

SOLIDARITET **MED** STATSBIDRAG

Översyn av biståndet genom
enskilda organisationer

Folke Albinson
Eva Åhlström



september 1991

Aktivitet	Andel (%)
Icke-formell utbildning	32,2
Integrerad landsbygdsutveckling	26,3
Byhälsovård	9,9
Forskning på mikronivå	9,4
Teknologi	7,7
Jordbruk	7,1
Bevattning	1,9
Politiskt arbete	1,6
Kooperativ	1,4
Social utbildning	0,9
Miljöfrågor	0,7
Dokumentation	0,5
Kultur	0,4
Totalt	100

Sedan mitten av 1980-talet, när indelningen gjordes, har andelen miljöorganisationer ökat, liksom kvinnoorganisationerna, som inte finns med som en egen kategori i den här indelningen.

Framför allt i Sydasiien har en del av dessa organisationer tagit ansvar för landsbygdsutveckling, utbildning och hälsovård i stora områden där statens insatser är

otillräckliga eller obefintliga. Etablerade organisationer som BRAC i Bangladesh uppfattas också av utländska biståndsgivare som betydligt effektivare än de statliga myndigheterna.

Organisationernas ökade betydelse visar sig också i ett ökat intresse från statens sida för att kontrollera deras verksamhet. I Indien måste till exempel alla organisationer som vill ta emot bistånd utifrån ha tillstånd enligt lagen om utländska bidrag, "Foreign Contributions Registration Act". Antalet sådana tillstånd växer långsamt, och regeringskritiska organisationer har ofta svårare att få tillstånd än organisationer som arbetar med traditionella välgörenhetsprojekt.

Liksom i Afrika och Latinamerika har det växt upp en rad nätverk mellan frivilliga organisationer, både nationella och regionala, som vill lära av varandras erfarenheter och göra gemensamma aktioner. Det finns också nätverk för hela den asiatiska kontinenten, som Asian NGO Coalition for Agrarian Reform and Rural Development ANGOC med säte i Filippinerna. I samarbete med det internationella nätverket ICVA (se kapitel 6A) ordnar ANGOC kvalificerade seminarier och annan utbildning för asiatiska organisationer, bland annat om organisationsutveckling och ledarskap.

Många vill rida på organisationsvågen

Bland alla de grupper som kallar sig enskilda organisationer, finns också sådana som varken är demokratiska eller ideella. I en tid när biståndsgivare av alla de slag "upptäckt" organisationerna som en möjlig kanal för ett fungerande bistånd är det oundvikligt att också privata entreprenörer och lycksökare vill rida på den nya vågen genom att bilda organisationer som kan få del av biståndspengarna.

Många av de "NGOs" som växt upp i Latinamerika på senare tid är till exempel inte folkligt förankrade organisationer utan privata konsultfirmor, ofta hierarkiskt uppbyggda och utan möjligheter till inflytande från personalen eller samhället.

Det finns också gott om exempel på nationella organisationer som har en paternalistisk inställning till lokala folkliga rörelser, och som därför snarare hämmar än främjar en demokratisk utveckling. Bristande respekt för lokalt inflytande finns alltså inte bara i relationerna mellan organisationer i Nord och deras samarbetspartners i Syd utan också mellan dessa och de människor som direkt berörs av deras verksamhet.

3. Organisationerna tar över statliga uppgifter

När statsapparaten faller sönder och staten inte längre kan ta ansvar för den grundläggande samhällsservicen, är ofta organisationerna - inhemska och internationella - enda alternativet till att servicen helt försvinner.

Från krisens Afrika finns rader av exempel på hur organisationer, med utländskt bistånd, tar över ansvaret för sjukstugor och skolor i en by eller ett större område. Det finns också

exempel på att staten lämnar fältet helt fritt för organisationer som vill ta över delar av statens ansvar.

I många länder i Latinamerika utförs också viktiga samhällstjänster, särskilt inom den sociala sektorn, i allt större utsträckning av organisationer. De visar sig ofta fungera betydligt effektivare än myndigheterna, bland annat på grund av sin bättre lokala förankring, och blir därmed intressantare för utländska biståndsgivare.

I Bolivia är till exempel biståndet till organisationerna idag större än biståndet till staten. och skolor och hälsovård på landsbygden drivs ofta av organisationer eller kyrkor. Peru är ett annat land där organisationernas verksamhet blir allt viktigare i takt med det ökande våldet och den alltmer utbredda fattigdomen. I de här länderna kan man inte längre säga, att organisationerna kompletterar statens och myndigheternas verksamhet. De har i långa stycken helt tagit över den.

För de människor som annars skulle stå helt utan sjukvård, utbildning eller lokala transporter, är organisationernas insatser ytterst betydelsefulla, och många gånger direkt livsavgörande. Många organisationer tar på sig ett enormt ansvar och gör imponerande insatser för att hålla samhället åtminstone hjälpligt flytande.

Men att organisationerna tar över statens uppgifter, skapar också nya problem.

En av statens viktigaste uppgifter är att se till att samhällets service når alla medborgare och fördelas något så när rättvist. För det krävs en nationell plan av något slag. Men organisationerna är sällan heltäckande i ett land. De kan fungera bra i ett område men inte alls i ett annat. En organisation som tar ansvaret för sjukstugan i en by har sällan möjlighet att sprida sin verksamhet till angränsande byar, än mindre att se till att den inordnas i en nationell sjukvårdsplan. Sjukvården blir därför ojämnt och orättvist fördelad.

På samma sätt riskerar barnen i vissa områden att bli helt utan utbildning, medan barnen i andra delar av samma land kan få gå i primärskola men utan möjlighet att gå vidare, eftersom det inte finns någon nationell planering och samordning. Om organisationerna lägger upp verksamheten var och en på sitt sätt - vilket i andra sammanhang är deras styrka - betyder det att alla försök att skapa nationella system för utbildning, hälsovård och annan samhällsservice omintetgörs.

Statstjänstemän, som inte kan leva på de löner staten betalar, tar gärna möjligheten att få anställning hos utländska biståndsgivare, inklusive enskilda organisationer, för att kunna försörja sig och sina familjer. Men genom att ta över kvalificerad lokal personal, som på de flesta håll är en knapp resurs, bidrar biståndsgivarna samtidigt till att statliga myndigheter och institutioner urholkas ytterligare.

Det gör de också genom att bygga upp egna transportsystem och andra genvägar, förbi den långsamma och allt sämre fungerande statliga samhällsservicen. Vi har sett exempel, bland

annat i Tanzania, på hur svenska organisationer sett sig tvungna att bygga upp en helt egen organisation för upphandling och transport av nödvändig utrustning, för att de projekt de stöder över huvud taget ska gå att genomföra.

En mycket påtaglig risk är också att de nybildade eller nyupptäckta organisationerna i Syd "älskas ihjäl" av utländska biståndsgivare, som söker alternativa vägar att nå de fattiga människorna, när staten inte längre fungerar. En organisation som arbetar bra på gräsrotsnivå förväntas plötsligt kunna kanalisera stora mängder biståndspengar, vilket den oftast inte alls har förutsättningar för. Risken är att den i stället snabbt blir biståndsberoende och/eller utnyttjas av personer som lockas av biståndspengarna.

Statliga biståndsorgan, som i dagens läge gärna vill gå förbi de sönderfallande statsapparaterna, och i stället satsa på lokala organisationer, saknar dessutom ofta den kunskap som behövs för att avgöra vilka av dem som är genuina folkliga organisationer och vilka som snarare är privata entreprenörer. Det kan också vara känsligt för ett statligt biståndsorgan att stödja organisationer som deltar i en politisk process, ofta i opposition mot den regim man samtidigt stöder. Vi återkommer till den diskussionen i avsnittet om direktstöd i kapitel 6.

G. Några konsekvenser för biståndet genom enskilda organisationer

1. Driftkostnader och avgifter

En viktig princip för såväl det statliga biståndet som eo-biståndet har hittills varit att biståndet ska gå till investeringar, som kan bidra till utvecklingen, och att mottagare/samarbetspartners själva ska svara för drift- och underhållskostnader.

Det är en princip, som både stater och organisationer idag tvingas åsidosätta. En allt större del av biståndet används till rena driftkostnader, inklusive löner till personal.

Utvecklingstänkandet blir satt på undantag, och förhoppningarna om att efter några år kunna överlämna projekten helt till staten i mottagarlandet grusas allt oftare. Men alternativet att investera i nya institutioner som aldrig kan öppnas eller drivas är förstås ännu sämre.

Ett sätt att klara den långsiktiga överlevnaden utan evigt bistånd är att ta betalt för tjänsterna - skolavgifter, avgift för besöket på vårdcentralen eller för att hämta vatten i pumpen o s v. Några organisationer har också börjat med det. Andra försök att bygga upp en fungerande verksamhet utan att skapa biståndsberoende är att i vissa typer av utbildning lägga in tillverkning och annat praktiskt arbete, som kan bidra till att finansiera verksamheten, eller att stödja inkomstgenererande verksamhet av olika slag, till exempel i kvinnogrupper.

Att avgiftsbelägga verksamhet bland fattiga människor är en mycket grannlaga uppgift, som kräver stor försiktighet och goda kunskaper om de lokala förhållandena. Det gäller att de som

tar in avgifterna vet vilka som kan betala och vilka som inte kan det - och att de rättar kraven på betalning därefter.

Det finns organisationer som reagerar mot att bygga in "kommersiella" inslag i en ideell verksamhet. Men det kan ibland vara enda alternativet till att verksamheten faller så snart biståndet upphör. Vi förutsätter då givetvis, att de inkomster som skapas används till att främja den fortsatta verksamheten.

2. Mer ömsesidigt samarbete (partnership)

I takt med att de inhemska organisationerna i Syd växer sig starkare och spelar en mer aktiv och självständig roll i sina länders utveckling, ökar också förutsättningarna för och kraven på ett mer ömsesidigt samarbete, med en annan roll- och ansvarsfördelning, mellan dem och organisationerna i Nord. Relationerna blir mer ömsesidiga, och organisationerna i Syd får - och tar - allt mer av ansvaret för genomförandet av de projekt och program som organisationerna i Nord bidrar till.

3. Ökat behov av stöd till organisationsutveckling och folkbildning

I den fortsatta demokratiseringsprocessen behövs starka och självständiga organisationer. Men de flesta av de nya organisationerna i Syd har liten eller ingen erfarenhet av politiskt arbete eller föreningsarbete över huvud taget. De behöver utbilda medlemmar och förtroendevalda i allt från mötesteknik och bokföring till information och opinionsbildning.

Där har organisationerna i Nord, inte minst de svenska, en viktig uppgift i att dela med sig av sin erfarenhet, sina kunskaper om demokratisk organisationsuppbyggnad och folkbildning. Men det är viktigt att stödet blir ett stöd till de nya organisationernas eget arbete, och utifrån deras egna villkor, så att de får hjälp att stå på egna ben och kan delta i samhällsutvecklingen i sina länder.

Det gäller också att organisationerna i Nord är på det klara med vad de stöder, när de bidrar till organisationsuppbyggnad och organisationsutveckling. Att stärka organisationen som sådan och göra den mer effektiv, kan betyda att man ger starka personer i ledningen större möjligheter att manipulera och styra organisationen. Organisationsstödet måste därför också inriktas på att utbilda medlemmarna och stärka deras möjligheter till inflytande, inte minst i fråga om fortlöpande kontroll av att ledare och förtroendevalda inte missköter sina uppdrag.

4. Ökat behov av nätverk

Sällan har de politiska och ekonomiska förhållandena i världen förändrats så snabbt och så radikalt som de senaste åren. Och förändringens vindar fortsätter att blåsa. Organisationer i Nord och Syd känner behovet att fånga upp förändringarna och dra slutsatser om vart utvecklingen är på väg. Men det är en uppgift, som ingen organisation klarar på egen hand..

Det är en förklaring till de många nätverk som bildats av organisationer i Syd och Nord, och också mellan Syd och Nord. I nätverken kan organisationerna hjälpa varandra att tyda och tolka förändringarna och gemensamt komma fram till vilken roll de kan och vill spela i den fortsatta utvecklingen.

I nätverken kan organisationerna i Syd också få del av varandras erfarenheter av utvecklingsarbete och -samarbete med olika biståndsgivare, samtidigt som de genom nätverken kan föra sina länders eller sin regions talan och bedriva gemensamt lobbyarbete gentemot organisationer och statliga biståndsorgan i Nord.

Som vi sett, pågår för närvarande en explosionsartad tillväxt av många slags organisationer, med varierande syften i Syd. I den vildvuxna floran är det inte alltid så lätt att urskilja vilka som är genuina, folkligt förankrade organisationer, och vilka som inte är det. Här har nätverken ännu en viktig uppgift. Genom ett nära samarbete kan organisationer i Syd och Nord hjälpa varandra att bedöma nya gruppers och organisationers vilja och förmåga att bidra till en hållbar utveckling. De kan också medverka till att identifiera de grupper eller embryon som har förutsättningar att utvecklas till demokratiskt uppbyggda organisationer.

I tidskriften *Voices from Africa* nr 2/90, utgiven av NGLS i Genève, diskuterar Rudo M Chitiga-Machingauta utvecklingen av nätverk i Afrika. Han arbetar själv inom ett av dem, IRED, *Innovations et Réseaux pour le Développement*, som funnits sedan 1984. Han ser framväxten av mer formella nätverk från 1970-talet och framåt som en naturlig utveckling av mer informellt samarbete mellan byar och samhällen för att klara gemensamma uppgifter. Som exempel på nätverk med medlemsorganisationer i flera länder nämner han bland andra African NGOs Environment Network, ANEN, SADCC Food Security Network, Settlements Information Network Africa, SINA, och Forum for African Voluntary Development Organizations, FAVDO.

Chitiga-Machingauta beskriver också utvecklingen av allt fler nätverk av organisationer som får bistånd från samma utländska biståndsgivare. Han ser behovet av den typen av nätverk för att samordna biståndet men varnar samtidigt de afrikanska organisationerna för att låta sig styras av biståndsgivarna - och för att konkurrera om biståndspengarna i stället för att samarbeta. Behovet av egna, afrikanska nätverk för att lära av varandra och för att ställa gemensamma krav på såväl de egna staterna som de utländska biståndsgivarna är idag större än någonsin.

I våra intervjuer med företrädare för organisationer, såväl i Sverige och Holland som i Kenya och Tanzania, har så gott som alla betonat behovet av dialog, erfarenhetsutbyte, plattformar, nätverk som en möjlighet att orientera sig och göra sin röst hörd i den föränderliga värld de lever i.

Tanzania har två typer av nationella nätverk, dels Tanzania Non-Governmental Organizations, TANGO, som i princip omfattar alla organisationer som är verksamma i landet, dels organisationer som Tanzania Council of Social Development, TACOSODE, som samlar organisationerna inom en sektor. I Kenya finns flera nätverk av den senare sorten, till exempel Kenya Energy and Environment Organization, KENGO, och Kenya Water for Health Organization, KWAHO.

5. Ökat behov av information/opinionsbildning i Nord

De snabba förändringarna i världen, som vi försökt antyda i det här kapitlet, kräver också en beredskap hos människor i Nord att förändra både sin världsbild och sina egna livsvillkor, i riktning mot en hållbar utveckling. Information och opinionsbildning blir därför en allt viktigare uppgift för de organisationer som är engagerade i internationellt utvecklingssamarbete. Organisationer och nätverk i Syd betonar allt starkare, att en av de viktigaste uppgifterna för deras samarbetspartners i Nord är att informera och utbilda de egna medlemmarna och allmänheten i hemländerna. Flera av de organisationer vi träffat i Sverige och på kontinenten lägger också större vikt än tidigare vid arbetet på "hemmaplan" med information och utbildning.

