 1980-talet. Denna hållning ändrades i takt med att den ekonomiska krisen fördjupades.

I mitten av 1980-talet pressade alla givare Tanzania att underteckna ett IMF-avtal. Det skrevs under 1986 och gäller 1994 ut. Avtalets villkor kan beskrivas som en form av ex ante-konditionalitet. Det betyder att de bilaterala givarna och de multilaterala kreditorganen inställer sina låne- och biståndsutbetalningar om deras villkor inte uppfylls inom en förutbestämd tidsperiod. Under de senaste två åren har de bilaterala givarnas inställning till konditionalitet förändrats. Det finns tecken som tyder på att ex post-konditionalitet (där givaren utvärderar mottagarens policy i efterhand och då fattar beslut om eventuell belöning) i stället för ex ante-konditionalitet kommer att dominera under de närmaste åren.

Den form av ex post-konditionalitet som växte fram i Tanzanias fall kan kopplas till de bilaterala givarnas avtagande förtroende för regeringens förmåga att uppnå IMF:s program mål. 1992/93 minskade regeringsintäkterna med 5 % av BNP. Denna och andra faktorer ledde till att programmet avbröts. Givarnas inställning kan sammanfattas som en motvilja mot att göra något fast biståndsåtagande och en klar benägenhet att låta regeringen i mottagarlandet ta ansvaret för genomförandet av programmet och att premiera landet beroende på de resultat det kan uppvisa.

**Zambia**

Fram till 1983 avstod de bilaterala givarna, inte minst de nordiska länderna, från att villkora biståndet till genomförandet av makroekonomiska reformer av IMF:s och Världsbankens typ. Givarnas bedömning var att den då rådande ekonomiska politiken gynnade deras biståndsmål, eftersom den syftade till att bibehålla konsumtionsnivån och industrialisera landet.

I mitten av 1980-talet började de bilaterala givarna att framhäva behovet av ekonomiska reformer och att utsätta regeringens ekonomiska politik för en allt hårdare kritik. Som en följd av dessa påtryckningar inledde regeringen under 1983 förhandlingar med de multilaterala kreditorganen. Under 1980-talet gjordes ett antal misslyckade försök till ekonomisk stabilisering och reform. Dessa finansierades av de bilaterala givarna. Under denna period kopplades biståndet till en mjuk form av ex ante-konditionalitet. Landstudien (R 6) hävdar att detta var en faktor som kan delvis förklara regeringens svaga engagemang i genomförandet av de ekonomiska reformerna.

Ex ante-konditionalitet har fortsatt att dominera i den nuvarande fasen av reformprogrammet, men det finns tecken på att givarna börjar att fästa allt större vikt vid ex post-konditionalitet. Ett bevis för detta är att en större andel av biståndet betalas utanför landramen och i stället går till stöd åt särskilda program som t. ex. demokratiserings- och miljöprogram. Ett annat är att diskussionerna under 1994 års konsultativa grupps möte (CG-möte) främst grundades på resultaten från ex post-utvärderingar. För första gången "premierades" Zambia genom att det anslagna biståndet var större än landets finansiella gap.

**5.5 Effekter på projektnivån**

De fyra landstudierna finner att de svenska biståndsinsatserna haft en otillfredsställande effektivitet.<sup>2</sup> Slutsatsen från studien av Guinea-Bissau är att de av Sverige finansierade projekten har haft små mikroekonomiska effekter. Författarna till studien av Nicaragua bedömer ändamålsenligheten och kostnadseffektiviteten i det svenska biståndet som låga, medan Tanzaniastudien drar slutsatsen att de investeringar som finansierats av svenskt bistånd haft låg produktivitet. Lik-

<sup>2</sup>Effektivitetsbegreppet analyseras i vårt betänkande SOU 1994:102 (se särskilt bil. 5).

nande slutsatser återfinns i studien av Zambia.

Studierna pekar på en rad faktorer som påverkat biståndseffektiviteten negativt. Gemensamt för alla studier är uppfattningen att inhemska faktorer förorsakat makroekonomisk instabilitet. Bland dessa faktorer nämns felaktig ekonomisk politik, överdimensionerade statliga sektorer och omfattande statlig intervention. I Nicaraguas fall betonas också vikten av icke-ekonomiska faktorer som inbördeskriget, den amerikanska handelsblockaden och naturkatastrofer.

Landstudierna analyserar effektiviteten för individuella svenska projekt genom att granska dels de utvärderingar som beställts eller genomförts av biståndsorganisationerna och dels beslutsprocessen inom dessa organisationer. Två viktiga aspekter i denna analys är mottagarländernas absorptionsförmåga och biståndsorganens funktions- och arbetssätt. Ytterligare en fråga som tas upp är givarsamordningen. Vi återkommer till denna fråga i sista avsnittet.

**5.5.1 Mottagarländernas absorptionsförmåga**

Som tidigare betonats har den makroekonomiska politiken stor betydelse för biståndets effektivitet. Det sätter bl.a. politikens inverkan på mottagarländernas absorptionsförmåga, dvs. deras förmåga att på ett effektivt sätt hantera och använda biståndsresurserna. Det förutsätter att landet förfogar över de finansiella och mänskliga resurser som behövs vid bedömning, planering och genomförande av de biståndsfinansierade investeringarna. Eftersom största delen av biståndet går till offentliga investeringar, blir frågan om mottagarländernas absorptionsförmåga också en fråga om den offentliga sektorns allmänna effektivitet. Frågan gäller inte bara de institutioner som verkställer projekt utan också de finansiella och legala strukturer genom vilka biståndsflödena regleras och kanaliseras. Studiernas allmänna slutsats är att bristande absorptionsförmåga har varit en viktig faktor bakom den otillfredsställande effektiviteten i det svenska biståndet till de fyra länderna.

## Guinea-Bissau

Landets kroniska brist på mänskliga och finansiella resurser har försvårat alla ansträngningar att öka biståndseffektiviteten. Studien pekar på tre problem vilkas resp. betydelse varierat över tiden. Det första är att de mycket låga lönerna inom den offentliga sektorn starkt begränsar sektorns effektivitet. Den akuta bristen på kvalificerad arbetskraft har man bemött genom att engagera allt fler utländska experter till stora kostnader.

Det andra är att bristen på finansiella resurser påverkar kapacitetsutnyttjandet negativt. Det finns inte tillräckliga resurser att betala de nödvändiga insatsvarorna och att underhålla investeringarna. Slutligen understryker författarna att den totala avsaknaden av marknadsanpassade finansinstitutioner har förhindrat en effektiv allokering av de biståndsfinansierade kreditfondernas medel.

## Nicaragua

Absorptionsförmågan bedömdes av SIDA och UD som relativt hög i början av 1980-talet. Den begränsades betydligt i mitten av 1980-talet till följd av en rad externa och interna faktorer, bl. a. inbördeskriget, den ökande makroekonomiska instabiliteten och den amerikanska handelsblockaden. Bristen på kvalificerad arbetskraft och byggnadsmateriel blev akut allteftersom landets begränsade resurser fick omdirigeras till försvaret och till bostäder för den befolkning som förflyttades från krigsområden. Dessutom invercade landets utsatta ekonomiska läge negativt på möjligheterna att få fram lokal valuta för projekten och att importera insatsvaror.

Absorptionsförmågan fortsatte att sjunka under det senare 1980-talet. Övergången till marknadsekonomi och de ekonomiska strukturreformerna har inte förbättrat situationen. Tvärtom har budgetrestriktionerna och de låga lönerna starkt begränsat motpartens prestationer. Samarbetet ministerierna sinsemellan och med de institutioner som verkställer projekten är mycket svagt och det är oklart vilka instanser som har huvudansvaret för samordningen av biståndsinsatserna. Dessutom anser författarna att redovisningen av biståndsflödena i landets statsbudget alltid varit mycket bristfällig. De hänvisar till studiens analys av motvärdesbetalningarna där det visas att biståndssiffrorna i betalningsbalansen skiljer sig avsevärt från dem som anges i statsbudgeten.