H. Några konsekvenser för SIDA:s samarbete med organisationerna

1. Viktigt stödja organisationsuppbyggnad/ organisationsutveckling

Statsbidragen till eo-biståndet har hittills nästan uteslutande gällt utvecklingsprojekt av olika slag, som skolbyggen, vattenprojekt, sjuk- och hälsovård. Organisationsuppbyggnad och organisationsutveckling har sällan i sig räknats som biståndprojekt. Däremot har organisationerna i Syd genom samarbetet "på köpet" kunnat få del av de svenska organisationernas erfarenheter av praktiskt organisationsarbete, medlemsskolning m m, erfarenheter som ofta varit väl så viktiga som de egentliga projekten.

I och med den snabba utvecklingen av nya organisationer och de ökade förväntningarna på dem, växer också behovet av stöd till organisationsutvecklingen som sådan. Inte bara organisationerna själva utan också SIDA och andra statliga biståndsorgan betonar nu allt mer behovet av stöd till uppbyggnad och utveckling av självständiga organisationer, som kan medverka till en demokratisk utveckling.

Statliga biståndsorgan har knappast förutsättningar att själva svara för det nödvändiga organisationsstödet. Det måste ske i samarbete mellan organisationer i Syd och Nord. Däremot blir det allt viktigare, att svenska organisationer - och andra organisationer i Nord - kan få statsbidrag också till insatser för att utveckla de organisationer de samarbetar med.

2. Viktigt skapa plattformar för erfarenhetsutbyte

En annan viktig uppgift för SIDA och andra statliga biståndsorgan blir att underlätta det nödvändiga utbytet mellan organisationerna, att erbjuda - eller bidra till finansieringen av - plattformar för dialog mellan organisationer i Syd och Nord, till exempel genom att stödja nätverkens arbete. Vi återkommer till formerna för detta stöd i kapitel 8.

3. Områden att prioritera för eo-bidrag

Som framgår av våra utgångspunkter i kapitel 2, finner vi det självklart, att varje organisation själv måste bestämma vad den vill arbeta med, och hur den vill arbeta. Det ska inte staten kunna blanda sig i. Däremot kan staten bestämma vilka delar av det arbetet som organisationerna ska kunna få statsbidrag till. Mot bakgrund av de förändringar som vi beskrivit i det här kapitlet och de erfarenheter av biståndsarbete som vi redovisar i kapitel 5 anser vi, att SIDA i den fortsatta bidragsgivningen till organisationerna bör prioritera vissa områden, bland annat stöd till organisationsutveckling, kompetensutveckling, inkomstskapande verksamhet och nätverk. Vi återkommer med förslag om detta i kapitel 8.

SOLIDARITET MED STATSBIDRAG

Folke Albinson
Eva Åhlström

september 1991

Omslag och layout:
Magnus Källström/Frilansgruppen FRIVOLT

gotab 94622, Stockholm 1991

Innehåll

Förord	5
Sammanfattning	6
1. Inledning	13
2. Några utgångspunkter	18
3. Omvärlden förändras	20
4. Det svenska organisationslivet förändras	29
5. Några generella erfarenheter i biståndsarbetet	40
6. Erfarenheter av eo-bistånd under 1980-talet	48
A. Internationella erfarenheter	48
B. Svenska erfarenheter	62
7. Slutsatser för framtiden	109
8. Framtiden – överväganden och förslag	111
9. Öppenhet för förändringar	150
Bilagor.	151
1. Uppdragsbeskrivning 31 juli 1990	152
2. Ledningsgruppens sammansättning	161
3. Referensgruppens sammansättning	161
4. Förteckning över intervjuade personer	162
5. Litteratur som använts i arbetet med översynen	168
6. Utredning om administrationsbidrag och organisationsstöd	173

Förord

1984-85 genomförde SIDA på uppdrag av regeringen en översyn av de enskilda organisationernas kapacitet att ta emot och förmedla bidrag från staten för biståndssändamål. Denna översyn, den sk Hepplingutredningen, menade att det fanns goda möjligheter att ytterligare öka biståndet genom enskilda organisationer och lade fram ett antal förslag för att förenkla procedurerna och bättre anpassa dem till organisationernas behov.

Sedan denna utredning har utvecklingsbiståndet genom de svenska enskilda organisationerna ökat dramatiskt, från omkring en kvarts miljard kr årligen till trekvarts miljard. Dessutom har en snabb ökning av katastrofbiståndet och annat bistånd, främst då humanitärt, via enskilda organisationer, ägt rum, så att de enskilda organisationerna nu svarar för omkring 20 procent av SIDA:s totala budget.

Därutöver har SIDA tilldelats medel för visst bistånd genom enskilda organisationer i öst- och centraleuropa. Detta är en verksamhet som mot bakgrund av den senaste utvecklingen kan tänkas få en än större betydelse i framtiden.

SIDA har därför funnit det angeläget att återigen se över samarbetet med de enskilda organisationerna i syfte att utveckla ännu effektivare arbetsformer inför 90-talet.

Detta uppdrag lämnades till två fristående utredare, Folke Albinson och Eva Åhlström. De har nu fullgjort sitt uppdrag och överlämnat sin studie till SIDA.

Materialet ger en så god bild av verksamheten, dess möjligheter och problem att det finns anledning att ge det en vidare spridning. Det är SIDA:s förhoppning att det skall kunna medverka till en konstruktiv diskussion om inriktningen och utformningen av det fortsatta biståndet genom enskilda organisationer.

SIDA kommer efter ytterligare diskussion med organisationerna och fortsatta överväganden att fastställa vilka kriterier som skall gälla för samarbetet i framtiden och på basis därav revidera de riktlinjer som gäller för verksamheten. Detta bör kunna ske under innevarande budgetår.

Det bör slutligen påpekas att författarna till utredningen själva är ansvariga för sina slutsatser och rekommendationer och att dessa inte nödvändigtvis avspeglar de beslut som SIDA kan komma att fatta.

Sven-Göran Henricsson
Byråchef

Sammanfattning

De senaste årens dramatiska förändringar i stora delar av världen innebär bland annat att frivilliga organisationer får nya och mer framträdande roller i samhällsutvecklingen. I den pågående demokratiseringen av många tidigare enpartistater växer behovet av självständiga organisationer. Den ökade öppenheten ökar också möjligheterna för nya organisationer att delta i utvecklingsprocessen.

Statsapparatusens sönderfall i många länder, framför allt i Afrika, ställer samtidigt andra krav på organisationerna. När staten inte längre klarar att erbjuda utbildning, hälsovård och annan service, tvingas organisationerna ta över stora delar av samhällets uppgifter.

De nya kraven på organisationer i Syd ställer också nya krav på deras samarbete med organisationer i Sverige och andra länder i Nord.

Mot bakgrund av dessa förändringar och den snabba utvecklingen av statsbidragen till de svenska organisationerna har SIDA gett oss i uppdrag att göra en ny översyn av biståndet genom enskilda organisationer.

I uppdraget ingick dels att kartlägga utvecklingen av biståndet genom enskilda organisationer under 1980-talet, dels att komma med förslag om inriktning av och principer för SIDA:s samarbete med organisationerna under 1990-talet.

Våra förslag bygger dels på ett stort antal intervjuer med representanter för organisationer och myndigheter i Sverige, Kenya, Tanzania, Nederländerna och Norge samt representanter för internationella nätverk av organisationer, dels på ett omfattande skriftligt material.

I den här rapporten beskriver vi en del av de omvärldsförändringar som påverkar biståndet, förändringar i det svenska organisationslivet, generella erfarenheter i biståndsarbetet samt internationella och svenska erfarenheter av statligt stött eo-bistånd under 1980-talet.

Mot den bakgrunden sammanfattar vi våra slutsatser om mål och medel i eo-biståndet.

Målet bör vara att bidra till en hållbar och demokratisk utveckling.

I begreppet hållbar utveckling (sustainable development) lägger vi in båda de betydelser som det har fått i debatten, dels långsiktigt livskraftiga utvecklingsprocesser, dels hushållning med naturens resurser och omsorg om miljön.

Med demokratisk utveckling menar vi en utveckling som utgår från alla människors lika värde och ger alla människor, kvinnor och män, möjlighet att vara med och påverka sin framtid.

Varje organisation måste själv översätta det övergripande målet till mer konkreta mål och välja vilka medel den vill använda för att nå målen. Vi vill ändå ange några allmänna **strategier**, som vi tror kan bidra till ett bättre eo-bistånd i framtiden:

- Mer dialog och mer ömsesidigt samarbete/utbyte Nord-Syd
- Mer långsiktighet i utvecklingssamarbetet
- Mer lokalt deltagande i Syd och Nord
- Mer stöd till organisationsutveckling
- Mer stöd till folkbildning
- Mer stöd till inkomstskapande aktiviteter
- Bättre integrering av kvinnorna
- Fler nätverk mellan organisationer i Syd och Nord, mellan organisationer i Europa, mellan svenska organisationer
- Klara kriterier för statsbidrag till eo-bistånd
- Mer information och opinionsbildning i Nord
- Mindre förhandsgranskning från staten
- Mer erfarenhetsutbyte mellan organisationerna och mellan staten och organisationerna
- Fler gemensamma utvärderingar
- Större öppenhet för förändringar

Med utgångspunkt från de strategierna lämnar vi våra förslag till inriktning och principer för det statliga stödet till organisationernas bistånd. Solidaritet är och förblir det viktigaste **motivet** för svenskt bistånd. Såväl organisationernas eget bistånd som det statliga bistånd som organisationerna en gång drev fram har sina rötter i den solidaritet med fattiga, förtryckta och utsatta grupper som är den ideologiska kärnan i folkrörelser som frikyrkorna, arbetarrörelsen, Kooperationen och nykterhetsrörelsen.

Biståndets uppgift är att undanröja hinder för utveckling i Syd, inte genom att försöka ta över ansvaret för utvecklingen i andra länder utan genom att stödja, komplettera och underlätta människors egna ansträngningar för att förbättra sina villkor. Svenska organisationer kan bidra till utvecklingen i Syd genom att stödja dessa länders egna organisationer och på olika sätt komplettera och underlätta deras arbete för demokrati och utveckling.

Motivet för att staten ska fortsätta att avsätta en betydande del av

biståndsanslaget för bistånd genom enskilda organisationer är dubbelt: Eo-biståndet är en viktig del av det svenska biståndet, inte minst därför att det når grupper som inte nås med mellanstatligt bistånd, och det är en förutsättning för att öka intresset och engagemanget för människor i Syd, och därmed för att öka opinionen för biståndet.

Vi anser, att den utveckling vi redovisar i vår översyn ger ökad tyngd åt båda motiven.

Organisationernas växande betydelse för utvecklingen i Syd ökar behovet av bistånd till organisationsutveckling och demokratisk skolning i olika former, en naturlig uppgift för organisationerna i Nord snarare än för de statliga biståndsorganen.

I en tid när solidariteten inte längre är självklar och konkurrensen blir allt hårdare om människors tid och intresse behövs också ökade insatser för att skapa opinion i frågor om utveckling och bistånd.

Varje organisation har rätt att själv bestämma om den vill engagera sig i biståndsarbete, och i så fall i vilka former. Däremot har staten inte skyldighet att lämna ekonomiskt bidrag till alla organisationer som bedriver bistånd. För att få statsbidrag måste de uppfylla vissa kriterier.

Ett första villkor måste vara, att organisationens bistånd ligger i linje med målen för det av riksdagen beslutade svenska biståndet. Förutom detta allmänna villkor behövs ett antal klara kriterier, som utgår från gemensamma erfarenheter av vad som krävs för att bistånd ska kunna bidra till en hållbar och demokratisk utveckling.

Vi vill skärpa kriterierna för statsbidrag till eo-biståndet. Vi lämnar förslag till krav på såväl den svenska organisationen som på samarbetspartnern i Syd och på den biståndsinsats de söker bidrag till. I kraven ingår bland annat att organisationerna ska ha en ideell målsättning, vara demokratiskt uppbyggda, ha funnits en viss tid och ha kapacitet för att genomföra de planerade insatserna, innan de kan få bidrag. Biståndsinsatsen bör vara förberedd av den svenska organisationen och samarbetspartnern gemensamt, och det bör finnas en gemensam plan för hur den ska genomföras.

Anslaget för bistånd genom enskilda organisationer föreslås öka, om än inte lika snabbt som under 1980-talet. Ökningstakten bör bestämmas genom en avvägning mellan behoven av bistånd och kapaciteten hos de svenska organisationerna och deras samarbetspartners.

Vi diskuterar alternativet att inrätta ett eget "folkrörelseanslag" i biståndsbudgeten men finner att övervägande skäl talar för att statsbidragen även i fortsättningen ska fördelas av SIDA.

Vi föreslår vidare ett system med enbart så kallade **ramavtal**, som successivt bör göras mer långsiktiga, och att statsbidragen i ökad utsträckning utformas som programstöd och blockbidrag.

De "övriga organisationer", som inte omfattas av ramavtal, samlas

enligt förslaget i en paraplyorganisation, som får ramavtal med SIDA. Vi föreslår, att Biståndsinformation, BIFO, bildar den nya paraplyorganisationen med följande uppgifter: fördelning av bidrag efter ansökan, utbildning och information, rådgivning, erfarenhetsbank, kontakter med SIDA.

Förslaget förutsätter, att det ska bli möjligt för fler organisationer att få egna ramavtal med SIDA. Vi anger några tänkbara kriterier för nya ramavtal, bland annat lång erfarenhet av biståndsarbete och samarbete med SIDA, omfattande biståndsverksamhet och förankring av biståndet i den egna organisationen. Vi föreslår tre kategorier av ramavtal, beroende på graden av självständighet för organisationerna: projektavtal, programavtal och blockavtal.

Så långt gäller förslagen endast organisationernas eget bistånd med bidrag från SIDA, normalt enligt den så kallade 20-80-regeln, det vill säga 20 procent egeninsats och 80 procent statsbidrag. Förutom detta bistånd förmedlar organisationerna numera stora delar av katastrofbiståndet, det humanitära biståndet (från och med 1991/92 inom ett nytt anslag för demokrati, mänskliga rättigheter och humanitärt bistånd) och andra delar av det totala svenska biståndet. Även om de formella villkoren för samarbetet med SIDA inom dessa anslag skiljer sig från villkoren för bidragen till organisationernas eget bistånd, är skillnaderna i det praktiska genomförandet ofta små. Vi föreslår därför, att SIDA undersöker förutsättningarna för att **utvidga ramavtalen**, så att de i möjligaste mån inkluderar villkoren för allt samarbete mellan respektive organisation och SIDA.

Ett återkommande tema i rapporten är behovet av **utbildning, information och opinionsbildning**. Vi föreslår, att SIDA avsätter ökade resurser för bidrag till organisationernas information och opinionsbildning, samt att SIDA och organisationerna gemensamt utvärderar effekterna av olika insatser inom detta område.

Information och utbildning är ett område som enligt förslaget bör prioriteras vid bidragsfördelningen. Andra **prioriterade områden** är organisationsutveckling, folkbildning, inkomstskapande verksamhet, aktiv medverkan av målgruppen, integrering av kvinnorna, insatser för miljöskydd och miljövard samt utveckling av den egna resursbasen, det vill säga medverkan av organisationernas medlemmar och anställda i biståndsarbetet.

Direktstöd från SIDA till organisationer i Syd har hittills varit begränsat. Vi föreslår, att det även i fortsättningen ska behandlas som undantag från regeln att statsbidrag till eo-bistånd ska gå via svenska enskilda organisationer till insatser som initieras och genomförs av deras samarbetspartners i Syd. I de undantagsfall då det är motiverat med direktstöd ska det enligt vårt förslag tas från landramarna eller andra specialdesti-

nerade anslag samt beslutas i samråd med svenska och/eller internationella organisationer.