## Tanzania

Ingen särskild analys av landets absorptionsförmåga finns i landstudien (R 5), men författarna anser att denna är ganska låg och att givarna bör ta stor hänsyn till detta problem vid utformning och planering av sitt bistånd. De pekar på tre relaterade aspekter: (1) den centrala byråkratins tröghet och låga implementeringskapacitet, (2) behovet av att biståndsprojekten och biståndsprogrammen utformas

så att de inte belastar det administrativa maskineriet och (3) utarbetandet av alternativa biståndsformer. Enligt deras åsikt är landets låga absorptionsförmåga och den stora utlandsskulden anledningar till att biståndet alltmer övergår från finansiering av investeringsprojekt till betalning av skuldtjänsten.

## Zambia

Landstudien (R 6) analyserar absorptionsförmågan i samband med att man tar upp olika problem som har drabbat implementeringen av de svenska biståndsprojekten. Enligt författarna har dessa problem sin grund i Zambias politiska system. Författarna anser att Sverige borde ha tagit hänsyn till regeringens faktiska prioriteringar istället för att koncentrera biståndet i enlighet med regeringens uttalade strategi. Avståndet mellan dessa prioriteringar och den uttalade strategin var stor, vilket förklarar varför Sverige inte fick något gensvar från regeringen för sina krav på större engagemang från de offentliga institutionerna i de svenska projekten.

En annan politisk dimension som tas upp i studien är avsaknaden av kollektiva beslutande instanser under 1980-talet. Tillsammans med en stor personalomsättning på de högsta posterna inom ministerierna och de statliga företagen bidrog detta till att förstärka centraliseringen av beslutsprocessen. Som en följd av detta minskade möjligheterna för biståndet att nå sina målgrupper i samhället. Sverige försökte lösa problemet genom att kringgå byråkratin men det var enligt författarna inte något lämpligt tillvägagångssätt, då det knappast kunde leda till projektens bärkraftiga utveckling.

En tredje dimension beträffande problem med absorptionsförmågan är det ökande antalet högutbildade människor som lämnar landet. Detta ses av författarna som ett av de största hindren för en effektivisering av såväl biståndet som strukturanpassningsprogrammet. Slutligen pekar författarna på att de nyligen genomförda författningsändringarna kan förbättra den här situationen. De hänvisar till de nya institutioner och regler som gynnar professionalism och privata initiativ samt övergången från presidentstyre till ett mer decentraliserat och demokratiskt beslutsfattande.

**5.5.2 Biståndsorganens arbetssätt**

Biståndsorganens arbetssätt och beslutsprocess har en stor betydelse för biståndseffektiviteten. Å ena sidan kan bristfälliga projektbedömningar, uppföljningar och utvärderingar bidra till att projekt inte uppnår sina mål (yttre effektivitet) eller att dessa mål inte uppnås till lägsta möjliga kostnad (inre

effektivitet). Å andra sidan uppstår effektivitetsförluster om biståndsorganen har otillräcklig förmåga att lära sig från egen och andras erfarenhet, att söka efter handlingsalternativ och att anpassa sig till nya krav från omgivningen (förändringseffektivitet).

I landstudierna Guinea-Bissau, Nicaragua och Tanzania analyseras dessa aspekter. Analyserna bygger på ett mycket stort utvärderings- och beslutsunderlag, intervjuer med handläggare i de berörda organisationerna och fältbesök. Författarna till Tanzaniastudien har granskat merparten av svenska projekt- och programutvärderingar, direktionspromemorior och projektbeskrivningar. Vad gäller Guinea-Bissau och Nicaragua har även projektbedömningar, insatspromemorior, andra beslutsrelaterade dokument och korrespondensen mellan de olika biståndsorganen granskats. Författarna till Zambianstudien har inte utfört någon egen analys av utvärderingarna och beslutsprocessen. Under det gångna året har SAU låtit granska SIDA:s och SAREC:s utvärderingar vad gäller de fyra länderna. I underlagsrapporterna dras ett antal slutsatser angående de svenska utvärderingarnas kvalitet, innehåll och användning. Dessa har också varit viktiga inslag i landstudiernas analys av beslutsprocessen.

En gemensam slutsats i landstudierna och underlagsrapporterna är att den svenska biståndshandlingen uppvisar brister och att dessa har haft en negativ inverkan på effektiviteten i det svenska biståndet. Här görs en kortfattad sammanfattning av slutsatserna.

#### Guinea-Bissau

Enligt författarna till landstudien har utvärderingarna och beslutsprocessen brister i följande avseenden:

1) Otillräckliga projektbedömningar; 2) frånvaro av noga specificerade målformuleringar för projektet och dess olika delinsatser; 3) ineffektiv användning av den utländska personalen; 4) utländska konsulter har haft huvudansvaret för förvaltningen av projekt samtidigt som projektbeskrivningarna inte ger ett tillräckligt klart besked om hur ansvaret skall

fördelas mellan de utländska konsulterna och de lokala myndigheterna; 5) långsamma reaktioner på de rekommendationer som framkommit i utvärderingarna och i fältrapporteringen; 6) otillräcklig kompetens i utvärderingen av projektens inverkan på den makroekonomiska situationen; 7) överdriven tonvikt har lagts på utbetalningsmålet; 8) som regel har utvärderingarna inte använt sig av något erkänt metodologiskt tillvägagångssätt.

#### Nicaragua

De brister som påpekas i landstudien är följande:

1) avsaknad av en makroekonomisk referensram för en bedömning av projektets effekter och hur de förändrade ekonomiska och politiska förutsättningarna inverkar på projekten; 2) en avsaknad av genomarbetade projektbedömningar ("feasibility-studies"); 3) avsaknad av en tillräckligt kritisk granskning och kunskap om de nicaraguanska institutionernas låga absorptionsförmåga; 4) en prioritering av utbetalningsmålet, 5) användningen av den svenska resursbasen och maximeringen av resursåterflödet till nackdel för effektiviteten och, i spåret av det, en överdimensionerad överföring av resurser och ansvar till implementerande konsultfirmor; 6) omfördelning av outnyttjade resurser på oklara grunder; 7) avsaknad av systematik i formulering och genomförande av utvärderingar liksom i tillämpningen av deras resultat.

#### Tanzania

I detta fall påpekas följande brister i utvärderings- och uppföljningssystemet:

1) specificering av vilka villkor som skall uppfyllas för fortsatt projektstöd eller vad gäller avvecklingsperioden för projekten saknas i projektförslagen; 2) planeringen av hur och när ansvaret för projekten skall överlåtas på mottagarlandets myndigheter saknas ofta i projektbeskrivningarna; 3) projektbeskrivningarna ger inte heller klart besked om vem som skall ansvara för underhållskostnaderna; 4) otillräckliga försök har gjorts att använda lokala konsulter trots att kostnaderna för dessa visar sig vara mycket lägre än kostnaderna för utländska konsulter; 5) kvalitativ rapportering dominerar i utvärderingarna, medan analys av kostnadseffektivitet och diskussioner om projektresultatens validitet och trovärdighet är sällsynta; 6) motvilja att avsluta projekt/program; 7) långsamt beslutsfattande.

## 5.6 Rekommendationer

I detta avsnitt behandlas författarnas rekommendationer, vilka i huvudsak bygger på studiernas slutsatser angående (1) biståndets och biståndskonditionalitetens allmänna effekter på u-ländernas ekonomiska och sociala utveckling, (2) inhemska ekonomisk-politiska faktorer (i mottagarländerna) som kan påverka biståndseffektiviteten, (3) förhållandet mellan den svenska biståndsvolymen och uppfyllandet av de svenska biståndspolitiska målen samt (4) den svenska biståndsförvaltningens betydelse för biståndseffektiviteten.