Nätverk av organisationer i Syd och Nord spelar en allt större roll för erfarenhetsutbyte och samarbete i olika former. Vi föreslår, att SIDA i ökad utsträckning ska vara beredd att genom ekonomiska bidrag underlätta samverkan mellan organisationer i Syd och dessas möjligheter till utbyte med organisationer i Nord. Stödet bör ges i samråd med svenska organisationer som är med i eller har nära kontakt med de aktuella nätverken.

Utvecklingen under 1980-talet tyder på att behovet av personalbistånd i form av **volontärer** kommer att minska i takt med att utbildad inhemsk personal kan ta över volontärernas uppgifter. Däremot kvarstår de svenska organisationernas behov av människor med egen erfarenhet av biståndsarbete, som kan delta i den allt viktigare informationen och opinionsbildningen. Samtidigt minskar ungdomarnas intresse för biståndsarbete på volontärvillkor. Utredningen visar också, att många organisationer inte längre använder volontärbegreppet annat än i kontakterna med SIDA.

Av detta drar vi tre slutsatser. Det är, för det första, oklart vad volontärbegreppet står för idag, och om det egentligen fyller någon funktion. Det är, för det andra, angeläget att hitta alternativ till volontärtjänstgöringen både som biståndsform och som utgångspunkt för information och opinionsbildning. Och det är, för det tredje, angeläget att de volontärer som skickas ut verkligen anlitas i organisationernas informations- och utbildningsverksamhet efter hemkomsten.

Ett beslut om volontärernas vara eller inte vara behövs enligt vår bedömning föregått av en ordentlig utvärdering av volontärverksamheten, och vi föreslår att SIDA gör en sådan utvärdering i samarbete med ett antal volontärorganisationer.

SIDAS bidrag till volontärverksamheten utgår i form av ett schablonbelopp per volontär. Vi föreslår, att schablonbeloppet snarast ses över, och att det höjs så att det kan täcka skolavgifter för volontärernas barn, eventuella skatter och andra ökade kostnader.

Vi föreslår vidare, att SIDA ska öka organisationernas möjligheter att få bidrag till organiserat utbyte med sina syster- och broderorganisationer i Syd.

Bidragen till organisationernas **administration** har utretts särskilt av Öhrlings Reveko. Deras utredning visar mycket stora skillnader mellan ramorganisationerna i fråga om hur stort administrationsbidrag de får i förhållande till SIDA-bidragen. Den visar också, att sättet att beräkna administrationskostnaderna varierar mellan organisationerna.

Vi instämmer i utredarnas förslag, att SIDA efter samråd med organisationerna ska utarbeta en definition av begreppet administrationskostnad. Vi delar också deras uppfattning, att administrationsbidraget ska

våra ett bidrag till administrationskostnaderna, inte täcka dem helt, och att det liksom i de flesta andra länder bör utgå i form av en schablon.

Vi föreslår därför en successiv övergång till schablonbidrag utan redovisningsplikt enligt en procentsats som fastställs efter beslut om vad administrationsbidragen får användas till.

Behovet av systematisk **utvärdering** av eo-biståndet understryks av översynen. De snabba omvärldsförändringarna påverkar förutsättningarna för samarbetet mellan organisationer i Syd och Nord, likaväl som de påverkar förutsättningarna för det statliga biståndet, och gör det angeläget med återkommande utvärderingar, som kan ge vägledning för framtida samarbete.

SIDAS minskade förhandsgranskning av eo-biståndet ökar kraven på efterhandsgranskning i form av såväl löpande uppföljning som utvärderingar. Politikernas tilltro till organisationernas förmåga att nå ut med sitt bistånd ökar också statsmakternas behov av att undersöka i vilken utsträckning eo-biståndet faktiskt når målgruppen och vilka långsiktiga effekter det får.

Vi föreslår därför, att en del av anslaget för bistånd genom enskilda organisationer varje år öronmärks för utvärderingar, att SIDA i samråd med ramorganisationerna utarbetar en årlig plan för gemensamma utvärderingar av eo-biståndet, och att de också gör en plan för hur resultaten av utvärderingarna ska föras ut i Sverige och det land/de länder där de studerade insatserna genomförs.

Översynen visar, att både SIDA och organisationerna har behov av fortlöpande dialog och **erfarenhetsutbyte** i aktuella frågor. En viktig uppgift för SIDA bör därför vara att skapa plattformar för detta utbyte. Vi föreslår, att SEO-byrån ska vara organisationernas huvudingång för allt samarbete med SIDA, och att byrån i sin tur ska förmedla kontakt och underlätta organisationernas samarbete med andra enheter inom verket.

Utveckling är en process för och av **förändringar**. Då måste också biståndet, eo-biståndet såväl som det statliga, ingå i och anpassas till den processen.

Det går inte att engång för alla slå fast förutsättningarna för samarbetet mellan organisationer i Syd och Nord, eller villkoren för statens bidrag till detta samarbete. En av de viktigaste uppgifterna för en översyn av riktlinjerna för eo-biståndet blir därför att bygga in en öppenhet för ständiga – och allt snabbare – förändringar.

Vi avslutar därför vår rapport med att understryka behovet av mekanismer för att fånga upp och tolka förändringarna och behovet av flexibilitet i samarbetet mellan SIDA och organisationerna.

Vi anser, att det i fortsättningen blir ännu viktigare att engagera allmänheten och organisationernas medlemmar i debatten om utveckling och bistånd, att öka förståelsen för att förändringarna i världen ställer

krav på förändring även i det svenska samhället.

Vi är därför övertygade om att information, utbildning och opinionsbildning kommer att spela en allt viktigare roll i organisationernas arbete – och samarbete – i framtiden. Ökat samarbete mellan organisationerna kommer att behövas både för att påverka opinionen och för att påverka statsmakterna.

1. Inledning

A. Uppdraget

De enskilda organisationerna påverkar och påverkas av samhällsutvecklingen, i vårt land lika väl som i andra länder. Ibland är förändringarna långsamma och successiva, ibland snabba och radikala. De senaste årens dramatiska utveckling i Östeuropa liksom i stora delar av Afrika, Asien och Latinamerika betyder bland annat att organisationerna får nya och mer framträdande roller att spela i den fortsatta utvecklingen.

I takt med att organisationerna i Syd tar på sig nya och större uppgifter förändras också deras behov av stöd från broder- och systerorganisationer i Sverige och andra länder i Nord.

De svenska folkrörelserna har en lång tradition av bistånd till organisationer i andra länder. De har också spelat en avgörande roll vid tillkomsten av det statliga utvecklingsbiståndet och utvecklingen av detta. Mellanstatligt bistånd och bistånd genom enskilda organisationer betraktas av både staten och organisationerna som komplement till varandra, och det har ända sedan det statliga biståndet inleddes på 1950-talet rått politisk enighet om att en del av det statliga biståndet ska avsättas som bidrag till de enskilda organisationernas bistånd.

Samarbetet mellan staten och organisationerna har successivt utvecklats och fördjupats, och bidragen har ökat stadigt. Samtidigt pågår en förändring av synen på utveckling och organisationernas roll i utvecklingen. Roll- och ansvarsfördelningen i utvecklingssamarbetet håller på att förändras.

1984 uppdrog regeringen åt SIDA att göra en översyn av de enskilda organisationernas kapacitet att ta emot och förmedla statsbidrag till utlandsbistånd. Översynen genomfördes av Sixten Heppling, som i rapporten "Enskilda organisationers biståndskapacitet" bland annat rekommenderade en fortsatt ökning av organisationsbidragen och en övergång från förhandsgranskning till efterhandsgranskning av organisationernas bistånd.

Rekommendationerna följdes av SIDA i de nya riktlinjer för samarbetet med organisationerna, som fastställdes i april 1986 och reviderades i december 1988. Sedan dess har biståndet genom enskilda organisationer ökat betydligt snabbare än det totala svenska biståndet. Mellan 1985/86

och 1990/91 har hela anslaget för bistånd genom SIDA ökat med 60 procent, från 4,2 till 6,8 miljarder kronor. Under samma tid har anslaget till bistånd genom folkrörelser och andra enskilda organisationer mer än fördubblats, från 329 till 675 miljoner kronor. Till det kommer de allt större summor som slussas via organisationerna från andra anslag, i första hand anslagen för katastrofbistånd och humanitärt bistånd. Sammanlagt gick budgetåret 1990/91 ca 1,5 miljarder kronor av biståndsanslaget genom organisationerna.

Mot bakgrund av de senaste årens genomgripande förändringar av organisationernas roll i utvecklingssamarbetet och den snabba ökningen av statsbidragen har SIDA funnit det angeläget att göra en ny översyn av biståndet genom enskilda organisationer.

Den ska enligt uppdragsbeskrivningen ligga till grund för en revidering av riktlinjerna för bidragen, som ska anpassas till behov och krav för biståndet genom enskilda organisationer under 1990-talet.

I uppdraget ingår dels att göra en kartläggning av erfarenheterna från 1980-talet, framför allt från 1985/86 och framåt, dels att komma med förslag till inriktning av och principer för statsbidragen till bistånd genom enskilda organisationer under 1990-talet.

Kartläggningen gäller bland annat

- erfarenheter av samarbetet mellan organisationerna och SIDA enligt nu gällande målsättning och riktlinjer,
- erfarenheter av de ökade bidragsmöjligheterna,
- statsbidragens konsekvenser för organisationernas folkrörelsekaraktär,
- ansvarsfördelning och organisatorisk struktur inom SIDA och organisationerna,
- organisationernas biståndsförmåga, möjlighet att nå målgruppen och att få bestående resultat.

Rekommendationerna för framtiden ska enligt uppdragsbeskrivningen bland annat gälla

- förutsättningar och villkor för fortsatta statsbidrag till bistånd genom enskilda organisationer,
- en eventuell utvidgning av bidragen till att också omfatta stiftelser, så kallade NGIs (non-governmental institutions) och internationella organisationer,
- förutsättningar och kriterier för övergång från projektbidrag till programbidrag,

- behov av och kriterier för indelning av organisationerna i kategorier,
- organisationernas behov av och kapacitet för att ta emot ökade bidrag, och i så fall tänkbara volymer för de framtida bidragen.

I uppdraget ingår dessutom två särskilda utredningar, som ska ingå som delar i den samlade översynen. Det gäller dels en utredning om administrationsbidrag och organisationsstöd, dels en utredning om volontärbegreppet och volontärbidragen.

(Bilaga 1, uppdragsbeskrivning 31 juli 1990)

B. Avgränsningar

1. Översyn, inte utvärdering

Uppdraget gäller alltså en översyn av biståndet genom enskilda organisationer, inte en utvärdering av vilka resultat som uppnåtts. I uppdragsbeskrivningen understryks, att organisationernas möjligheter att nå fram till målgruppen och att åstadkomma bestående resultat är en nyckelfråga för statsbidragens berättigande. "Men denna fråga kräver en omfattande speciell utredning och bör därför inte tas upp inom denna utredning."

Däremot återkommer vi på flera ställen i rapporten till behovet av utvärderingar, såväl i organisationernas egen regi som i gemensam SIDA- och organisationsregi. Vi kommer också med förslag om framtida utvärderingar, bland annat av volontärverksamheten.

Vi har tagit del av och i någon mån också dragit slutsatser av utvärderingen "The Art of Survival. A study on sustainability in health projects", som genomförts samtidigt med vår översyn, och som försökt jämföra överlevnadsförmågan hos hälsoprojekt i Tanzania med statligt bistånd respektive organisationsbistånd.

Vi har också tagit del av de utvärderingar av organisationernas kapacitet att ta emot och förmedla SIDA-bidrag, som genomförts på uppdrag av SEO-byrån, liksom ett antal av organisationernas egna utvärderingar.

2. Bistånd genom enskilda organisationer

Som redan framgått, har samarbetet mellan SIDA och organisationerna på senare år utvidgats inom en rad områden. Vid sidan av sitt eget bistånd med SIDA-bidrag förmedlar organisationerna numera stora delar av katastrofbiståndet, det humanitära biståndet, det särskilda biståndet inom miljöområdet, AIDS-insatserna, kulturbiståndet och också delar av biståndet inom landramarna.

Översynen gäller bara de delar av dessa anslag som går via enskilda organisationer. Den ger inte, och är heller inte tänkt att ge, någon samlad bild av katastrofbiståndet, det humanitära biståndet eller de övriga insatserna.

C. Arbetssätt

Översynen har letts av en ledningsgrupp inom SIDA med representanter för SEO-byrån samt utvärderingsenheten och miljöenheten inom planeringssekretariatet (*bilaga 2, ledningsgruppens sammansättning*). Arbetet har utförts av konsulterna Eva Åhlström och Folke Albinson. Till översynen har knutits en referensgrupp bestående av representanter för enskilda organisationer med SIDA-bidrag, samt representanter för SIDA/SEO-byrån och UD/u-avdelningen (*bilaga 3, referensgruppens sammansättning*).

Arbetet med översynen har bestått av ett stort antal intervjuer med representanter för organisationer och myndigheter samt genomgång av ett omfattande skriftligt material.

I Sverige har vi gemensamt intervjuat ett 50-tal representanter för organisationer med SIDA-bidrag, bland dem samtliga 11 organisationer med ramavtal, några representanter för UD:s u-avdelning, samt ett drygt 20-tal personer inom SIDA, dels från SEO-byrån, dels från övriga byråer/enheter med erfarenhet av samarbete med enskilda organisationer.

Folke Albinson har för utredningens räkning besökt Tanzania och Kenya, där han intervjuat ett 50-tal representanter för internationella, nationella, lokala och svenska organisationer samt nationella myndigheter och svenska ambassader/biståndskontor.

Gemensamt har vi besökt de norska och holländska biståndsmyndigheterna, och i Holland också ett par av de organisationer som får statsbidrag till sitt bistånd, samt fem nätverk av enskilda organisationer från Syd och Nord med säte i Genève och Bryssel. (*Bilaga 4, förteckning över intervjuade personer*).

Förutom dokumentation från de besökta organisationerna – verksamhetsberättelser, utvärderingar, rapporter och medlemsinformation – har vi tagit del av ett omfattande SIDA-material – kapacitetsstudier, riktlinjer, statistik, reserapporter, PM med synpunkter på SIDA:s samarbete med organisationerna – och en del litteratur om bistånd i allmänhet och bistånd genom enskilda organisationer i synnerhet. (*Bilaga 5, litteraturförteckning*).

Delutredningen om volontärbegreppet och volontärbidragen har genomförts som en del i den större utredningen. För delutredningen om administrationsbidrag har en särskild konsult, Öhrlings Reveko, anlitats. Konsultens viktigaste slutsatser och rekommendationer redovisas i den här rapporten, och hela delrapporten bifogas. (*Bilaga 6, utredning om administrationsbidrag och organisationsstöd*).

D. Ord och begrepp som används i rapporten

1. Nord - Syd

Rika länder och fattiga länder, u-länder och i-länder, tredje världen, NIC-länder, de minst utvecklade länderna... Det är bara några av de begrepp som används för att dela in världens länder i kategorier. I den här rapporten har vi valt att använda begreppen Nord och Syd, dels därför att det är en meningsfull indelning utan onödig värdeladdning, dels och framför allt därför att det är de begrepp som används mest i den internationella debatten idag.

2. Eo-bistånd

Bistånd genom enskilda organisationer förkortar vi i rapporten till eo-bistånd. Med eo-bistånd menar vi allt bistånd som förmedlas via enskilda organisationer, med eller utan statliga bidrag. Inom SIDA används begreppet eo-bistånd ibland för att beteckna den del av SIDA:s anslag som går via de enskilda organisationerna, men det är alltså en snävare tolkning av begreppet. När vi i rapporten diskuterar SIDA:s bidrag till organisationernas bistånd, använder vi begreppen statsbidrag, SIDA-bidrag eller SIDA-stöd.

Andra nyckelbegrepp, som till exempel projekt och program, definieras i anslutning till att vi behandlar dem i rapporten.