### Guinea-Bissau

Både författarna till landstudien och författarna till den makroekonomiska studien drar slutsatsen att biståndets makroekonomiska effekter bestämmer effektiviteten inom biståndet när denna relateras till uppfyllandet av långsiktiga mål, som t.ex. mottagarländernas självförsörjning och ekonomiska oberoende. I enlighet med detta rekommenderar författarna till landstudien att SIDA och UD bör ta större hänsyn till nämnda effekter. En annan allmän rekommendation är att biståndsmyndigheterna bör utgå från specifika tillväxtmål (för olika sektorer och för olika perioder) när de utformar och planerar det svenska biståndet.

Guinea-Bissaus svåra ekonomiska läge samt landets låga absorptions- och genomförandeförmåga är tydliga bevis för att landet fått ett oacceptabelt biståndsberoende. Trots att författarna av såväl landstudien som den makroekonomiska studien delar denna åsikt, anser de att Sverige bör fortsätta att stödja landet även i framtiden. Författarna anser att Sverige och de andra bilaterala givarna var medskyldiga till den felaktiga ekonomiska politik som Guinea-Bissau tidigare bedrev och därför nu har ett ansvar att stödja landets strävan mot en marknadsinriktad ekonomisk utveckling. De argumenterar för ett fortsatt svenskt stöd till landet men i mindre omfattning än hittills. De föreslår vidare att biståndet bör koncentreras på några få sektorer och att beslutet förutsättningslöst bör omprövas efter 3-5 år. Som underlag för omprövningen föreslår de en utvärdering av landets ekonomiska och politiska ansträngningar att reformera ekonomin. Författarna till makrostudien anser å sin sida att det svenska biståndet måste knytas till genomförandet av stabiliseringsprogrammet men också att det bör bygga på långsiktiga och fasta åtaganden.

På mikronivån rekommenderar författarna till landstudien att det

svenska projektbiståndet bör förutsätta 1) betalning av motvärde, 2) större engagemang av de lokala myndigheterna, 3) specificering av en tidsgräns för svenskt deltagande i projekten. Landstudien rekommenderar dessutom att betalningsbalans- och importstödet reduceras kraftigt. Författarnas argument är att den typen av bistånd har en negativ inverkan på den reella växelkursen och därmed på exportutvecklingen. Jordbruket och utbildningssektorn anses ha strategisk betydelse för landets utveckling. Därför rekommenderas fortsatt svenskt bistånd till dessa sektorer på följande villkor: 1) att nuvarande jordbruksprojekt granskas mer ingående och 2) att regeringen genomför en omfattande reform av den offentliga utbildningssektorn. Författarna till den makroekonomiska studien anser å sin sida att det svenska biståndet bör inriktas på att gynna stabiliseringsprocessen och att ett ökat stöd till institutionsuppbyggnad är ett lämpligt medel för att nå detta mål.

Följande förbättringar i hanteringen av biståndet föreslås i landstudien: 1) beslut om projekt bör grundas på projektbedömningar; 2) projektuppföljningen bör få mer resurser och 3) utvärderingarnas kvalitet bör förbättras. Detta innebär bl.a. att myndigheterna bör ansvara för dataregistreringen och datasystematiseringen under projektets gång samt skärpa kraven bl.a. på kvantitativa analyser av projektresultaten.

Båda studierna understryker behovet av givarsamordning mot bakgrund av landets akuta betalningsbalansproblem och skuldbörda. Enligt författarna av landstudien är givarsamordning en viktig fråga på projektnivån, men den är ännu viktigare när det gäller att mobilisera finansiellt stöd till sanering av skulden. De anser att Sverige bör intensifiera sina ansträngningar för att samla de bilaterala och multilaterala biståndsgivarna kring ett avtal som kan leda till en lösning av denna fråga.

### Nicaragua

Varken landstudien eller den makroekonomiska studien ger detaljerade rekommendationer om hur det svenska biståndet bör utformas i framtiden - vare sig det gäller dess storlek eller dess allokering. I stället pekar båda studierna på landets makroekonomiska och strukturella problem som de främsta hindren för tillväxt och ger förslag om hur biståndet kan bidra till att lösa dessa problem.

I både studierna framförs uppfattningen att de pågående ekonomiska reformerna utgör ett nödvändigt villkor för ekonomisk stabilisering och att biståndet har spelat en positiv roll i detta sammanhang. Författarna anser emellertid att dessa reformer är otillräckliga för att åstadkomma

en återhämtning av ekonomin och långsiktig tillväxt. När det gäller diskussionen om biståndsformerna är författarna samstämmiga: om den makroekonomiska situationen inte förbättras markant blir diskussionen meningslös. Deras gemensamma slutsats är att frågan om biståndsvolym och biståndsallokering i nuläget inte är särskilt relevant. Den viktigaste frågan är i stället hur biståndet kan bidra till att både skapa en stabil makroekonomisk miljö och förbättra de sociala villkoren.

I den makroekonomiska studien betonas de faktorer som begränsar utbudet av jordbruksprodukter för export och inhemsk konsumtion, särskilt den bristfälliga infrastrukturen, de starka kreditrestriktionerna och den utdragna och komplicerade normaliseringen av egendomsförhållandena inom jordbruket. Författarna rekommenderar att biståndet villkoras till en lösning av dessa problem. Enligt författarna kräver detta en diskussion om strukturanpassningsprogrammets innehåll. Programmet måste omformas så att det inkluderar incitament till jordbruksproduktionen.

Författarna till landstudien anser å sin sida att alla ansträngningar till ekonomisk stabilisering och återhämtning på sikt kommer att bli resultatlösa om skuld tjänsten inte reduceras avsevärt. De konstaterar att strukturanpassningsprogrammet efter fyra år inte har lyckats förbättra betalningsbalanssituationen och att både skulden och den kontrakterade skuld tjänsten har ökat avsevärt. Detta motverkar stabiliseringsåtgärderna, undergräver förtroendet för strukturanpassningsprogrammet och leder till avtagande effektivitet inom biståndet. Deras slutsats är att de nödvändiga ekonomiska reformerna måste kompletteras med långtgående skuldåtgärder. Enligt författarna måste detta ske snabbt eftersom det finns tydliga tecken på att biståndet till Nicaragua avtar (biståndströthet), att den ekonomiska stabiliseringen riskerar att omintetgöras och att de sociala villkoren försämras i en allt snabbare takt. Deras viktigaste rekommendation är att Sverige bör arbeta inom ramen för Parisklubben och andra internationella instanser för en partiell eller total avskrivning av Nicaraguas skuld till bilaterala offentliga långgivare. De rekommenderar också att en del av det svenska biståndet används till återköp av den kommersiella skulden på andrahandsmarknaden.

Ytterligare en rekommendation i landstudien är att stödet till institutionsuppbyggnad och utbildning - i syfte att öka Nicaraguas genomförandekapacitet - bör fortsätta. Detta liksom en förbättring av svenska myndigheternas beredning, uppföljning och utvärdering av biståndsinsatserna anses som en förutsättning för ökad biståndseffektivitet.

## Tanzania

Författarna till den makroekonomiska studien lägger inte fram några konkreta förslag om hur biståndet till Tanzania bör utformas i framtiden. Rekommendationerna i landstudien gäller biståndsvolym, biståndsallokering och biståndskonditionalitet.

Författarna menar att landets biståndsberoende är för högt och att detta talar för en minskning av biståndet. De anser emellertid att givarna bör avstå från att genomföra en sådan minskning med tanke på den mycket känsliga politiska situationen i landet just nu. Ett annat argument för att behålla biståndets nuvarande nivå är att Tanzania i framtiden sannolikt kommer att tvingas använda större resurser för skuldbetalningarna.

Enligt författarna bör det svenska biståndet inriktas på att stödja de ekonomiska reformerna. I studien rekommenderas ökat stöd till förstärkning av de centrala institutionerna, svensk finansiering av pågående och planerade nedskärningar av antalet anställda inom den offentliga sektorn, fortsatt stöd till produktion av allmänna nyttigheter och till insatser som främjar utvecklingen inom den privata sektorn, som t. ex. exportsubsidier, kreditfonder och skapandet av kreditinstitutioner.