2. Några utgångspunkter

A. Ansvarsfördelning

Utvecklingen i ett land måste vara förankrad bland landets egna människor. Det är deras önskemål och behov som ska styra utvecklingen.

Men i många fattiga länder saknar stora grupper reella möjligheter att delta i samhällsutvecklingen. För många miljoner tar den dagliga kampen för att överleva all deras tid och kraft. Ännu fler saknar utbildning, medborgerliga rättigheter och/eller praktiska möjligheter att utöva något inflytande.

Organisationerna i dessa länder arbetar ofta under svåra förhållanden och har små möjligheter att ta sitt ansvar för utvecklingen.

I Sverige och andra länder i Nord kan och bör vi bidra till att undanröja hindren för utveckling i Syd, men inte genom att försöka ta över ansvaret för utvecklingen i andra länder utan genom att stödja, komplettera och underlätta dessa länders egna utvecklingsansträngningar och genom att öka insikten om sambanden mellan vårt sätt att leva och villkoren för människor i andra länder.

Enskilda organisationer i Nord kan bidra till utvecklingen i Syd genom att stödja dessa länders egna organisationer och på olika sätt komplettera och underlätta deras arbete för demokrati och utveckling.

B. Träd med många grenar

Det svenska biståndet har sina rötter i de svenska folkrörelserna. De lämnade bistånd till organisationer i andra länder långt innan det statliga biståndet inleddes. Det var folkrörelserna som drev fram det statliga biståndet. De var och är en förutsättning för biståndsviljan i Sverige.

Det statliga biståndet och eo-bistånd kompletterar varandra och är beroende av varandra. Det går inte att ersätta hela det statliga biståndet med bistånd genom folkrörelser och andra enskilda organisationer - eller tvärtom. Båda formerna behövs. Eo-biståndet har ofta större möjligheter att nå ut till den egentliga målgruppen, det är småskaligt och mer flexibelt, det kan stärka lokala grupper och organisationer och därmed deras möjligheter att medverka i en demokratisk utveckling. Det statliga biståndet är ofta storskaligt och nationellt heltäckande och har helt andra

möjligheter än eo-biståndet att påverka den ekonomiska utvecklingen i ett land.

De svenska organisationernas variation och mångfald är en styrka i utvecklingssamarbetet, liksom i den svenska samhällsutvecklingen. Självständiga folkrörelser är en grundpelare i "den svenska modellen". Demokratien i vårt land har byggts upp underifrån av arbetarrörelsen, frikyrkorörelsen och nykterhetsrörelsen, som dels har arbetat för demokrati, dels fostrat sina medlemmar i demokrati. Den svenska modellen kan inte direkt översättas till andra länder. Varje land måste utveckla sin egen modell. Men de svenska erfarenheterna kan vara en bra utgångspunkt för dialog och samarbete.

Variationen och mångfalden i organisations-Sverige gör det samtidigt svårt att dra generella slutsatser om organisationernas roll i utvecklingssamarbetet och att komma med generella förslag om villkoren för statsbidrag till eo-biståndet.

C. Samma verklighet

Omvärldsförändringar påverkar både det statliga biståndet och eo-biståndet. Statliga biståndsorgan och enskilda organisationer arbetar i samma verklighet. De behöver lära av varandras erfarenheter och hjälpa varandra att tolka och analysera förändringarna.

I kapitel 3 beskriver vi några av de omvärldsförändringar som påverkar förutsättningarna för utveckling och bistånd, och vi försöker dra några slutsatser för organisationernas arbete och för det statliga stödet till organisationerna.

I kapitel 4 beskriver vi förändringar i det svenska samhället, som har betydelse för biståndet. Och i kapitel 5 redovisar vi några insikter och erfarenheter i biståndsarbetet, som också får konsekvenser för såväl det statliga biståndet som eo-biståndet i framtiden.

I kapitel 6, som redovisar internationella och svenska erfarenheter från 1980-talet, återkommer vi många gånger till behov av samråd och erfarenhetsutbyte mellan statliga biståndsorgan och enskilda organisationer. Det finns med också i kapitel 7 om slutsatser för framtiden och följaktligen också i kapitel 8, som innehåller våra förslag om hur samarbetet mellan SIDA och de svenska organisationerna ska utformas i framtiden.

3. Omvärlden förändras

A. Klyftorna ökar i världen

Den extremt ojämna fördelningen av världens resurser – ekonomiska, sociala, politiska och kulturella – har inte minskat under 1980-talet. Tvärtom har klyftorna i många fall ökat, och utvecklingen i flera av de fattigaste länderna har gått bakåt.

Den allmänna konjunkturedgången, som inleddes under senare delen av 1970-talet, förvärrades i början av 1980-talet och ödelade ekonomin i många länder i Syd. De ökade priserna på importvaror, i första hand oljeprodukter, och svårigheterna att få avsättning för de egna exportprodukterna ryckte undan förutsättningarna för den fortsatta utvecklingen, framför allt i Afrika. I Latinamerika misslyckades i många länder försöken att bygga upp en industri för hemmamarknaden bakom höga tullmurar. Resultatet blev ekonomisk stagnation eller tillbakagång.

Några länder i Asien, de så kallade nya industriländerna (Newly Industrialized Countries) har lyckats få igång en ekonomisk utveckling, men för många länder ser framtiden mycket mörk ut.

De enorma lån, som många länder dragit på sig under 1970-talet, när det var lätt och förhållandevis billigt att låna pengar, blev i det nya ekonomiska läget en kvarnsten runt halsen för de flesta av dem. I vissa länder är den ekonomiska "tillväxten" till och med negativ, och i många andra räcker inte den begränsade tillväxten för att hålla jämna steg med befolkningsökningen. Många länder saknar förutsättningar att betala sin enorma skuldbörda.

I flera länder i Afrika och Centralamerika förvärras de redan oerhört svåra ekonomiska problemen av långvariga krig, som under många år slukat en allt större del av statens knappa resurser.

Det ökade regionala samarbetet mellan industriländerna riskerar att ytterligare minska deras intresse för de fattiga länderna. I Europa ökar det ekonomiska utbytet mellan länderna i EG, samtidigt som dessa länder minskar handel, investeringar och annat utbyte med de fattiga länderna i Syd. Samma utveckling pågår i Amerika och Asien. De försämrade utvecklingsmöjligheterna i Afrika ökar flyktningströmmarna därifrån, men de flesta industriländer för en allt restriktivare flyktningpolitik och är inte beredda att ta emot människor som flyr av ekonomiska skäl.

B. Befolkningsökning och miljöförstöring

Markförstöring, skogsskövling, vattenbrist och okontrollerad tillväxt av storstädernas slumområden hotar utvecklingen i många länder.

Allmänt sett är det vi som bor i de industrialiserade länderna som utgör det främsta hotet mot miljön och klimatet på jorden, genom en i internationell jämförelse orimligt hög konsumtionsnivå och förbrukning av ändliga naturresurser, med åtföljande avfalls- och föroreningsproblem. Den stora massan av världens befolkning kan inte leva på det sätt som vi gör idag. De ekologiska gränserna kan inte tänjas hur långt som helst.

Men den allt snabbare befolkningsökningen och de annorlunda ekologiska förutsättningarna i de fattiga länderna innebär, att miljöproblemen i många fall blir betydligt allvarigare där. För att få mat, vatten och ved för sin överlevnad tvingas människor utnyttja naturen på ett sätt som rycker undan förutsättningarna för kommande generationers liv. Minskningen av jordbruksmark per capita är en av befolkningsökningens allvarligaste följder. Idag leder det ökade befolkningstrycket till att mark bryts för odling där det inte borde ske av hänsyn till miljön. Vatten är en annan begränsad resurs i många torra och halvtorra områden, och ju mer jordens befolkning växer, desto mindre vatten kommer det att finnas per invånare. Behovet av vatten ökar snabbare än befolkningsstillväxten, och i många områden har grundvattennivån börjat sjunka på grund av intensivt utnyttjande av så kallat fossilt vatten.

Samtidigt växer industrivärldens befolkning därför att flera länder i Asien med snabb ekonomisk tillväxt börjar närma sig den inkomstnivå och det konsumtionsmönster som gäller i Nord. Denna tillväxt utgör indirekt ett mycket allvarligt hot mot miljön, både lokalt och globalt.

Industriländerna bidrar också till miljöproblemen i Syd. Utsläpp av växthusgaser i atmosfären, dumpning av kemiskt avfall och export av otillåtna bekämpningsmedel till länder i Syd är exempel på hur industriländerna påverkar miljön i dessa länder.

Miljö- och naturresursfrågorna är internationella. Många av miljöproblemen kan bara lösas genom internationellt samarbete. Miljöfrågorna kan inte behandlas separat. De måste kopplas till den ekonomiska världsordningen: skuldkrisen, råvaruprisernas utveckling, protektionismen i Nord.

C. Skuldkrisen drabbar de fattiga

Den skuldkris som drabbat en rad länder i Afrika och Latinamerika är en djup kris för utvecklingen. En inhemsk ekonomisk politik som hämmat tillväxten har i kombination med den internationella lågkonjunkturen

och de försämrade handelsvillkoren ryckt undan förutsättningarna för ekonomisk och social utveckling i många länder.

Skuldkrisen har tvingat fram drastiska ekonomiska anpassningsprogram, de flesta med stöd av Världsbanken och Internationella valuta-fonden. Ett villkor för nya lån är att dessa länder skär ner sina offentliga utgifter, så att de kan få ner inflationen och börja betala de gamla lånen. Samtidigt ställs krav på liberalisering och marknadsanpassning av ekonomin.

Nedskärningarna drabbar dels alla de statstjänstemän på olika nivåer, som förlorar sina arbeten, dels alla de människor som nu ställs utan den sjukvård, den utbildning och de övriga tjänster som staten tidigare tillhandahållit, och som inte har råd att betala för några privata alternativ – i den mån de alls finns.

Nedskärningarna drabbar också staten i sig. Den tvingas lägga ner eller lämna över stora delar av sin verksamhet till privata företag, enskilda organisationer och/eller utländska biståndsgivare.

Som så ofta är det de fattigaste som drabbas hårdast av högre levnads-kostnader, ökad arbetslöshet, sämre tillgång på nödvändiga varor, indragning av utbildning och sjukvård. Mest kännbara är försämringarna för kvinnor och barn.

Någon form av anpassning är utan tvekan nödvändig för att minska det allt vidare gapet mellan statens utgifter och dess inkomster. Vissa länder har också lyckats göra omprioriteringar inom statsbudgeten, stimulerat småbönder och andra lokala producenter och ersatt en del av den dyra importen med inhemsk produktion.

Utländska biståndsgivare har i ökad utsträckning inriktat sitt bistånd på att motverka de mest uppenbara sociala konsekvenserna av struktur-anpassningsprogrammen. Stora ansträngningar görs också för att få till stånd internationella överenskommelser om skuldlättnader för de värst drabbade länderna.

Men det är ännu bara droppar i havet. Det dominerande intrycket i början av 1990-talet är att klyftorna ökar, både mellan rika och fattiga länder och mellan rika och fattiga människor. De senaste uppgifterna från Världshälsoorganisationen WHO och FNs barnfond UNICEF berättar om sjunkande levnadsstandard och ökad barnadödlighet i flera länder.

D. Statsapparaten faller sönder

De senaste åren har vi sett en rad diktaturer falla och ersättas med demokratiska regimer. Det är en utveckling som inger hopp för framtiden. Men när vi i det här avsnittet beskriver statsapparaten's sönderfall, avser vi den ekonomiska och sociala kris som Jan Cedergren och Bertil

Odén beskriver i rapporten "Svenskt bistånd till afrikanska länder i kris". De berättar om hur den fysiska infrastrukturen, utbildningen och sjukvården slutar att fungera, hur statstjänstemän tvingas försörja sig som gatuförsäljare, hur korruptionen ökar och hur statens legitimitet undan för undan urholkas.

I takt med att statsapparaten slutar att fungera, ökar också beroendet av bistånd från andra länder. "Biståndsberoendet har nått en nivå som urholkar den nationella suveräniteten", konstaterar Cedergren och Odén. Samtidigt skapar statens kris nya problem för biståndsgivarna. Det mellanstatliga biståndet är beroende av ett fungerande maskineri i mottagarlandet, och när det saknas, saknas också förutsättningar för bistånd i etablerade former.

En liknande utveckling har ägt rum i delar av Latinamerika. Statens brist på legitimitet och ekonomiska resurser minskar i många länder förutsättningarna för att angripa de allvarliga fattigdoms- och miljöproblemen.

När staten inte längre fungerar, sätter många, som vi ska se, i stället sin lit till de enskilda organisationerna.

E. Upplösning av planekonomierna i öst

Men det är inte bara den ekonomiska krisen som ställer nya krav och förväntningar på de enskilda organisationerna. De senaste årens upplösning av det gamla östblocket och den snabba utvecklingen mot marknadsekonomi, demokratisering och flerpartisystem påverkar i hög grad också den politiska utvecklingen i många länder i Syd.

Kommunismens förlorade trovärdighet återspeglas också i de länder i Afrika, Asien och Latinamerika som hämtat stöd och inspiration från Sovjetunionen och dess allierade i den nu upplösta Warszawapakten.

I land efter land växer kraven på demokrati och pluralism, och sakta men säkert börjar de gamla enpartisystemen att avvecklas. I Kap Verde valdes till exempel nyligen den förste presidenten från ett annat parti än PAIGC, i Zambia finns förslag om övergång till flerpartisystem, i Tanzania har diskussionen börjat, och i Zimbabwe har Robert Mugabe dragit tillbaka sitt förslag om att införa enpartisystem. I Latinamerika har i land efter land militära diktaturer under 1980-talet ersatts med civila och folkvalda regeringar.

F. Några konsekvenser för de enskilda organisationerna i Syd

1. Ökat spelrum, ökat behov, ökade förhoppningar

Samtidigt som vi i Sverige och andra länder i Nord diskuterar "folkrörelsernas kris" och det sjunkande intresset för att delta i organisationsarbete (se kapitel 4) ökar intresset för och förväntningarna på organisationer i Syd på ett sätt som få av dem idag kan leva upp till.

Den begynnande demokratiseringen och pluralismen ger organisationer i många länder ett spelrum som de tidigare ofta saknat. Framväxten av självständiga organisationer är också en förutsättning för fungerande demokrati och flerpartisystem.

När statsapparaten faller sönder, får allt fler organisationer ta över – eller känner sig tvingade att ta över – allt fler uppgifter, som staten inte klarar av, och som många organisationer inte heller har vare sig resurser eller kunskaper för att sköta.

Internationella och bilaterala biståndsorgan sätter också i allt större utsträckning sitt hopp till organisationerna i Syd. När det mellanstatliga biståndet inte längre fungerar, försöker man få organisationerna att ta över statens roll i mottagarlandet.

Biståndsorganen har också lärt sig, att ett utvecklingsprojekt sällan bidrar till någon långsiktig utveckling, om inte lokalbefolkningen deltar aktivt i genomförandet. Det ökar ytterligare deras intresse för att samarbeta med inhemska organisationer som visat att de kan engagera lokalbefolkningen i sina projekt.

Allt detta gör att de enskilda organisationerna i många länder i Syd, många av dem nybildade, får bära en orimlig börda. En börda som de flesta inte klarar utan omfattande stöd från organisationer i Nord.

2. Nya organisationer växer fram

Under de senaste tio åren har de enskilda organisationerna i Syd växt kraftigt i både antal och styrka, men i länder som länge har varit – eller fortfarande är – enpartistater, är de självständiga organisationerna ännu få och svaga.

Om det är svårt att dra några generella slutsatser om de svenska organisationerna, är det nästan omöjligt att göra det om organisationerna i Syd. De varierar från mer eller mindre informella grupper på bynivå till nationella utvecklingsorganisationer och regionala samarbetsorganisationer inom olika områden.