Huvudansvaret för genomförandet av projekt och program bör, med vissa undantag, delegeras till de lokala myndigheterna. Detta innebär att stödet till samtliga projekt bör vara tidsbegränsat, samtidigt som man ställer större krav på engagemang från Tanzanias sida och på betalningen av motvärde när det är befogat. Enligt författarna förutsätter delegeringen av projektansvaret till regeringen att givarna samtidigt tillämpar både ex post- och ex ante-konditionalitetskriterier när de ställer villkor för sitt bistånd. Författarnas rekommendation är att biståndsavtalen utformas på så sätt att de första utbetalningarna kopplas till att vissa förutbestämda åtgärder vidtas, medan beslut om senare utbetalningar grundas på en ex post-bedömning av resultaten av de av mottagaren vidtagna åtgärderna.

Trots vissa förbättringar under de senaste åren fungerar givarsamordningen inte tillfredsställande. Författarna konstaterar att under 1990 mer än 50 givare var verksamma i landet och att mer än 2000 projekt var under implementering. Detta betraktas av författarna som ett hinder för ökad biståndseffektivitet - risken för överlappning av projekt stiger samtidigt som Tanzanias institutioner och förvaltning överbelastas. Bristerna i givarsamordningen försvagar dessutom konditionalitetens inverkan på regeringens agerande. För att konditionaliteten, både ex ante och ex post, skall vara effektiv krävs det 1) att de spelregler och



villkor som gäller för biståndet formuleras tydligt och konsekvent i varje biståndsavtal och 2) att samma regler och villkor tillämpas av alla biståndsgivare.

#### Zambia

Nya internationella samordnade aktioner i syfte att minska Zambias skuldsättning föreslås i såväl landstudien som i den makroekonomiska studien. Enligt författarna kommer behovet av betalningsbalansinriktat bistånd att öka de närmaste åren om en sanering av skuldbördan inte prioriteras. Författarna varnar för en situation där de bilaterala givarna inte är villiga att öka sina biståndsåtaganden samtidigt som den kontrakterade skuldtjänsten fortsätter att stiga. Risken för att landet återinför statliga kontroller blir då större. Vidare begränsas möjligheterna till biståndsfinansierade projekt inom de sociala sektorerna.

Författarna till landstudien rekommenderar att Sverige fortsätter att stödja strukturanpassningsprogrammet, med större inslag av konditionalitet. Som i fallet Tanzania argumenteras för en blandning av ex post- och ex ante-kriterier vid utformningen av villkoren.

Vad beträffar det svenska biståndets framtida inriktning föreslår författarna till landstudien: 1) fortsatt stöd inom landsbygden med tonvikt på sociala sektorer och infrastruktur i stället för på direkt produktion; 2) programstöd till hälsa och utbildning; 3) stöd till institutionsuppbyggande och 4) stöd till privatisering.

#### Importstöd

Enligt regeringens instruktioner skall en betydande andel av det svenska biståndet till de fyra länderna knytas till genomförandet av de ekonomiska reformer som ingår i Världsbankens och IMF stabiliserings- och strukturanpassningsprogram. En viktig komponent i det svenska biståndet är importstöd.

Sverige har anslutit sig till de riktlinjer för importstöd som antogs inom SPA (Världsbankens "Special Program for Africa") i april 1992. Dessa riktlinjer diskuteras i White (WP 18). Författarens allmänna uppfattning om importstödet och de allokeringssystemer (auktionsystem, OGL-system, etc.) som nu tillämpas är positiv, men han är kritisk mot vissa aspekter,

som rör hanteringen av programmet. White grundar sina slutsatser och rekommendationer på en analys av följande frågor: Vilken växelkurs tillämpas vid beräkning av motvärdet? Hur sker inkasseringen av motvärdet? Hur hanteras användningen av motvärdesfonderna och vilka effekter har motvärdet på inflationen? Hans viktigaste rekommendationer är 1) att givarnas kontroll av motvärdesbetalningarna skall skärpas, 2) att motvärdesanvändningen skall bindas (under förutsättning att användningen av utländsk valuta inte binds) och 3) att givarna skall övergå till ex post-konditionalitet i stället för att kräva en kontinuerlig avrapportering om importstödet användning.

I princip skall den enskilde importören betala fullt motvärde enligt den officiella växelkursen. Problemet uppstår när den officiella växelkursen avviker från den som råder på den fria valutamarknaden, vilken antas vara i jämvikt. I detta fall får importören en subvention, vilket i sin tur leder till lägre effektivitet i resursallokeringen och, när importören är ett statligt företag, lägre incitament till ekonomisk reform. I alla fyra länderna har detta problem förekommit - i mindre eller större skala - beroende på hur stor skillnaden mellan de två växelkurserna är. Under de senaste åren har problemet fått mindre betydelse tack vare de kraftiga devalveringar som har genomförts, men valutan i de fyra länderna är fortfarande övervärderad.

Mottagarna av importstödet kan få en dubbel subvention. Vid sidan av den implicita subvention som skapas av skillnaden mellan växelkurserna kan mottagarna falla när det gäller att betala motvärdet. Enligt författaren är detta ett mycket vanligt problem som orsakas av flera faktorer, bl. a. korruption inom den byråkratiska apparat som ansvarar för valutafördelningen, stöd till icke kreditvärdiga statliga företag och otillräckliga administrativa resurser. I de länder där myndigheterna gör försök att inkassera motvärdesbetalningar som släpar efter, uppstår dessutom problem med valet av den växelkurs som skall tillämpas - den nuvarande eller den som rådde vid tiden för transaktionen.

En dubbelbindning uppstår när biståndsgivaren söker styra valutan till vissa sektorer samtidigt som man öronmärker användningen av motvärdet. Författaren avråder biståndsgivarna från att binda samma biståndsflöde två gånger (både den utländska valutan och motvärdet) eftersom detta kan ha en önskad effekt på inflationen.

**Bilaga 1. Kommitténs och sekretariatets sammansättning**

## Kommittén för Analys av Utvecklingssamarbete (KAU):

<u>Namn</u>	<u>Titel</u>	<u>Funktion</u>	<u>Förordnande</u>
Ingemar Mundebo	generaldirektör	ordförande	15 maj 1993-
Sigvard Bahrke	civilingenjör	ledamot	15 maj 1993-
Mårten Carlsson	rektor	ledamot	1 okt. 1993-
Gudrun Dahl	professor	ledamot	15 maj 1993-
Johan Gärde	generalsekr.	ledamot	15 maj 1993-
Marie Horn af Rantzien	ekon.dr.	ledamot	1 juli 1993- 31 maj 1994
Benny Hjern	professor	ledamot	15 maj 1993-
Sven Holmberg	överläkare	ledamot	15 maj 1993-
Bo Karlström	nationalekonom	ledamot	15 maj 1993-
Britt-Marie Mattsson	journalist	ledamot	15 maj 1993-
Torbjörn Pettersson	sakkunnig	ledamot	15 maj 1993- 21 sept. 1994
Kristina Svensson	riksdagsledamot	ledamot	15 maj 1993-

## Sekretariatet för Analys av Utvecklingssamarbete (SAU):

Claes Sandgren	ambassadör	sekretariats- chef	1 april 1993- 31 dec. 1994
Olle Edqvist	tekn.dr.	sekreterare	15 april 1993- 15 juni 1994
Enrique Ganuza	nationalekonom	sekreterare	1 mars 1993- 31 dec. 1994
Anna Nilsson	byråass.	bitr. sekr.	15 mars 1993- 16 mars 1994
Kerstin Sandling	byråass.	bitr. sekr.	14 mars 1994- 31 dec. 1994