I Afrika finns en tradition av frivilliga sammanslutningar på bynivå för att lösa gemensamma uppgifter. Deras betydelse har varierat genom historien, men efter självständigheten har de nya statsledningarna ofta

försökt att tygla dem och mobilisera alla krafter för att genomföra de nationella utvecklingsplanerna, sällan med någon större framgång. Resultatet har snarare blivit en passivisering av de krafter som skulle kunnat bidra till en dynamisk utveckling.

I flera afrikanska länder finns kooperativa organisationer med folklig förankring, som arbetar i demokratiska former för att förbättra medlemmarnas villkor, men ofta har de, liksom fackföreningar och kvinnorörelser varit kontrollerade av det statsbärande partiet. Särskilt Kooperationens ekonomiska verksamhet har varit föremål för statens intresse. Men i takt med att staten slutar att diktera villkoren, ökar föreningarnas självständighet och möjligheter att delta i en demokratisk utveckling. Yrkessammanslutningar, t ex av lärare, som lyckats skaffa sig en viss självständighet, får nu också ökad betydelse.

Under 1960-talet uppstod flera icke regeringsstyrda utvecklingsorganisationer i Afrika. Det var i allmänhet dels organisationer på kyrklig grund, dels lokala eller regionala avläggare till stora nordliga organisationer som arbetade för utveckling. Med tiden har dessa organisationer blivit allt mer "afrikaniserade" i fråga om såväl ledning och beslutsfattande som synen på utveckling.

1980-talet har medfört en snabb utveckling av nya utvecklingsorganisationer i Afrika. Några kallar sig enskilda organisationer (non governmental organizations, NGOs) andra använder begreppet frivilliga utvecklingsorganisationer (voluntary development organizations) eller något liknande, för att ange att de ser sig som komplement till regeringen och inte som konkurrenter eller opposition.

De nya organisationerna uppstår ibland som ett direkt resultat av att staten inte längre tar ansvar för ens de mest grundläggande behoven hos befolkningen, och/eller för att stödja spontana lokala grupper och sammanslutningar av människor som kämpar för att överleva.

En annan anledning till den snabba ökningen av nya organisationer är de ökade möjligheterna att få bistånd från organisationer i Nord för att stödja lokala initiativ och för att bygga upp inhemska organisationer.

Bland de nya organisationerna finns också sammanslutningar av människor med högre utbildning, som på grund av den ekonomiska krisen inte kan eller vill fortsätta arbeta inom administrationen eller utbildningsväsendet. Det finns också eldsjälar, som gjort ett medvetet val och bestämt sig för att i stället för att satsa på en statlig eller annan karriär satsa på utvecklingsarbete för dem som har det sämre ställt. Läkare som valt att arbeta på landsbygden, advokater som arbetar för mänskliga rättigheter, lärare och andra som arbetar med landsbygdsutveckling.

Gemensamt för många av de nya organisationerna är att de ännu är dåligt förankrade på gräsrotsnivå, att de saknar egna resurser och därför är beroende av bistånd från utlandet, samt att de håller på att etablera sin

legitimitet som självständiga organisationer, både hemma och i utlandet.

Det finns också intressanta exempel på nybildade organisationer som verkligen har en bas på gräsrotsnivå, och som därför har stora förutsättningar att bidra till en folkligt förankrad utveckling. Ett par av de mest kända är ORAP i Zimbabwe och Six S i Burkina Faso.

Organisationsbilden varierar starkt mellan olika länder, men nedanstående sammanställning från Tanzania 1990 kan vara ett exempel på vilka typer av organisationer vi talar om. Indelningen och sammanställningen är gjord av Tanzania Non Governmental Organizations, TANGO, en paraplyorganisation som tillkommit på statligt initiativ, men som formellt är fristående från staten.

I grannlandet Kenya finns betydligt fler organisationer, men inte någon motsvarande statistik. Bara antalet lokala kvinnogrupper, som arbetar för att förbättra kvinnornas ställning, har beräknats till ett par tusen.

Bland de afrikanska organisationerna ökar nu insikten om att de måste stärka sin ställning som självständiga organisationer och förändra roll- och ansvarsfördelningen i förhållande till de organisationer i Nord, som de samarbetar med. Det är en viktig drivfjäder för den fortsatta dialogen mellan organisationer i Syd och Nord.

I takt med att organisationerna får ökad betydelse, inte minst som biståndsmottagare, ökar samtidigt statens intresse för att styra deras arbete. I Kenya ligger ett färdigt lagförslag på parlamentets bord, och i Tanzania finns långt gångna förarbeten till en lag, som ska registrera organisationerna och i ökad utsträckning reglera deras verksamhet. De utländska organisationerna tar statens ökade intresse med jämnmod, men bland de inhemska organisationerna växer oron för att staten genom lagstiftningen försöker utöva politisk kontroll över dem. Man är också orolig för att staten ska skärpa kontrollen av inflödet av utländsk valuta.

I Latinamerika har det under 1970- och 80-talen vuxit fram ett stort antal enskilda organisationer. Många av dessa NGOs tillkom som en reaktion mot diktaturen och startade enligt en UD-rapport som "Anti-Governmental Organizations" och ofta med hjälp av bistånd från länder i Nord, som ville stödja insatser för mänskliga rättigheter, demokratisk utveckling och socialt arbete. De bildades av små grupper av intellektuella, som ofta börjat inom liberala delar av kyrkan med arbete för mänskliga rättigheter eller social verksamhet. Många har haft anknytning till vänsterpartier men efterhand blivit mer pluralistiska.

Idag finns en rik flora av enskilda organisationer i alla länder i Latinamerika, från lokala grannskapsföreningar som försöker bygga upp sin egen kommunala service i storstädernas kåkstäder till erkända nationella forskningsinstitut. Några arbetar på nationell nivå och har tagit sin an allt större uppgifter, framför allt uppgifter inom den sociala sektorn

som staten inte vill eller kan utföra. Andra har byggt upp regionala kontakter i hela Latinamerika.

Organisationerna har blivit en viktig faktor, som politiker och regeringstjänstemän måste ta hänsyn till i den fortsatta utvecklingen.

I Chile räknar man till exempel idag med att det finns ca 400 etablerade organisationer. NGO-institutionen Taller de Cooperación indelar dem i fyra kategorier:

- Utvecklingsorganisationer, som verkar till exempel inom utveckling av småjordbruk och projekt för lokal och regional utveckling,
- Forskningsinstitutioner, som ursprungligen bildades av forskare som under diktaturen hamnade utanför universiteten,
- Folkbildningsorganisationer,
- Folkrörelsestödande organisationer.

Bland de chilenska organisationerna finns många med hög teknisk kompetens. Deras verksamhet har under slutet av 1980-talet utvecklats och blivit mer diversifierad. Efter demokratiseringen har en del av dem fått ekonomiska problem, eftersom de internationella biståndsgivarna i större utsträckning kanaliserar sitt bistånd genom regeringen.

Organisationer som deltog aktivt i arbetet med att få till stånd en demokratisk regim har nu i många fall blivit "PGOs – Pro-Governmental Organizations", som samarbetar med de chilenska myndigheterna. Under 1980-talets nyliberala utveckling bantades den offentliga sektorn kraftigt, och staten köper nu tjänster bland annat från organisationerna. I ministerierna finns många högre tjänstemän som tidigare arbetat inom organisationerna, något som underlättar kontakterna.

I Asien är det svårare att urskilja några gemensamma nämnare för utvecklingen bland det myller av frivilligorganisationer som finns på alla nivåer, från små bykooperativ till regionala nätverk för hela kontinenten.

Det mest karakteristiska är kanske just mångfalden och de stora variationerna mellan och inom länderna. Bara i Indien finns ca 40 000 organisationer av olika storlek och med olika inriktning och uppgifter. I Bangladesh räknar man med ca 6 000 organisationer och i Filippinerna ca 30 000. Och nya organisationer tillkommer hela tiden. Bland de nya förefaller kvinno- och miljöorganisationer att vara de snabbast växande.

Frivilliga sammanslutningar har en lång tradition i många asiatiska länder. Långt före kolonialtiden fanns på många håll på landsbygden så kallade självhjälpsgrupper där deltagarna hjälptes åt med både det dagliga arbetet och med religiösa och kulturella uppgifter.

Under kolonialismen uppstod många av devälgörenhetsorganisationer, som i stora delar av Asien fortfarande har en stark ställning, ofta i

anslutning till de kristna kyrkorna. Vid sidan av och ur dessa växer det upp mer utpräglade "utvecklingsorganisationer", som arbetar med fattiga och utsatta grupper, inte för dem. Gemensamt för dessa är ofta missnöje med statens insatser – eller brist på insatser – för demokrati och utveckling.

Några försök att klassificera alla dessa utvecklingsorganisationer görs i boken "Status Papers on NGO Involvement in Rural Development. A Perspective on Ten Countries in Asia", utgiven 1984 av ANGOC (se nedan). För Indien gör K Mathew Kurian från Indian Institute for Regional Development Studies och U V N Charyulu från National Institute of Rural Development nedanstående indelning. I de övriga länderna i studien är klassificeringen inte så detaljerad (och underlaget betydligt mindre), men på de flesta håll dominerar organisationer som arbetar med utbildning, landsbygdsutveckling och hälsovård.

4. Det svenska organisationslivet förändras

Det svenska samhället förändras också, även om förändringarna inte är lika dramatiska som dem vi beskrivit i föregående kapitel. De pågående förändringarna av det svenska organisationslivet har betydelse såväl för den inhemska samhällsutvecklingen som för det internationella engagemanget.

A. Folkrörelsernas kris

Aldrig har en så stor andel av svenska folket varit med i föreningar som idag. Ändå talar många om folkrörelsernas kris. Hur hänger det ihop?

Andelen svenskar som är medlemmar i någon form av förening har ökat kontinuerligt under 1900-talet. Idag är över 90 procent av den vuxna befolkningen i Sverige föreningsmedlemmar. Två tredjedelar av befolkningen är med i minst två föreningar, och ungefär en fjärdedel är med i minst fyra.

Ungdomar är med i föreningar i betydligt större utsträckning idag än tidigare. Andelen föreningsmedlemmar har ökat kontinuerligt sedan 1960-talet och sedan 1970-talet framför allt bland flickorna. Sedan 1974 har andelen föreningsmedlemmar ökat mest bland de yngre eleverna i grundskolan.

Uppgifterna är hämtade ur sociologen Ulf Blomdahls studie "Folkrörelserna och folket", som ingår i projektet Framtida folkrörelser inom Institutet för Framtidsstudier.

Den statliga folkrörelseutredningen "Ju mer vi är tillsammans" tolkar medlemsutvecklingen som att föreningsaktiviteten är högre än någonsin i Sverige, och att människor mer än någonsin förenar sig för att kollektivt lösa gemensamma problem eller tillfredsställa gemensamma behov.

Men samtidigt påpekar utredningen, att de klassiska folkrörelserna har problem med såväl stagnerande eller minskande medlemstal som låg aktivitet. Utredningen visar också, att antalet studiecirklar kring samhällsfrågor och ideologiska frågor minskar. Våra intervjuer och egna erfarenheter tyder också på att det blivit svårare att engagera människor i föreningsarbete, inte bara i de traditionella folkrörelserna utan i organi-

sationer över huvud taget. Många vill vara med i föreningarna, men få vill vara med och arbeta.

Samtidigt ska man vara medveten att det inte finns något direkt samband mellan antalet medlemmar i en organisation och organisationens möjligheter till inflytande i samhället.

1. Föreningstraditionen lever

De flesta forskare är försiktiga när det gäller att peka ut vilka organisationer som idag kan betraktas som folkrörelser. Det gäller även folkrörelseutredningen och projektet Framtida folkrörelser. Vi anser oss inte heller kunna dra någon klar gräns mellan folkrörelser och andra organisationer. Vi nöjer oss med att konstatera att bara 7 procent av dagens föreningsmedlemmar i Blomdahls undersökning själva anser att deras organisation är en folkrörelse.

Det är inte de traditionella idérörelserna som får fler medlemmar utan idrottsrörelsen och specialföreningar/intresseföreningar av olika slag. Med idérörelse menar vi en organisation som man söker sig till på grund av värderingar eller övertygelser, till exempel politiska, religiösa eller sociala.

I början av 1920-talet stod nykterhetsrörelsen och frikyrkorörelsen för ca en tredjedel av alla medlemskap i föreningar. Idag har de bara några få procent av alla föreningsmedlemmar.

I åldersgrupperna 7-25 år har antalet medlemmar i idérörelserna minskat kraftigt. Mellan 1976 och 1985 förlorade frikyrkans barn- och ungdomsorganisationer närmare 40 procent av sina medlemmar. De politiska ungdomsförbunden förlorade under samma tid 26 procent av sina medlemmar och nykterhetsorganisationerna 16 procent i samma åldersgrupper. Minskningen har fortsatt under senare delen av 1980-talet. Idrottsföreningarna fick däremot under denna period över 50 procent nya medlemmar i åldrarna 7-25 år.

Gösta Vestlund konstaterar också i sin utredning "Hur vårdar vi vår demokrati?", att de klassiska folkrörelserna får färre medlemmar, medan nya special- och intresseföreningar ökar kontinuerligt. Han beskriver utvecklingen som en pluralisering, som påverkar många funktioner i organisationslivet, bland annat spridningen av aktiviteten och den demokratiska träningen och överblicken.

Hans undersökning visar samtidigt, att föreningstraditionen lever vidare i det svenska samhället, och att alla typer av demokratiskt uppbyggda föreningar, även de med mycket begränsade intressen, bidrar till att öka medlemmarnas insikter om hur demokratin fungerar och att träna dem för deltagande i demokratiska organ.

En stor majoritet av medlemmarna i alla de undersökta organisationerna framhåller att de i organisationen upplevt kontakt och gemenskap,

fått ökat intresse för samhällsfrågor, stimulerats att delta i diskussioner, lärt sig samarbeta, fått träning för olika uppdrag och blivit mer medvetna om demokratins värde. Undersökningen visar också, att alla organisationer och all bildningsverksamhet gör deltagarna mer politiskt aktiva. Det gäller givetvis mest i politiska och fackliga organisationer, men också i frikyrkosamfund, idrottsklubbar och studiecirkelar i språk och estetiska ämnen.

2. Många medlemmar, få aktiva

Att vara medlem är inte detsamma som att vara aktiv. Det finns tyvärr inga jämförbara undersökningar av föreningsaktivitet under en längre period. SCBs undersökningar sedan slutet av 1970-talet tyder dock på att aktiviteten - mätt i andel medlemmar som besökt något möte under året eller flera möten under året - har ökat något. Enligt Gösta Vestlund anser omkring en tredjedel av alla föreningsmedlemmar att de är aktiva. Det innebär att 1,7 miljoner av ca 5 miljoner vuxna medlemmar i olika sammanslutningar betraktar sig som aktiva. Men det är inte mer än ca 13 procent av befolkningen och 21 procent av medlemmarna som varje vecka deltar i föreningarnas verksamhet - medan till exempel 50 procent av den vuxna befolkningen varje vecka tittar på Dallas.

Det har gjorts många försök att förklara den låga aktiviteten i föreningslivet. Några av de vanligaste är:

- det kommersiella fritidsutbudet
- långa arbetsdagar och - mest för kvinnorna - dubbelarbete
- kommunernas organisering av fritid
- dubbel bostättning (sommarstuga-ordinarie bostad)
- arbete på villan/sommarstugan/bilen/båten o s v
- massmedia - både som informationskälla och fritidsaktivitet

Men man kan också med Ulf Blomdahl fråga: Varför föredrar människor att syssla med andra fritidsaktiviteter än att vara aktiva i sina föreningar? Och varför har så många tid/lust/möjlighet att delta i idrottsföreningarnas aktiviteter men inte i andra föreningar?