---

**Bilaga 2. SASDA PUBLIKATIONER****SASDA Reports**

- Nr. 1 Links between Development Assistance and Donor Country Exports - the Case of Sweden; Thomas Andersson, Håkan Hellström, March 1994; Ds 1994:58
- Nr. 2 Is Swedish Aid Rational? A Critical Study of Swedish Aid Policy in the Period 1968-1993; Helge Hveem and Desmond McNeill, May 1994; Ds 1994:75
- Nr. 3 Evaluation of Swedish Development Co-operation with Guinea-Bissau; Peter Svedberg, Anders Olofsgård, Björn Ekman, May 1994; Ds 1994:77
- Nr. 4 Now's the time. An Evaluation of Swedish Development Cooperation with Nicaragua; Mats Lundahl, Jaime Behar, September 1994; Ds 1994:112
- Nr. 5 Evaluation of Swedish Development Co-operation with Tanzania; Arne Bigsten, Chris Adam, Paul Collier, Eva Julin, Steve O'Connell, September 1994; Ds 1994:113
- Nr. 6 Evaluation of Swedish Development Co-operation with Zambia; Arne Bigsten, Chris Adam, Per-Åke Andersson, Paul Collier, Steve O'Connell, September 1994; Ds 1994:114
- Nr. 7 The Macroeconomics of Aid: Case studies of four countries; Edited by Howard White, September 1994; Ds 1994:115
- Nr. 8 Studier av bistånd; Slutrapport från kommittén för analys av utvecklingssamarbete; November 1994; Ds 1994:137
- Nr. 9 Sveriges Samarbete med Central- och Östeuropa; November 1994; Ds 1994:134
- Nr. 10 Biståndets inverkan på kvinnas ställning (prel)

**SASDA Working Papers**

- Nr. 1 Översyn av biståndssamarbete med Guinea-Bissau; Underlagsrapport; Emma Öståker, Augusti 1993
- Nr. 2 Literature search on disaster relief; Eve Johansson, November 1993
- Nr. 3 Swedish Development Assistance to Zambia; Emma Öståker, January 1994
- Nr. 4 Improving Monitoring and Evaluation in Swedish development assistance; Colin Bruce and Ugo Finzi, March 1994
- Nr. 5 Inventering av svensk forskning om bistånd; Roy Unge, April 1994
- Nr. 6 Macroeconomic effects of aid; Literature review and methodological framework; Howard White, January 1994
- Nr. 7 Sambandet mellan Sveriges Bistånd och Export; Sammanfattning på svenska av rapport nr 1 - Ds 1994:58 (Links between Development Assistance and Donor Country Exports - the Case of Sweden); Thomas Andersson och Håkan Hellström, April 1994
- Nr. 8 Svenskt bistånd till Tanzania: Utvärderingars kvalitet, innehåll och användning; Thomas Holm, Lena Lindgren och Anders Olsson, April 1994
- Nr. 9 Biståndsmyndigheternas internadministrativa kostnader; Statskontoret, Maj 1994
- Nr. 10 A perspective on SAREC's evaluation system: Policy and Performance; Olav Stokke, June 1994
- Nr. 11 Evaluations in Multilateral Development Cooperation; Kim Forss, June 1994
- Nr. 12 Evaluation and Learning in BITS; Jerker Carlsson with the assistance of Jan Jörnmark, June 1994
- Nr. 13 Statistik avseende svenskt utvecklingssamarbete; Jan A. Eklöf, Juni 1994
- Nr. 14 Översyn av biståndssamarbete med Nicaragua; Underlagsrapport; Karin Metell, Juni 1994
- Nr. 15 Det svenska katastrofbiståndets nyckelfrågor; En förstudie till en policyanalys av det svenska katastrofbiståndet; Björn Tore Carlsson, September 1994
- Nr. 16 Kommentarer till SASDA rapport nr 3 - Evaluation of Swedish Development Co-operation with Guinea-Bissau; Dag Ehrenpreis och Arne Ström, SIDA, juni 1994
- Nr. 17 The Macroeconomic Effects of Aid in Guinea-Bissau; Ari Kokko and Mario Zejan with the assistance of Magnus Alvesson, July 1994
- Nr. 18 Import Support Aid: Experiences from Tanzania and Zambia; Howard White, August 1994
- Nr. 19 The Macroeconomic Impact of Aid in Zambia; Howard White with the assistance of Tove Edstrand, August 1994
- Nr. 20 The Macroeconomics of Aid in Nicaragua; Rob Vos with the assistance of Sara Johansson, August 1994
- Nr. 21 Evaluación de la cooperación sueca con Nicaragua; Jaime Behar, Mats Lundahl, Agosto 1994
- Nr. 22 Evaluering av det svenska näringslivsstödet till Östeuropa med särskild tonvikt vid kunskapsöverföringsaspekter; Leif Graham, September 1994
- Nr. 23 Östeuropasamarbetet - Affärsmässighet i Utbildningsverksamheten; Håkan Hellström, September 1994
- Nr. 24 Östeuropasamarbetet - Konkurrensen i Upphandlingen; Ingrid Andersson och Håkan Hellström, September 1994
- Nr. 25 Myndigheternas arbetssätt - en delstudie i SAUs utredning om samarbetet med Central- och Östeuropa; Krister Eduards, September 1994

- 
- Nr. 26 Development Cooperation with Eastern and Central Europe - a review of evaluations results; Kim Forss, September 1994
- Nr. 27 "Beauty and the East" - An evaluation of Swedish Environmental Assistance to Eastern Europe; Stockholm Environment Institute, September 1994
- Nr. 28 En översyn av Svenska institutets program för högskolesamarbete med Öst- och Centraleuropa; Karin Metell och Enrique Ganuza, September 1994
- Nr. 29 En översyn av Svenska institutets program för kulturutbyte med Centraleuropa; Karin Metell och Enrique Ganuza, September 1994
- Nr. 30 Svensk demokrati i österled? Anders Fogelklou och Roger Hällhag, September 1994
- Nr. 31 En översyn av det svenska stödet till Murmanskområdet inom ramen för samarbetet med Central- och Östeuropa; Karin Metell och Enrique Ganuza, September 1994
- Nr. 32 Finansiellt projektstöd inom ramen för Sveriges Östsamarbete; Kjell Nordlander, September 1994
- Nr. 33 Sweden's Assistance to Poland: An Overview Evaluation; Marian Radetzki, August 1994
- Nr. 34 Kärnsäkerhet- och strålskyddssamarbete med Östeuropa; Per Johan Svenningsson, Oktober 1994
- Nr. 35 Databas över projektsamarbetet med Central- och Östeuropa; Tullio Zannoni, September 1994
- Nr. 36 Suveränitetsstöd till Baltikum, Per Johan Svenningsson; Oktober 1994
- Nr. 37 En översyn av det svenska stödet till lantmåteriverksamhet inom ramen för samarbetet med Central- och Östeuropa; Karin Metell och Enrique Ganuza, Oktober 1994

- 
- Nr. 38 Attitudes and opinions on an aid programme; A review of a questionnaire to people engaged in development cooperation with Eastern and Central Europe; Kim Forss, November 1994
- Nr. 39 Transformation as a Problem of Neighbourhood; Prof. Heinrich Vogel, October 1994
- Nr. 40 Några aspekter på kvaliteten inom utvärderingar av svenskt biståndssamarbete; Kim Forss, November 1994