Vi kan till att börja med konstatera, att många är medlemmar i föreningar av betydligt krassare skäl än att de vill ta kollektivt ansvar eller söker gemenskap. Vissa föreningar tvingas man mer eller mindre vara med i, som bostadsrättsföreningar eller samfällighetsföreningar. Andra föreningar tjänar man på att vara med i, som idrottsföreningar där medlemmarna har tillgång till idrottsanläggningar på andra villkor än de som inte är medlemmar.

En annan förklaring, som bland andra Lorenz Lyttkens fört fram, är att allt fler människor upplever det mer meningsfullt att syssla med annat än föreningsaktivitet på sin fritid. Den förbättrade ekonomiska standarden, den ökade arbetsfördelningen och den förkortade arbetstiden har gjort det möjligt att förverkliga privata livsmål. Den som blir medlem i en förening gör det inte längre i samma utsträckning för att nå bestämda mål. Vill man uppnå samhällsförändringar kan man numera dessutom köpa ställföreträdande aktörer. Ca 150 000 människor väljer till exempel att betala stödmedlemskap i Greenpeace i stället för att själva vara aktiva i miljörörelsen.

Gösta Vestlunds undersökning visar å andra sidan, att många passiva medlemmar är aktiva i en annan mening. De följer föreningsverksamheten genom kontakten med aktiva kamrater, och de läser informationsmaterial om arbetet ganska regelbundet. Ofta är aktiva medlemmar och särskilt ledare i en organisation kritiska mot de passiva. Men en del av de passiva är utan tvekel en positiv tillgång för sin förening. De försvarar den ofta mot kritik, de informerar andra om verksamheten och hjälper inte sällan till indirekt, till exempel genom att köpa lotter och stödja andra aktioner som organisationen genomför.

3. Föreningslivets roll har förändrats

Vi måste alltså konstatera, att föreningslivets roll har förändrats.

De klassiska folkrörelserna har bland annat fungerat som medborgarskola, proteströrelse, samhällsförändrare och skapare av samhällsengagemang.

Ulf Blomdahl visar i sin genomgång dels att de klassiska folkrörelserna idag är en liten del av det totala föreningslivet, dels att det är tveksamt i vilken utsträckning dagens föreningsliv fyller de här funktionerna.

När nykterhetsrörelsen, frikyrkorörelsen och arbetarrörelsen startade, fanns det mycket klara gränser mellan de få som styrde och de många som måste lyda, i skolan lika väl som i arbetslivet. Folkrörelserna gav människor deras enda möjlighet att vara med och diskutera och bestämma, och gav en praktisk träning i demokrati, som lade grunden till den demokratiska samhällsutvecklingen i vårt land. Idag får barn och ungdom mycket av den träningen i skolan, på daghemmet och fritidshemmet. Också arbetslivet har förändrats i riktning mot medbestämmande och delat ansvar, och organisationernas betydelse som medborgarskola har minskat.

Blomdahl påpekar också, att den dominerande "folkrörelsen" idag, idrottsrörelsen, är den som i minst utsträckning låter barn och ungdom vara med och bestämma själva, och att själva idrottandet för både barn och vuxna spelar en betydligt större roll än möten och beslutsfattande.

De tidiga folkrörelserna var proteströrelser. De uppstod i opposition

mot det etablerade samhället, i protest mot de ekonomiska och sociala förhållandena och mot att så många inte hade möjlighet att förändra dessa förhållanden. I takt med att protesterna gett resultat och samhället förändrats, har samhällsförändrarna blivit samhällsförvaltare. Och de organisationer som dominerar dagens föreningsliv – idrottsorganisationer, specialorganisationer, konsumentorganisationer, bostadsrättsföreningar – har inte mycket av protestkaraktär över sig.

I början av seklet hade de flesta en entydig roll i arbetet och i samhället. Många arbetade hela sitt liv på en arbetsplats, där villkoren och värderingarna var gemensamma. Idag har människor en lång rad olika roller. Vi är husägare, aktieägare, sommarstugeägare, folkdansare och körsångare, och vi har i allmänhet erfarenheter från en rad olika arbetsplatser. Det gör att vi värderar verkligheten olika utifrån våra olika roller och blir mer ideologiskt och åsiktsmässigt "trolösa" än tidigare generationer. Det påverkar också våra motiv för att vara med i föreningar och arbeta i dem, samtidigt som det gör det svårare för politiska partier och andra idéföreningar att samla medlemmarna kring tydliga gemensamma mål.

Idérörelsens kris kan knappast skyllas på att det inte finns några samhälleliga problem att angripa idag. Miljöförstöring, kärnvapenhot, drogmissbruk och ökande ekonomiska klyftor i världen tyder på motsatsen. Men problemen är annorlunda än i seklets början. Då fanns problemen – fattigdom, exploatering på arbetsplatserna, dåliga bostäder – fysiskt närvarande dygnet runt för stora delar av befolkningen. Problemen idag hotar mer än någonsin hela mänsklighetens överlevnad, men de berör oss inte på samma sätt personligen. Vi – i vår del av världen – kan kortsiktigt fortsätta att konsumera och förverkliga våra privata livsmål, samtidigt som hoten finns utanför oss.

4. Skattefinansierad solidaritet

En annan viktig skillnad är att vi idag har överlåtit åt "andra" – stat och kommun, professionella hjälpare av olika slag – att lösa problemen. I "den skattefinansierade solidaritetens samhälle" tycker de flesta, att det är skönt att andra sköter de samhälleliga angelägenheterna, medan de själva kan ägna sig åt sina privata intressen. Samma tendens finns för övrigt också i ett land som USA, där de "andra" ofta inte är stat och kommun utan privata företag, stiftelser och kyrkor.

Samtidigt uppgår allt fler, som förklaring till sin minskade aktivitet, att de ändå inte har några möjligheter att påverka utvecklingen. Organisationerna har blivit allt mer professionella delar av samhället, och besluten fattas av heltidsarbetande förtroendevalda och ombudsmän. Många tror också, att den tendensen förstärks av integrationen i Europa. När fackliga och andra organisationer tvingas samordna sin verksamhet över grän-

serna, ökar kraven på professionalisering och minskar behoven av aktiva medlemmar.

5. Andra behov

Idrottsrörelsens framgång förklaras bland annat med människors behov av att göra något annorlunda på sin fritid. Det traditionella föreningslivet liknar för många alltför mycket deras arbetsliv – med stillasittande, sammanträden, diskussioner och kompromissande. I idrottsföreningen – och hobbyföreningen – får man utlopp för behovet att göra något annat.

Idrottsföreningarna gynnas förstås också av vår tids ökade intresse för den egna kroppen och av idrottens genomslag i massmedia. "Dagens hjältar är alltså idrottsmän och idrottskvinnor", konstaterar Ulf Blomdahl. "Vi vet också, att massmedia aldrig dag efter dag gör någon ung person som är aktiv i fältbiologerna, moderata ungdomsförbundet eller scouterna till idol."

Idrotten kan också ses som ett svar på den "moraliska hemlöshet", som Lorenz Lyttkens beskriver hos dagens ungdom. Bestämda regler ger en trygghet, som man inte finner lika enkelt i en idéförening.

B. Ungdomarnas engagemang

Ungdomarna är som vi sett föreningsmedlemmar i en utsträckning som aldrig förr, men ungdomsorganisationerna är idag i ännu mindre grad än de vuxnas organisationer protesterörelser eller samhällsförändrare. Det är också tveksamt i vilken utsträckning de skapar engagemang i samhällsfrågor. I Blomdahls undersökningar är det bara de som är aktiva i de politiska ungdomsförbunden som är mer intresserade av att engagera sig för fred, miljö och andra samhällsfrågor än de som inte är med i någon förening över huvud taget. De flesta ungdomsorganisationerna erbjuder tidsfördriv snarare än idéverksamhet.

Dagens ungdom har på ett helt annat sätt än tidigare generationer fått världen inpå sig. Genom massmedia, i första hand TV (se nedan), genom skolan och genom egna resor har de kunskaper om världen omkring sig som få av dagens vuxna hade när de var unga. Men det är få som tar kunskaperna som utgångspunkt för att själva försöka påverka förhållandena.

Det finns naturligtvis många förklaringar till det, och flera som har att göra med den utveckling vi skildrat ovan. Till dem kommer, att solidariteten inte längre är självklar för ungdomarna. Sigbert Axelsson, ledare för projektet Framtida folkrörelser, konstaterar att dagens svenska ungdomar inte på samma sätt som tidigare generationer själva upplevt behovet av solidaritet och därför inte heller har samma inneboende känsla för solidaritet med andra människor.

Men ungdomar är inte oengagerade. Det visar till exempel barns och ungdomars aktioner för att stoppa utvisningen av flyktingbarn som de lärt känna i sin skola, eller arbetet för fadderklasser/fadderskolor i andra länder. När de blir personligt berörda, när de som behöver deras solidaritet inte längre är anonyma, väcks ofta deras engagemang – och deras ofta starka känsla för rättvisa.

Dessvärre är engagemanget ofta kortsiktigt. Många tröttnar, när de inte ser några snabba resultat av sitt arbete. Ny information och andra intressen pockar på deras uppmärksamhet.

Liksom de flesta vuxna tycker de flesta barn och ungdomar, att något måste göras åt miljöförstöringen och världssvälten, men att det är bra om någon annan gör det, medan de själva ägnar sig åt något de är mer intresserade av – nöjen, kompisar, musik eller idrott.

C. Stark opinion för bistånd

Under en lång följd av år har Statistiska Centralbyrån på SIDA:s uppdrag mätt svenskarnas biståndsvilja. Varje gång har drygt 1 200 personer i åldrarna 18-74 år tillfrågats. Under 1990 gjordes två mätningar, en i februari-mars och en i november-december.

En stor majoritet av svenskarna är fortfarande positiva till biståndet, men som framgår av tabell 1, har biståndsviljan försvagats de senaste åren. I slutet av 1990 ansåg 62 procent av de tillfrågade att det svenska biståndet är lagom stort eller bör ökas, jämfört med 77 procent 1985 och hela 85 procent 1988.

Tabell 1. Biståndsviljan 1981-1990 enligt SCBs undersökningar (%)

Bistånds- anslaget	bör ökas	är lagom	bör minskas	bör slopas
1981	17	56	17	9
1982	16	55	22	7
1983	15	60	18	7
1984	16	58	19	8
1985	16	61	18	5
1986	21	64	11	4
1987	18	59	18	5
1988	21	64	12	4
1990 mars	13	52	29	6
1990 dec	11	51	26	8

Siffrorna är avrundade

En undersökning av SIFO sommaren 1991 på uppdrag av det marknadsekonomiska institutet Timbro tyder dock på att kurvan är på väg att

vända uppåt igen. I den undersökningen svarar 70 procent av de tillfrågade, att biståndet är lagom stort (53 procent) eller bör öka (17 procent), medan 24 procent anser att anslaget bör sänkas.

Traditionellt har kvinnor varit mer positiva till biståndet än män och ungdomar mer än genomsnittssvensken, men skillnaderna har minskat på senare år. Ännu i mars 1990 var enligt SCBs mätningar 77 procent av kvinnorna positiva, jämfört med 58 procent av männen, men i december hade andelen positiva kvinnor sjunkit till 66 procent. Hösten 1988 ansåg 93 procent av ungdomarna, att biståndet var lagom stort eller borde ökas. Enligt mätningen i mars 1990 hade andelen positiva minskat dramatiskt och var nere i 65 procent eller samma andel som bland samtliga tillfrågade. I december 1990 var ungdomarnas stöd åter något högre än genomsnittet, 72 procent mot 62 procent för alla tillfrågade.

Av undersökningarna framgår också, att oron för den ekonomiska utvecklingen i Sverige har ökat dramatiskt de senaste två åren, något som säkert har bidragit till den minskade biståndsviljan. 1988 bedömde 56 procent av svenskarna Sveriges ekonomiska utsikter som mycket goda eller ganska goda. I december 1990 var motsvarande andel bara 17 procent.

D. Massmedias roll

Vi har flera gånger återkommit till massmedias roll i förhållande till organisationerna och deras medlemmar – eller presumtiva medlemmar. Förutom det självklart positiva i att massmedia ökar människors kunskap och därmed förutsättningarna för deras engagemang, vill vi peka på några risker med det ökade massmediautbudet.

1. Konkurrerar om tid och intresse

Vi har för det första konstaterat, att massmedia – och i första hand TV – konkurrerar om människors tid och intresse. Många föreningsledare har alltsedan de första TV-sändningarna i vårt land haft anledning att beklaga sig över hur många timmar svenska folket tillbringar framför TV:n, timmar som de annars skulle ha kunnat använda till studiecirklar eller annat föreningsarbete. Men vi har också konstaterat, att vissa typer av föreningar lyckas bättre i konkurrensen med TV, och att det alltså finns fler anledningar än ett ständigt växande utbud av TV-kanaler till att människor inte deltar i föreningsarbete.

Ulf Blomdahl visar i sina ungdomsundersökningar, att ungdomar i socialgrupp 1 i större utsträckning engagerar sig i föreningar, medan ungdomar i socialgrupp 3 i större utsträckning väljer att titta på TV och video.

2. Styr engagemanget kortsiktigt

Flera av de organisationer vi intervjuat har kommenterat massmedias – och återigen i första hand TVs – förmåga att styra människors engagemang kortsiktigt. Vi gjorde de flesta intervjuerna strax efter det uppmärksammade amerikanska TV-programmet om barnhemsbarnen i Rumänien, som fick ett enormt gensvar. Plötsligt ville alla hjälpa barnen i Rumänien, och pengar och leksaker strömmade in till hjälporganisationerna, trots att det kanske i första hand var annan hjälp som behövdes. Och samtidigt blev det mycket svårt för organisationerna att nå ut med information om behov i andra delar av världen.

Det är bara ett exempel på hur ett TV-program plötsligt kan kanalisera engagemanget åt ett visst håll. Det finns också exempel på hur TV-program – eller tidningsartiklar – om ett misslyckat biståndsprojekt ökar misstroendet mot bistånd över huvud taget.

3. Vänjer oss vid nöd och elände

Samtidigt innebär naturligtvis massmedia möjligheter för organisationer att nå ut med information och uppmana till engagemang på ett sätt som tidigare var omöjligt. Men det minskar också behovet av personlig kommunikation och påverkan inom organisationerna.

En risk med den ökade informationen från alla delar av världen är också, att vi vänjer oss vid nöd och elände. Svältkatastrofer, översvämningar, jordbävningar, ökenspridning blir delar av informationsbruset, och vi orkar inte ta till oss mer än en bråkdel. Risken finns också att vi inte förmår skilja film- och videovåldet från verklighetens våld och förtryck, som vi numera kan få i direktsändning.

E. Framtiden

Det finns olika, mer eller mindre pessimistiska, visioner om folkrörelserna i framtiden. De mest optimistiska tror på en framtid för lokala organisationer och grupper, som sluter sig samman för att påverka förhållandena i bostadsområdet/kommundelen. De mest pessimistiska tror att framtidens människor inte längre kommer att vara beredda att arbeta ideellt utan vill överlåta allt samhällsarbete till avlönade företrädare. Det finns också de som tror att organisationerna kommer att tvingas ta över mycket av det som samhället gör idag, till exempel på fritidsområdet, helt enkelt därför att samhället inte har råd med det, men det lär i så fall knappast kunna ske med ideellt arbete i någon större utsträckning.

Det finns mycket som talar för att idrottsrörelsen och hobby-/specialföreningar av olika slag fortsätter att vara vinnare, och också för att det fortsätter att ske på idérörelsernas bekostnad – om inte dessa antar

utmaningen och lyckas öka intresset och engagemanget för sitt arbete.