# Departementsserien 1994

## Kronologisk förteckning

---

1. Myndigheternas skrivregler - 3:e upplagan. SB/Fi.
  2. Utredningar om elmarknadsreformen. N.
  3. Förslag till skydd för området Ulriksdal - Haga - Brunnsviken - Djurgården. M.
  4. Agenda 2000. - Svensk forskning i ett EG-perspektiv. Rosenbad den 14 december 1993. Rapport Nr. 4. U.
  5. Agenda 2000. - Arbetsgrupp under ledning av David Magnusson. "Staten och forskningen" Arbetsgrupp under ledning av Gunnar Engström. "Staten, forskningen och näringslivet" Rapport Nr. 5. U.
  6. Agenda 2000. - Scandinavian Institute for Research in Entrepreneurship. I tanke och handling - lära för småföretagare. Rapport Nr. 6. U.
  7. Bostadsrätt. Bostadsrättsföreningens och panthavares rätt till betalning, tvångsförsäljning m.m. Ju.
  8. Vissa frågor rörande svensk trädgårdsnäring. Jo.
  9. Från samhällsguide till medborgarkontor. C.
  10. Rättskapacitet och immunitet och privilegier inom Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK). UD.
  11. Agenda 2000. - Universitetet och högskolorna i den fortsatta kompetensutvecklingen. Rapport Nr. 7. U.
  12. Vissa frågor rörande föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning. S.
  13. Lex Britannia. A.
  14. Att rädda liv - Kostnader och effekter. Fi.
  15. Hur tre blir ett - finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst. S.
  16. Varför kulturstöd? Ekonomisk teori och svensk verklighet. Fi.
  17. Remissammanställning  
Specialdomstolarna i framtiden (Ds 1993:34). Ju.
  18. Agenda 2000. - Lorentz Lyttkens. Kompetens och individualisering. Rapport Nr. 8. U.
  19. Agenda 2000.  
- Ingenjörsvetenskapsakademien. Avd. XII.  
Hur vi tar Sverige in i informationssamhället nu - till gagn för sysselsättning och tillväxt.  
Rapport Nr 9. U.
  20. Särskilda konkurrensregler för lantbruket. N.
  21. Agenda 2000. - Kari Marklund. Sveriges Tekniska Attachéer i USA, Frankrike och Japan. Ny informationsteknologi i undervisningen. Rapport Nr 10. U.
  22. Kvalitets- och produktivitetsutvecklingen i sjukvården 1960-1992. Fi.
  23. Kvalitet och produktivitet - Teori och metod för kvalitetsjusterade produktivitetsmått. Fi.
  24. Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1980-1992. Fi.
  25. Förslag till struktur i systemet för industri-forskning. N.
  26. Beskattningsutredning av utdelning och fåmansföretag. Fi.
  27. Entreprenader på nya spår. K.
  28. Förändrad kraftvärmebeskattnings + bilagor. Fi.
  29. Oskäliga avtalsvillkor m.m. Införlivande med svensk rätt av EG:s direktiv om oskäliga villkor i konsumentavtal. Ju.
  30. Agenda 2000. - Stefan Fölster, Åke E Andersson. Utbildningskonton. Rapport Nr 11. U.
  31. Det offentliga stödet till partierna - Inriktning och omfattning. Fi.
  32. Konkursernas och kreditförlusternas geografi. A.
  33. Så fungerar miljöskatter! M.
  34. Agenda 2000. - Utbildningsdepartementet.  
Internationella jämförelser och svenska perspektiv - statistiskt underlag för Agenda 2000.  
Rapport Nr 12. U.
  35. Agenda 2000. - Kunskap och kompetens för nästa århundrade. En första analys. U.
  36. Snöskotern i naturen. Snöskotertrafikens effekter på naturmiljön. M.
  37. Den svenska insolvensrätten - Några förslag till förbättringar inom konkurshandlingen m.m. Fi.
  38. Budgetunderskott och statsskuld - Hur farliga är de? Fi.
  39. Remissammanställning - Lokal demokrati i utveckling. C.
  40. Statens roll inom vård och omsorg. S.
  41. Remissvaren på FOB 90-kommissionens förslag. Fi.
  42. Konkurrensrättens tillämpning på ekonomiska föreningar - några principiella frågeställningar. N.
  43. Lokal och regional förvaltning i Norden. C.
  44. Olika typer av fordonskontroll och effekterna av den periodiska kontrollen. K.
  45. Självstyrelse och demokrati - forskningens frontlinjer. C.
-

## Departementsserien 1994

### Kronologisk förteckning

46. Särskolebarn – om samverkan, dialog och föräldrainflytande. U.
47. Bolagisering av statens maskinprovningar. Jo.
48. Sveriges medlemskap i den Europeiska Unionen. UD.
49. EG-direktiv om upphovsrätt – uthyrning och utlåning – satellit- och kabelsändningar. Ju.
50. Valfrihetsrevolutionen i praktiken. S.
51. Skyddet för enskilda personers privatliv. En studie. Ju.
52. Småföretagens riskkapitalförsörjning. N.
53. Motiv för offentliga åtaganden. Fi.
54. Remissammanställning över betänkandet SOU 1993:71 Organisationernas bidrag. C.
55. Bensuskatteförändringars effekter. Fi.
56. Skolans kostnader, effektivitet och resultat – En branschstudie. Fi.
57. Den framtida efterfrågan på läkare m.m. S.
58. Links between Development Assistance and Donor Country Exports – the Case of Sweden. (SASDA) UD.
59. Förstärkt bostadsrätt – en enklare modell av ägarlägenheter. Ju.
60. Sveriges medlemskap i den Europeiska Unionen – preliminär svensk avtalstext. UD.
61. 1993 års redovisning av utvecklingen i kommuner och landsting. C.
62. Omräkningsförfarande vid fastighetstaxeringen. Fi.
63. Demokratier kräva dessa partier. Svenska partiernas medverkan i biståndet till demokratisk uppbyggnad i u-länder och östra Europa. UD.
64. Diskriminerande reklam. C.
65. Lag om järnvägsplanering. K.
66. Återlämnande av kulturföremål. Ku.
67. Gränssamarbete i utveckling. C.
68. Remissammanställning. Kart- och fastighetsverksamhet i myndighet och bolag. Principbetänkande (SOU 1993:99) av Lantmäteri- och inskrivningsutredningen. M.
69. Sammanställning av remissyttranden över betänkandet (SOU 1994:10) Anslutning till EU – Förslag till övergripande lagstiftning. UD.
70. Gula boken – Handläggningen av ärenden i regeringskansliet. SB.
71. Den offentliga sektorns produktivitet utveckling 1980-1992. Bilagor. Fi.
72. Valfrihet inom skolan – Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation. Fi.
73. Vissa avräkningsfrågor vid personskadeersättning. Ju.
74. EG:s arbetsstidsdirektiv. A.
75. Is Swedish Aid Rational? A Critical Study of Swedish Aid Policy in the Period 1968-1993. (SASDA) UD.
76. En radio och TV i allmänhetens tjänst! Ku.
77. Evaluation of Swedish Development Co-operation with Guinea-Bissau. (SASDA) UD.
78. Ändringar i lagstiftningen för kreditinstitut och värdepappersbolag med anledning av nya EG-direktiv, m.m. Fi.
79. Lärarkåren vid universitet och högskolor under 1990-talet. U.
80. Elektronisk dokumenthantering inom skatteförvaltningen. Fi.
81. En Social Försäkring. Fi.
82. Sammanställning av remissyttranden över Pensionsarbetsgruppens betänkande Reformerat Pensionssystem (SOU 1994:20). S.
83. Avbrutna upphandlingar och interna bud. N.
84. Remissyttranden över Biståndsförvaltningsutredningens betänkande Rena roller i biståndet (SOU 1994:19). UD.
85. Barns rätt att komma till tals. Regler för familjerättsliga och sociala mål och ärenden. Ju.
86. Fördelningseffekter av offentliga tjänster. Fi.
87. Naturvårdslagen och EU – förslag till lagändringar inför ett svenskt medlemskap. M.
88. Europeiska ekonomiska intressegrupperingar (EEIG). Ju.
89. Rätt att välja skolför. U.
90. Översyn av tjänstehunds-försörjningen. S.
91. Rätten till förtidspension och sjukpenning. S.
92. En ny alkoholpolitisk tillsyns- och tillståndsmyndighet samt förslag till ny alkohollag. S.
93. Handbok i frivilligt arbete. C.
94. Föreningen som entreprenör. C.
95. Tjänstestrukturen för åklagare, m.m. Ju.
96. Konkursgäldenären. Ju.
97. Finska i Sverige – ett inhemskt språk. U.
98. Vi är alla olika. En åtgärdsrapport om jämställdhet i skolan som en pedagogisk fråga och ett kunskapsområde. U.