Det är möjligt, att vår bild av utvecklingen i folkrörelse-Sverige är överdrivet negativ. Men vi tror, att den behövs som en motvikt mot den ofta alltför glättade bilden i politiska högtidstal och även en del statliga utredningar. Vår grundinställning är, som vi hoppas framgår av den här rapporten, att starka och självständiga organisationer har en oerhört viktig roll att spela i all samhällsutveckling. Vi tror däremot inte, att deras arbete underlättas av att man inte låtsas om de förändringar som pågår i samhället. Tvärtom. För att kunna anpassa sitt arbete till dagens förutsättningar behöver de ha en så korrekt bild som möjligt av den verklighet de arbetar i.

F. Några konsekvenser för eo-biståndet

Vi har noterat, att biståndet genom enskilda organisationer har ökat mycket kraftigt på senare år, och att antalet organisationer som är engagerade i eget biståndsarbete är betydligt fler idag än tidigare.

Men vi har också noterat, att det i de flesta organisationer är några få eldsjälarna som "gör jobbet", medan medlemmarna i allmänhet är nöjda med att vara med och betala, och att det i större organisationer ofta finns en klyfta mellan den professionella ledningen och de vanliga medlemmarna.

Det stämmer rätt väl med den bild vi gett i det här kapitlet av allt fler medlemmar i allt fler föreningar som i allt större utsträckning nöjer sig med att vara med i stället för att delta aktivt.

De organisationer som på olika sätt deltar i utvecklingssamarbete och annat internationellt arbete kan säkert dra många slutsatser av den här utvecklingen. Vi vill peka på några:

1. Många möjligheter till engagemang

Att flera hundra små och stora organisationer är engagerade i biståndsarbete är i sig en tillgång. Det mångfacetterade föreningslivet erbjuder alla som vill medverka i detta arbete en möjlighet att hitta en organisation – eller bilda en ny – som de kan engagera sig i. Deras medverkan kan vara mer eller mindre aktiv, men som vi har sett, är även de passiva medlemmarna ofta en tillgång för organisationerna.

I ett samhälle som är så genomsyrat av föreningar som det svenska, blir också de många och olika organisationer som deltar i utvecklingssamarbetet ovärderliga kanaler för att påverka opinionen i frågor om utveckling och bistånd.

Den växande idrottsrörelsen öppnar nya möjligheter till internationellt engagemang och samarbete över gränserna. Idrottsrörelsen är ju till sin karaktär internationell, och idrottstävlingar och annat utbyte mellan

ungdomar i olika länder kan bli en god grund för ett djupare engagemang och samarbete även utanför arenorna mellan idrottsföreningar i Sverige och i länder i Syd.

2. Ökat behov av medlemsskolning/folkbildning

Behovet att sätta in det egna arbetet i ett större sammanhang blir allt viktigare, liksom behovet att skapa sammanhang i lösryckta bilder och krav på kortsiktigt engagemang. Att öka insikten om sambanden mellan Nord och Syd, mellan vårt sätt att leva och förhållandena för människor i andra länder är en av de viktigaste utmaningarna för organisationerna i framtiden.

Vi ser ett ökat behov av medlemsskolning och folkbildning i hela organisations-Sverige. Trots – och delvis också på grund av – ökad skolutbildning och ständigt ökat informationsutbud i massmedia.

3. Samarbete mellan organisationer med olika infallsvinklar på det internationella arbetet

Behovet att klargöra samband och sammanhang understryker samtidigt behovet av samarbete mellan organisationer med olika infallsvinklar på det internationella arbetet. Ökat samarbete behövs också för att möta den allt hårdare konkurrensen om människors intresse.

Vi tror, att miljöorganisationer, fredsorganisationer och solidaritetsorganisationer har mycket att vinna på att samarbeta i informationskampanjer och annat opinionsbildande arbete, både för att nå ut bättre med sitt budskap och för att visa att deras arbete är delar av samma helhet.

Den inställningen har vi mött också ute i Europa, där till exempel nätverket ICVA har utarbetat en aktionsplan, "Making common cause internationally" (Göra gemensam sak internationellt), för enskilda organisationer som arbetar med utvecklings-, miljö- och befolkningsfrågor. I en gemensam deklaration förklarar organisationerna, att det är betydligt mer som förenar än som skiljer dem, och att de genom att samarbeta kan ge ökad tyngd åt sitt arbete för en hållbar utveckling.

5. Några generella erfarenheter i biståndsarbetet

A. Från välgörenhet till samarbete

Utveckling är en process, där människor i ökande grad mobiliserar och använder sina resurser för att åstadkomma rättvist fördelade förbättringar av sina levnadsvillkor och sin livskvalitet.

Den roll organisationerna i Nord kan spela i den processen är att underlätta och stödja det arbete som utförs av människor och organisationer i Syd. Utgångspunkten för samarbetet bör vara målgruppens egna behov och prioriteringar. Genom att under en tid tillföra extra resurser – personella, materiella och finansiella – kan organisationerna bidra till att öppna nya valmöjligheter för målgruppen.

Nord-organisationernas medverkan kan ha olika inriktning. David C Korten skiljer mellan fyra generationer av organisationer, beroende på vilken strategi de bygger sin medverkan på. Något förenklat kan hans indelning sammanfattas i följande schema:

Generation	Strategi	Tid	Roll
1	Välfärd, nödhjälp	Omedelbart	"Genomförare"
2	Småskalig byutveckling	Projektperiod	Mobiliserare
3	Bärkraftig systemutveckling	10-20 år	Katalysator
4	Stärka folkligt förankrade org.	Obegränsad	Dialogpartner, utbildning

Kortens generationsindelning speglar hur organisationer i Nord alltmer identifierar sig med en långsiktigt stödjande roll i förhållande till organisationer i Syd i utvecklingsprocessen, en roll som de utövar genom moraliskt stöd, personell och institutionell kompetensutveckling, begränsat finansiellt och materiellt stöd.

Samtidigt minskar Nord-organisationerna sin direkta medverkan i den operationella delen av verksamheten, genomförandet, och kraven ökar på att de på hemmaplan inte bara ska samla in pengar utan i större

utsträckning ägna sig åt information, folkbildning, opinionsbildning och politisk lobbyverksamhet.

En utveckling från välgörenhet till verklig hjälp till självhjälp pågår både i det svenska eo-biståndet och i biståndet från organisationer i andra länder. Men fortfarande är förändringarna större i målsättningar och handlingsprogram än i den praktiska tillämpningen. Och fortfarande finns i den brokiga skaran av organisationer som är engagerade i biståndsarbete många som arbetar med att lindra akut nöd utan att fundera över vilka möjligheter deras bistånd har att bidra till långsiktig utveckling.

B. Biståndet ska bidra till en hållbar utveckling

Ett nyckelbegrepp i de senaste årens biståndsdebatt har varit "sustainable development", på svenska översatt med hållbar eller bärkraftig utveckling. De flesta är överens om att bistånd från Nord till Syd hittills inte i någon större utsträckning bidragit till en hållbar utveckling, och att det i framtiden måste inriktas mer på att stödja långsiktigt hållbara utvecklingsprocesser.

Vad som menas med "sustainable development" är man däremot inte lika överens om. Begreppet används ofta som en synonym för utveckling över huvud taget eller för långsiktig utveckling. Debatten förvirras ytterligare av att "sustainable development" används dels i miljödebatten, dels i biståndsdebatten och med delvis olika tolkning.

I biståndsdebatten talar man om att biståndet måste bidra till bärkraftiga utvecklingsprocesser och menar med det, att biståndet måste utformas så att den verksamhet man stöder kan leva vidare av egen kraft när stödet upphör.

I miljödebatten myntades begreppet hållbar utveckling av Världskommission för miljö och utveckling, den så kallade Brundtlandkommissionen, som tolkade det som att varje generation har ett ansvar för att ge kommande generationer möjlighet till en likvärdig livskvalitet som den egna generationen. Vi som lever på jorden idag har inte rätt att förbruka de naturliga och mänskliga resurserna så att vi rycker undan förutsättningarna för framtida generationers liv på vår planet.

Erfarenheterna visar, att båda dessa tolkningar är relevanta för inriktningen av det framtida biståndet. Såväl det statliga biståndet som eo-biståndet måste utformas så att det bidrar till bärkraftiga utvecklingsprocesser utan att rycka undan de ekologiska förutsättningarna för kommande generationers liv på jorden.

1. Biståndet ska bidra till bärkraftiga utvecklingsprocesser

Vad är då en bärkraftig utvecklingsprocess, och hur kan biståndet bidra till den? "The Art of Survival. A study on sustainability in health projects",

en jämförande studie av hälsoprojekt i Tanzania med stöd av SIDA respektive enskilda organisationer, visar att det inte finns något enkelt svar på den frågan.

Utvärderarna utgår från en OECD-definition: Ett utvecklingsprogram är bärkraftigt, när det kan tillhandahålla förmåner på en lämplig (appropriate) nivå under en längre tidsperiod efter det att det finansiella, ledningsmässiga och tekniska biståndet från en extern givare i huvudsak har avslutats.

För att kunna använda definitionen för praktiska jämförelser mellan olika hälsoprojekt måste utvärderarna göra den mer operationell. De väljer att bryta ner begreppet sustainable development i två delbegrepp: självständighet (self-reliance), eller graden av inhemskt (tanzaniskt) inflytande, och kvalitet.

Även begreppet självständighet visar sig behöva brytas ner ytterligare för att kunna användas i jämförelserna. Utvärderarna skiljer mellan självständighet i fråga om mänskliga, materiella och/eller finansiella resurser. De kan då konstatera, att ett projekt kan vara självständigt i fråga om utbildad personal men inte i fråga om material eller pengar till driften, medan ett annat projekt har förutsättningar att klara sig ekonomiskt men behöver utländsk personal.

Det går alltså inte utan vidare att konstatera, att ett projekt eller program är mer bärkraftigt än ett annat – eller att statligt stödda projekt är mer eller mindre bärkraftiga än eo-stödda. Men med en mer operationell definition av begreppet bärkraft går det att undersöka hur en rad olika faktorer påverkar förutsättningarna för att ett projekt eller program ska bli långsiktigt bärkraftigt.

"The Art of Survival" borde kunna bli en bra utgångspunkt för fler liknande studier av bärkraften i projekt och program som stöds med statligt bistånd eller eo-bistånd. Och dessa studier kan i sin tur ge underlag för en fördjupad diskussion om hur det framtida biståndet ska kunna bidra till en bärkraftig utveckling.

2. Biståndet ska bidra till framsynt hushållning med naturresurser och omsorg om miljön

Under 1980-talet har insikten växt om att det inte finns något motsatsförhållande mellan miljövård och utveckling, utan att de tvärtom hör ihop. Vi har insett det orimliga i det tidigare vanliga synsättet att miljövård är något som bara de utvecklade industriländerna kan ägna sig åt, eftersom de fattiga länderna inte har råd. Nu vet vi, att miljöförstöringen på många håll är ett direkt hot mot människors försörjning, och att aktiv miljövård många gånger är en förutsättning för utveckling.

Att miljövård och utveckling hör ihop slogs fast i den Världsstrategi, som presenterades 1980 av International Union for Conservation of

Nature and natural resources IUCN med flera, och som också har antagits av FN.

Världsstrategin har tre övergripande mål: att vidmakthålla oumbärliga ekologiska processer och livsviktiga system, att bevara genetisk variation, och att säkerställa ett hållbart, långsiktigt utnyttjande av arter och ekosystem.

De principerna ligger också till grund för det femte biståndsmålet för det svenska biståndet, miljömålet, som antogs av riksdagen 1988: "Biståndet ska bidra till framsynt hushållning med naturresurser och omsorg om miljön".

På samma sätt har enskilda organisationer i Syd och Nord, liksom andra biståndsgivare, börjat ta med miljöfrågorna i sitt arbete.

En viktig insikt i det arbetet är behovet av lokal förankring för att kunna bedriva ett framgångsrikt miljö- och naturvårdsarbete, och därmed behovet av att engagera lokala organisationer i den process som utvecklings- och miljövårdsarbetet utgör.

Organisationer som arbetar på gräsrotsnivå i Syd efterlyser bland annat stöd till projekt för en ekologisk-social utveckling, alltifrån grönsaksodling i slummen till bevarande av regnskogar tillsammans med de människor som lever i området. De vill också ha stöd av organisationer i Nord i arbetet inte bara för en ekologisk utveckling utan också mot all utveckling som hotar naturen. Ett annat viktigt önskemål från organisationer i både Syd och Nord är ökat nätverksarbete för information och utbildning om problem och möjliga lösningar.

I Nord har inte bara miljö- och naturvårdsorganisationer utan organisationer som är engagerade i internationellt utvecklingssamarbete över huvud taget börjat utarbeta miljöprogram och försöka se till att deras arbete åtminstone inte bidrar till att förvärra miljöförstöringen och helst också aktivt bidrar till att motverka den.

Organisationer och biståndsgivare strävar i ökad utsträckning efter att integrera miljöaspekter i allt sitt arbete i stället för att som tidigare lägga till några särskilda miljöinsatser vid sidan om det "egentliga" utvecklingsarbetet. Det visar bland annat det ökade intresset för så kallade miljöeffektanalyser av utvecklingsinsatserna.

På samma sätt som när det gäller integreringen av kvinnorna (se nedan) är det fortfarande långt fler som pratar och skriver om den än som försöker genomföra den praktiskt. Men den ökade insikten om att miljö- (och kvinno-) aspekterna måste tas med i allt utvecklingsarbete är ändå ett viktigt steg på vägen mot att de faktiskt också blir beaktade.

C. Kvinnornas nyckelroll

Under och efter FN:s kvinnoår 1975-85 har insikten ökat om att biståndet hittills i mycket liten utsträckning har gynnat kvinnorna, och att det alltför ofta tvärtom har bidragit till att försämra deras villkor.

Ett välkänt exempel på det är insatser för att modernisera jordbruket som ofta har minskat kvinnornas tillgång till odlingsbar jord och samtidigt ökat deras redan orimliga arbetsbörda, eftersom de också förväntas delta i arbetet på de nya odlingarna.

Oftare har utvecklingsprojekt betytt förbättringar, till exempel i form av ökade inkomster eller nya kunskaper, för männen, medan kvinnornas villkor förblivit oförändrade.

Den absoluta eller relativa försämringen för kvinnorna är inte avsiktlig. Den är ett resultat av okunnighet och felaktiga antaganden. De ansvariga för utvecklingsprojekten har helt enkelt utgått från att insatser för "de fattiga" automatiskt ska gynna både fattiga män och fattiga kvinnor. Men erfarenheten har visat, att det inte finns någon sådan automatik. Om man inte tar reda på och tar hänsyn till den faktiska roll- och arbetsfördelningen mellan kvinnor och män, kommer kvinnorna att fortsätta att missgynnas.

Det finns många skäl att göra särskilda ansträngningar för att biståndet ska nå kvinnorna. Dels givetvis rena rättviseskäl: om målgruppen för biståndet är de fattigaste människorna, kan man inte gå förbi de allra fattigaste och mest förtryckta. Dels effektivitetsskäl: kvinnorna har en nyckelroll i utvecklingsprocessen. Det är de som föder och föder upp barnen, producerar det mesta av maten och tillreder den, ansvarar för familjens och därmed också samhällets överlevnad. Utvecklings- och biståndsinsatser som inte tar hänsyn till kvinnornas behov och önskemål blir därför mindre effektiva än de som gör det.

Om det är rättviseskälen eller insikten om att biståndet blir effektivare om det anpassas till kvinnornas behov som ökat intresset hos biståndsgivarna för att nå kvinnorna, ska vi låta vara osagt. Vi nöjer oss med att konstatera, att såväl statliga biståndsgivare som enskilda organisationer i allt större utsträckning anstränger sig för att få med kvinnorna i utvecklingsarbetet, utarbetar handlingsprogram för kvinnoinriktat bistånd och inrättar särskilda kvinnoenheter eller -avdelningar.