## Departementsserien 1994

### Kronologisk förteckning

99. EMAS – ett system för miljöstyrning och miljörevision. M.
100. Den yrkesmässiga trafiken – samordnings- och genomförandefrågor. K.
101. Mot nya rättigheter. C.
102. Lokalt utvecklingsarbete och frivilligt arbete i Norden. C.
103. Remissammanställning – Förtroendevaldas ansvar vid domstolstrots och lagtrots. C.
104. Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen – remissyttranden över departementspromemorian (Ds 1994:48). UD.
105. Regler och villkor för ny marksänd TV. Ku.
106. SAREC:s svenska u-landsforskning – en utvärdering. UD.
107. Svenska författningar i översättning till främmande språk – en förteckning. SB.
108. Arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik 1993 – vändpunkten passerad. A.
109. Nya former för resegarantier. C.
110. Remissammanställning. Regionberedningens delbetänkande Västsverige och Skåne – regioner i förändring (SOU 1993:97). C.
111. Strategiska vägval för att öka värdet av teknisk-vetenskaplig information – en översyn av Sveriges Tekniska Attachéer. N.
112. Now's the time. An Evaluation of Swedish Development Cooperation with Nicaragua. (SASDA) UD.
113. An Evaluation of Swedish Development Cooperation with Tanzania. (SASDA) UD.
114. An Evaluation of Swedish Development Cooperation with Zambia. (SASDA) UD.
115. The Macroeconomics of Aid: Case studies of four countries. (SASDA) UD.
116. Att analysera omvärlden och framtiden – om idéer, kritik och praktik. C.
117. Utvärdering i offentliga sektorn – problem och lösningar. C.
118. Agenda 2000. – Utbildningskonton – ett alternativt förslag. Rapport Nr 13. U.
119. Agenda 2000. – Högre utbildade i företag. Rapport Nr 14. U.
120. Ändrade regler om ansvarigheten för oljeskador till sjöss. Ju.
121. Sveriges Nationalrapport om klimatförändringar. M.
122. Utblick mot frivillig verksamhet. En samhällsekonomisk förstudie. C.
123. Vi vill vara med och bestämma. C.
124. Ändringar i lagstiftningen om kärnsäkerhet och strålskydd med anledning av anslutningen till den Europeiska atomenergi gemenskapen. M.
125. Tillsyn över revisorer. N.
126. Det svenska miljöarbetet i EU. M.
127. De upphovsrättsliga skyddstiderna. Ju.
128. Lotteriinspektionens verksamhet. C.
129. Vissa effektiviseringsåtgärder på delgivningsområdet. Ju.
130. Kartläggning och utvärdering av jämställdhetsprojekt inom universitet och högskolor. U.
131. Remissammanställning över betänkandet SOU 1994:32 Mycket under samma tak. C.
132. Hållbart bistånd – det svenska biståndet efter UNCED. Volym 1 Huvudrapport. Volym 2 Särskilda studier. UD.
133. Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder. Fi.
134. Sveriges samarbete med central- och östeuropa. (SAU). UD.
135. Skatter och socialförsäkringar över livscykeln – En simuleringsmodell. Fi.
136. Hur täcker den statliga ersättningen kommunens kostnader för flyktmottagandet? – uppföljning av kommunalt flyktmottagande för flyktingar mottagna åren 1991–1993 under tiden januari 1991 t.o.m. juni 1994. Ku.
137. Studier av bistånd. Slutrapport från kommittén för analys av utvecklingssamarbete (SAU). UD.

# Departementsserien 1994

## Systematisk förteckning

### Statsrådsberedningen

Myndigheternas skrivregler - 3:e upplagan. [1]  
Gula boken - Handläggningen av ärenden i regeringskansliet. [70]  
Svenska författningar i översättning till främmande språk - en förteckning. [107]

### Justitiedepartementet

Bostadsrätt. Bostadsrättsföreningens och panthavarens rätt till betalning, tvångsförsäljning m.m. [7]  
Remissammanställning  
Specialdomstolarna i framtiden (Ds 1993:34). [17]  
Oskäliga avtalsvillkor m.m. Införlivande med svensk rätt av EG:s direktiv om oskäliga villkor i konsumentavtal. [29]  
EG-direktiv om upphovsrätt - uthyrning och utlåning  
- satellit- och kabelsändningar. [49]  
Skyddet för enskilda personers privatliv. En studie. [51]  
Förstärkt bostadsrätt - en enklare modell av ägarlägenheter. [59]  
Vissa avräkningsfrågor vid personskadeersättning. [73]  
Barns rätt att komma till tals. [85]  
Europeiska ekonomiska intressegrupperingar (EEIG). [88]  
Tjänstestrukturen för åklagare, m.m. [95]  
Konkursgäldenären. [96]  
Ändrade regler om ansvarigheten för oljeskador till sjöss. [120]  
De upphovsrättsliga skyddstiderna. [127]  
Vissa effektiviseringsåtgärder på delgivningsområdet. [129]

### Utrikesdepartementet

Rättskapacitet och immunitet och privilegier inom Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK). [10]  
Sveriges medlemskap i den Europeiska Unionen. [48]  
Links between Development Assistance and Donor Country Exports - the Case of Sweden. (SASDA) [58]  
Sveriges medlemskap i den Europeiska Unionen - preliminär svensk avtalstext. [60]  
Demokrati kräva dessa partier. Svenska partiets medverkan i biståndet till demokratisk uppbyggnad i u-länder och östra Europa. [63]

Sammanställning av remissyttranden över betänkandet (SOU 1994:10) Anslutning till EU - Förslag till övergripande lagstiftning. [69]  
Is Swedish Aid Rational? A Critical Study of Swedish Aid Policy in the Period 1968-1993. (SASDA) [75]  
Evaluation of Swedish Development Co-operation with Guinea-Bissau. (SASDA) [77]  
Remissyttranden över Biståndsförvaltningsutredningens betänkande Rena roller i biståndet (SOU 1994:19). [84]  
Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen - remissyttranden över departementspromemorian (Ds 1994:48). [104]  
SAREC:s svenska u-landsforskning - en utvärdering. [106]  
Now's the time. An Evaluation of Swedish Development Cooperation with Nicaragua. (SASDA) [112]  
An Evaluation of Swedish Development Cooperation with Tanzania. (SASDA) [113]  
An Evaluation of Swedish Development Cooperation with Zambia. (SASDA) [114]  
The Macroeconomics of Aid: Case studies of four countries. (SASDA) [115]  
Hållbart bistånd - det svenska biståndet efter UNCED. Volym 1 Huvudrapport.  
Volym 2 Särskilda studier. [132]  
Sveriges samarbete med central- och östeuropa. (SAU). [134]  
Studier av bistånd. Slutrapport från kommittén för analys av utvecklingssamarbete (SAU). [137]

### Socialdepartementet

Vissa frågor rörande föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning. [12]  
Hur tre blir ett - finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst. [15]  
Statens roll inom vård och omsorg. [40]  
Valfrihetsrevolutionen i praktiken. [50]  
Den framtida efterfrågan på läkare m.m. [57]  
Sammanställning av remissyttranden över Pensionsarbetsgruppens betänkande Reformerat Pensionssystem (SOU 1994:20). [82]  
Översyn av tjänstehunds försörjningen. [90]  
Rätten till förtidspension och sjukpenning. [91]

# Departementsserien 1994

## Systematisk förteckning

En ny alkohopolitisk tillsyns- och tillståndsmyndighet samt förslag till ny alkohollag. [92]

### Kommunikationsdepartementet

Entreprenader på nya spår. [27]  
Olika typer av fordonskontroll och effekterna av den periodiska kontrollen. [44]  
Lag om järnvägsplanering. [65]  
Den yrkesmässiga trafiken - samordnings- och genomförandefrågor. [100]

### Finansdepartementet

Att rädda liv - Kostnader och effekter. [14]  
Varför kulturstöd? Ekonomisk teori och svensk verklighet. [16]  
Kvalitets- och produktivitetsutvecklingen i sjukvården 1960-1992. [22]  
Kvalitet och produktivitet - Teori och metod för kvalitetsjusterade produktivitetmått. [23]  
Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1980-1992. [24]  
Beskattningsutdelning och fåmansföretag. [26]  
Förändrad kraftvärmebeskattnings + bilagor. [28]  
Det offentliga stödet till partierna - Inriktning och omfattning. [31]  
Den svenska insolvensrätten - Några förslag till förbättringar inom konkurshandlingen m.m. [37]  
Budgetunderskott och statsskuld - Hur farliga är de? [38]  
Remissvaren på FOB 90-kommissionens förslag. [41]  
Motiv för offentliga åtaganden. [53]  
Bensinskatteförändringars effekter. [55]  
Skolans kostnader, effektivitet och resultat - En branschstudie. [56]  
Omräkningsförfarande vid fastighetstaxeringen. [62]  
Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1980-1992. Bilagor. [71]  
Valfrihet inom skolan - Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation. [72]  
Ändringar i lagstiftningen för kreditinstitut och värdepappersbolag med anledning av nya EG-direktiv, m.m. [78]  
Elektronisk dokumenthantering inom skatteförvaltningen. [80]  
En Social Försäkring. [81]  
Fördelningseffekter av offentliga tjänster. [86]

Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder. [133]  
Skatter och socialförsäkringar över livscykeln - En simuleringsmodell. [135]

### Utbildningsdepartementet

Agenda 2000. - Svensk forskning i ett EG-perspektiv. Rosenbad den 14 december 1993. Rapport Nr. 4. [4]  
Agenda 2000. - Arbetsgrupp under ledning av David Magnusson. "Staten och forskningen" Arbetsgrupp under ledning av Gunnar Engström. "Staten, forskningen och näringslivet" Rapport Nr. 5. [5]  
Agenda 2000. - Scandinavian Institute for Research in Entrepreneurship. I tanke och handling - lära för småföretagare. Rapport Nr. 6. [6]  
Agenda 2000. - Universiteten och högskolorna i den fortsatta kompetensutvecklingen. Rapport Nr. 7. [11]  
Agenda 2000. - Lorentz Lyttkens. "Kompetens och individualisering". Rapport Nr. 8. [18]  
Agenda 2000. - Ingenjörsvetenskapsakademien. Avd. XII. "Hur vi tar Sverige in i informations-samhället nu - till gagn för sysselsättning och tillväxt" Rapport Nr 9. [19]  
Agenda 2000. - Kari Marklund. Sveriges Tekniska Attachéer i USA, Frankrike och Japan. Ny informationsteknologi i undervisningen. Rapport Nr 10. [21]  
Agenda 2000. - Stefan Fölster, Åke E Andersson. Utbildningskonton. Rapport Nr 11. [30]  
Agenda 2000. - Utbildningsdepartementet. Internationella jämförelser och svenska perspektiv - statistiskt underlag för Agenda 2000. Rapport Nr 12. [34]  
Agenda 2000. - Kunskap och kompetens för nästa århundrade. En första analys. [35]  
Särskolebarn - om samverkan, dialog och föräldrainflytande. [46]  
Lärarkåren vid universitet och högskolor under 1990-talet. [79]  
Rätt att välja skolform. [89]  
Finska i Sverige - ett inhemskt språk. [97]  
Vi är alla olika. En åtgärdsrapport om jämställdhet i skolan som en pedagogisk fråga och ett kunskapsområde. [98]  
Agenda 2000. - Utbildningskonton - ett alternativt förslag. Rapport Nr 13. [118]



# Departementsserien 1994

## Systematisk förteckning

Agenda 2000. - Högre utbildade i företag.

Rapport Nr 14. [119]

Kartläggning och utvärdering av jämställdhetsprojekt inom universitet och högskolor. [130]

### Jordbruksdepartementet

Vissa frågor rörande svensk trädgårdsnäring. [8]

Bolagisering av statens maskinprovningar. [47]

### Arbetsmarknadsdepartementet

Lex Britannia. [13]

Konkursernas och kreditförlusternas geografi. [32]

EG:s arbetstidsdirektiv. [74]

Arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik 1993 - vändpunkten passerad. [108]

### Kulturdepartementet

Återlämnande av kulturföremål. [66]

En radio och TV i allmänhetens tjänst! [76]

Regler och villkor för ny marksänd TV. [105]

Hur täcker den statliga ersättningen kommunens kostnader för flyktingmottagandet?

- uppföljning av kommunalt flyktingmottagande för flyktingar mottagna åren 1991-1993 under tiden januari 1991 t.o.m. juni 1994. [136]

### Näringsdepartementet

Utredningar om elmarknadsreformen. [2]

Särskilda konkurrensregler för lantbruket. [20]

Förslag till struktur i systemet för industri-forskning. [25]

Konkurrensrättens tillämpning på ekonomiska föreningar - några principiella frågeställningar. [42]

Småföretagens riskkapitalförsörjning. [52]

Avbrutna upphandlingar och interna bud. [83]

Strategiska vägval för att öka värdet av teknisk-vetenskaplig information

- en översyn av Sveriges Tekniska Attachéer. [111]

Tillsyn över revisorer.. [125]

### Civildepartementet

Från samhällsguide till medborgarkontor. [9]

Remissammanställning - Lokal demokrati i utveckling. [39]

Lokal och regional förvaltning i Norden. [43]

Självstyrelse och demokrati - forskningens frontlinjer. [45]

Remissammanställning över betänkandet

SOU 1993:71 Organisationernas bidrag. [54]

1993 års redovisning av utvecklingen i

kommuner och landsting. [61]

Diskriminerande reklam. [64]

Gränssamarbete i utveckling. [67]

Handbok i frivilligt arbete. [93]

Föreningen som entreprenör. [94]

Mot nya rättigheter. [101]

Lokalt utvecklingsarbete och frivilligt

arbete i nordn. [102]

Remissammanställning - Förtroendevaldas ansvar vid domstolstrots och lagstrots. [103]

Nya former för resegarantier. [109]

Remissammanställning. Regionberedningens

delbetänkande Västsverige och Skåne

- regioner i förändring (SOU 1993:97). [110]

Att analysera omvärlden och framtiden

- om idéer, kritik och praktik. [116]

Utvärdering i offentliga sektorn

- problem och lösningar. [117]

Utblick mot frivillig verksamhet.

En samhällsekonomisk förstudie. [122]

Vi vill vara med och bestämma. [123]

Lotteriinspektionens verksamhet. [128]

Remissammanställning över betänkandet SOU 1994:32

Mycket under samma tak. [131]

### Miljö- och naturresursdepartementet

Förslag till skydd för området Ulriksdal - Haga -

Brunnsviken - Djurgården. [3]

Så fungerar miljöskatter! [33]

Snöskotern i naturen. Snöskotertrafikens effekter på naturmiljön. [36]

Remissammanställning. Kart- och

fastighetsverksamhet i myndighet och bolag.

Principbetänkande (SOU 1993:99) av

Lantmäteri- och inskrivningsutredningen. [68]

Naturvårdslagen och EU - förslag till

lagändringar inför ett svenskt medlemskap. [87]

EMAS - ett system för miljöstyrning och

miljörevision. [99]

Sveriges Nationalrapport om klimatförändringar. [121]

Ändringar i lagstiftningen om kärnsäkerhet och

strålskydd med anledning av anslutningen till den

Europeiska atomenergigemenskapen. [124]

Det svenska miljöarbetet i EU. [126]