På samma sätt som på miljöområdet pågår också på det här området en successiv utveckling från särskilda kvinnoprojekt till en integrering av kvinnoaspekter i allt bistånd. Samtidigt visar erfarenheten, att ansträngningarna för att integrera kvinnoaspekterna (och miljöaspekterna) ibland behöver kompletteras med särskilda insatser på strategiska områden. Den djupt rotade diskrimineringen av kvinnor i de flesta samhällen

(i Nord likaväl som i Syd) gör att kvinnor ofta behöver extra stöd för att kunna förbättra sin situation.

Diskrimineringen av kvinnor tar sig bland annat uttryck i att de har sämre tillgång än män till jord, krediter och andra produktionsmedel, sämre utbildning, dubbel och tredubbel arbetsbörda, sämre möjligheter att delta i beslutande församlingar och att de utsätts för misshandel och andra övergrepp.

Att ändra arvslagar eller sätta stopp för änkebränning och kvinnlig omskärelse är knappast en uppgift för utländska biståndsgivare. Men de kan och bör stötta inhemska kvinnoorganisationer och -grupper i deras arbete för att förbättra kvinnornas villkor.

Liksom det behövs miljöeffektanalyser skulle det också behövas analyser av alla biståndsinsatserns effekter för kvinnorna i den berörda målgruppen. Analyserna, som måste bygga på grundlig kunskap om roll- och ansvarsfördelningen mellan kvinnor och män i landet/området, skulle till att börja med kunna förhindra att biståndet bidrar till att kvinnorna får det ännu sämre, och förhoppningsvis också medverka till ett bistånd på kvinnornas villkor.

SIDAs intensivkurser i könsrollsmedvetande (gender awareness) för all personal har blivit ett värdefullt hjälpmedel i arbetet med att integrera kvinnorna i biståndet. Liknande kurser genomförs eller planeras nu av flera organisationer och ska förhoppningsvis också kunna öka insikten om kvinnornas nyckelroll i utvecklingsprocessen.

D. Ömsesidigt samarbete – klarare rollfördelning

En tydlig tendens i utvecklingssamarbetet både mellan stater och mellan organisationer är att det successivt övergår från ett ensidigt givande och tagande till ett ömsesidigt **samarbete** mellan jämbördiga parter. Ansvarsfördelningen mellan parterna fastställs i avtal, som tydligt anger vem som har ansvar för vad i det projekt eller program som samarbetet gäller.

Bakom den här utvecklingen ligger många års erfarenhet av biståndsinsatser som inte bidragit till någon bärkraftig utveckling utan gjort mottagaren beroende av utländskt bistånd för överskådlig tid.

Diskussionen om hållbar utveckling (sustainability) har ökat insikten om att båda parter måste ta sin del av ansvaret för att samarbetet ska resultera i en långsiktigt självgående utvecklingsprocess.

SIDAs rollutredning har betytt mycket för att klara ut ansvarsfördelningen i det statliga biståndet. Utredningen gör klart, att ansvaret för att genomföra de projekt och program som stöds med svenskt bistånd, ligger hos mottagarlandets myndigheter. SIDAs ansvar gäller att bidra med

finansiering, material och/eller personal enligt det avtal som sluts mellan parterna.

Många organisationer har ännu inte kommit lika långt när det gäller att klargöra rollfördelningen i samarbetet. Men en utveckling pågår mot en tydligare ansvarsfördelning.

E. Några konsekvenser för biståndet genom enskilda organisationer

De insikter och erfarenheter som utvecklingssamarbetet gett och de tendenser som vi beskrivit i det här kapitlet får givetvis konsekvenser för såväl det statliga biståndet som eo-biståndet. Varje organisation måste själv dra slutsatser för det egna arbetet, men vi vill ändå peka på några mer allmängiltiga lärdomar.

1. Samarbetet måste vara långsiktigt

Samarbetet mellan organisationerna måste vara långsiktigt. Det tar ofta längre tid än man räknar med att bygga upp ett fungerande samarbete och lära sig av varandras erfarenheter.

Biståndsprojekt planeras också ofta alltför kortsiktigt. Framför allt tiden för planering och förberedelser har en tendens att bli för kort. Många organisationer har erfarenhet av projekt som "just kommit igång" när det är dags att avsluta dem.

Även om biståndsinsatserna är avgränsade i tiden, vilket de bör vara, måste de inordnas i ett långsiktigt samarbete och en långsiktig plan för den utveckling man vill stödja.

Det visar inte minst diskussionen om hållbar utveckling, i båda de betydelser vi beskrivit ovan. Det tar tid att göra ett projekt eller program självgående, så att det klarar sig utan bistånd. Det gäller särskilt personalsidan, där det ofta tar betydligt längre tid att utbilda kompetent personal än den tid som avsatts för projektet.

På miljösidan ser man kanske ännu tydligare hur viktigt det är att höja planeringshorisonten. För att visa hur lång tid det tar att få effekt på miljön brukar miljöorganisationerna göra jämförelser med medellivslängden i fattiga länder på 35-45 år, en elefants livslängd på 60-70 år och omloppstiden för tropiska trädslag på 70-150 år. I det sammanhanget är inte ens ett projekt på 5-10 år särskilt långsiktigt.

2. Ökad tonvikt på kompetensutveckling

En annan lärdom av biståndsarbetet är vikten av kompetensutveckling. Om biståndet ska bli den hjälp till självhjälp som det är avsett att vara, måste utbildning och kompetensutveckling byggas in i alla delar av pro-

jekt och program. Annars är risken stor att man skapar biståndsberoende snarare än att underlätta utvecklingsprocessen.

Som vi sett, är bristen på kompetent personal ofta en flaskhals som skapar problem vid "överlämningen" av projekt och minskar förutsättningarna för en hållbar utveckling.

Det ökade behovet av stöd till organisationsuppbyggnad och organisationsutveckling ökar också behovet av kompetensutveckling på alla nivåer i organisationerna. Det gäller dels utbildning av ledning och anställda, så att organisationen blir effektiv och kan bidra till samhällsutvecklingen, dels skolning av medlemmarna, så att de kan delta aktivt i föreningsarbetet och kontrollera att ledningen arbetar för organisationens bästa.

3. Samarbetspartnern måste ta ansvar från början

Utvecklingen mot mer ömsesidigt samarbete och klarare rollfördelning innebär att samarbetspartnern i Syd tar ansvar för genomförandet av de insatser som stöds med bistånd från Nord.

Samarbetet underlättas om ansvarsfördelningen klagörs redan från början. I samarbetsavtal och projektbeskrivningar bör parterna ange vem som har ansvar för vad i det gemensamma projektet.

Med en sådan klar ansvarsfördelning behöver det inte uppstå några problem med "överlämning". Organisationen i Syd har ansvar för att projektet/programmet genomförs, och organisationen i Nord bidrar under en överenskommen tid med externa resurser i form av pengar, material och/eller personal. Därmed ökar också förutsättningarna för att projektet ska bidra till en hållbar utveckling.

4. Hållbarheten måste planeras in i projekten

Långsiktig planering, ökad tonvikt på kompetensutveckling och klarare ansvarsfördelning kan alltså förbättra utsikterna för att en biståndsinsats ska medverka till en hållbar utveckling.

Men det räcker inte. Hållbarheten måste dessutom planeras in i projekt och program redan från början. I planeringen måste parterna också planera för tiden efter biståndet: Vilka förutsättningar finns för att projektet/programmet då ska kunna fortleva med bibehållen kvalitet utan bistånd i form av pengar, material eller personal? Vilka möjligheter finns att öka de förutsättningarna, till exempel genom att ta ut avgifter eller få in inkomster på annat sätt, utbilda inhemsk personal o s v?

På samma sätt måste den ekologiska hållbarheten planeras in redan från början, till exempel genom miljöeffektanalyser.

En motsvarande analys behövs också redan på planeringsstadiet av hur projektet/programmet påverkar kvinnornas villkor – både för rättvisans skull och för effektivitetens.

6. Erfarenheter av eo-bistånd under 1980-talet

I kapitel 3 har vi försökt beskriva en del av de omvärldsförändringar som påverkar förutsättningarna för det internationella utvecklingssamarbetet, i kapitel 5 några av de insikter som detta samarbete gett.

I det här kapitlet försöker vi sammanfatta internationella och svenska erfarenheter av eo-bistånd och statsbidrag till detta bistånd under 1980-talet. Vi börjar med några allmänna tendenser, beskriver därefter utvecklingen av samarbetet mellan organisationerna och de statliga biståndsorganen i några länder och gör slutligen en utförligare genomgång av de svenska erfarenheterna, framför allt under senare hälften av 1980-talet.

A. Internationella erfarenheter

1. Nya organisationer växer fram i Syd

Utvecklingen av nya organisationer i Afrika, Asien och Latinamerika har vi beskrivit i kapitel 3.

2. Organisationerna i Syd ställer krav på samarbetet

En tydlig tendens i samarbetet mellan organisationer i Syd och Nord är att organisationerna i Syd börjar ställa krav på samarbetet. I takt med att de blir starkare och självständigare vill de själva bestämma inriktningen av sitt arbete och villkoren för samarbetet. I och med att intresset för eo-bistånd ökar hos organisationer och statliga biståndsgivare i Nord ökar också Syd-organisationernas möjligheter att välja sina samarbetspartners. Men samtidigt ökar riskerna för att de blir helt beroende av bistånd och att de försöker anpassa sin verksamhet efter de villkor olika biståndsgivare ställer för sin medverkan.

3. Mer ömsesidigt samarbete Syd - Nord

En annan tendens är att samarbetet mellan organisationer i Syd och Nord utvecklas från en givar-mottagarrelation i riktning mot ett mer ömsesidigt samarbete. Fortfarande finns David C Kortens alla fyra generationer (se inledningen av kapitel 5) representerade bland organisationerna i Nord, från genomförare av nödhjälpsprojekt till dialogpartners i ett samarbete som syftar till att stärka folkligt förankrade organisationer. Men vi kan se en process i riktning mot det senare.

Det blir också allt vanligare, att initiativet till samarbetet kommer från

organisationerna i Syd, och att roll- och ansvarsfördelningen mellan parterna regleras i avtal. Det är en utveckling, som kan noteras både i det svenska eo-biståndet och i biståndet från de organisationer i Europa som vi har intervjuat.

4. Fler nätverk, fler paraplyorganisationer, fler konsortier

Växande behov av samråd, samarbete och samordning är ännu tendens under 1980-talet. Ett tecken på det är de nätverk som växt - och fortsätter att växa - upp bland organisationerna.

Med nätverk menar vi sammanslutningar av organisationer och individer, baserade på klart definierade teman och gemensamma intressen. De arbetar bland annat med informationsutbyte, utbyte av professionella erfarenheter, utbildning och lobbying, inte minst i form av politiska påtryckningar. Organisationsformen är ofta informell och flexibel.

Nätverk kan finnas på alla nivåer, från lokala till internationella. I kapitel 3 har vi gett exempel på några typer av nätverk i Afrika. Vi har också under översynen varit i kontakt med ett par nätverk med medlemmar i både Syd och Nord, International Council of Voluntary Agencies ICVA och Non-Governmental Liaison Service NGLS, båda i Genève. ICVA startade för 25 år sedan och engagerade sig då bland annat i flyktingfrågor men har numera tyngdpunkten i sitt arbete på Nord-Syd-relationer. ICVA arbetar i första hand med informationsutbyte mellan organisationer i Syd och Nord och med att genom organisationerna i Nord påverka opinionen i deras hemländer. NGLS, som startade 1975, arbetar också med informationsutbyte men i huvudsak för att bedriva lobbyverksamhet inom FN-systemet för organisationer i Syd.

Bland organisationer i Nord växer också behoven av erfarenhetsutbyte och gemensamt agerande i förhållande till de statliga biståndsgivarna. Det senare gäller inte minst inom EG, där ca 700 organisationer i EGländerna ingår i nätverket EC-NGO Liaison Committee, som försöker samordna sina kontakter med EG-kommissionens avdelning för bidrag till eo-bistånd. Vid nätverkets årliga "generalförsamling" deltar också representanter för nätverk och organisationer i Syd. 1991 är temat för generalförsamlingen "organisationernas roll i en föränderlig värld".

I Bryssel finns också flera nätverk av organisationer med gemensamma ideologiska utgångspunkter, till exempel Association of Protestant Development Organisations APRODEV och European Solidarity Towards Equal Participation of People, Euro-Step.

Även hos svenska organisationer ökar intresset för att vara med i nätverken. Rädda Barnen är till exempel med i Euro-Step och Lutherhjälpen i APRODEV. Och Rädda Barnen, Diakonia och Individuell Människohjälp är med i ICVA.

Önskemålen om samarbete och samordning mellan organisationerna

i Syd har också lett till uppkomsten av en rad paraplyorganisationer av organisationer med likartad inriktning eller – som vi sett i exemplet TANGO från Tanzania – av alla enskilda organisationer i ett land.

Även bland biståndsgivarna i Nord – enskilda organisationer, statliga biståndsgivare och FN-organ – ökar intresset för samordning och/eller fördelning av insatser i samarbete med organisationerna i Syd. Ett resultat av det är de konsortier av biståndsgivare, som nu i många länder samordnar sitt bistånd till en organisation. Världsbanken och SIDA ingår till exempel i ett konsortium som stöder organisationen BRACs projekt för landsbygdsutveckling i Bangladesh. Konsortierna tillkommer ibland på initiativ av organisationer i Syd – eller regeringarna i deras länder – för att samordna biståndet från flera olika biståndsgivare.

5. Biståndet genom enskilda organisationer ökar – och får ökat erkännande och ökade statsbidrag

Det är inte bara de svenska organisationerna som ökat sitt samarbete med organisationer i Syd under 1980-talet. Och det är inte bara den svenska staten som ökat bidragen till eo-biståndet kraftigt under samma period. Tendensen är densamma i många länder, bland dem Nederländerna, Canada och Norge som vi har studerat lite närmare. Däremot varierar, som vi ska se, villkoren för statsbidrag.

Liksom i Sverige är de ökade statsbidragen ett tecken på att statsmakterna har förtroende för organisationernas förmåga att effektivt nå ut med sitt bistånd till grupper som inte nås av det statliga biståndet, och i vissa fall också ett uttryck för besvikelse över att det statliga biståndet inte gett de resultat man hoppats på. Och liksom i Sverige pågår en diskussion om riskerna med att en allt större andel av organisationernas arbete finansieras av statsmakterna.

6. Från projekt till program och processer, från projektbidrag till programstöd och blockbidrag

Samtidigt som Nord-organisationernas syn på sin roll i samarbetet med organisationerna i Syd har utvecklats enligt David C Kortens generationsschema (se början av kapitel 5), har samarbetet utvecklats från att gälla enskilda projekt till vidare och mer långsiktiga program.

Projekt definierar vi som en avgränsad – i tid och rum och till sitt innehåll – verksamhet, avsedd att leda till ett bestämt resultat.

I projektet ska bland annat följande aspekter vara klart definierade och i detalj beskrivna:

- mål och målgrupp
- projektaktiviteter

- organisation och ansvarsfördelning
- tidsperspektiv
- resursanvändning
- förväntade resultat.

Program bygger på en långsiktig mål- och intressegemenskap mellan berörda organisationer i Nord och Syd. Inom denna vida och flexibla ram sker detaljplaneringen som en fortlöpande process, vanligen i projektform. Nya projekt tillskapas allt eftersom tidigare planerade projekt avslutas.

Ett bra program kännetecknas bland annat av att

- vara tillräckligt flexibelt för att medge en fortlöpande anpassning av verksamheten, utprövning av nya metoder samt återkommande omfördelning av tid och andra resurser,
- vara processororienterat på ett sådant sätt att samtliga berörda parter direkt och aktivt kan följa verksamheten, identifiera och analysera problem samt söka lösningar på problemen,
- innehålla effektiva system för kontinuerlig uppföljning (monitoring) av verksamheten,
- innehålla klara beskrivningar av hur utfasningen av det externa resurstillflödet ska ske,
- prioritera åtgärder som syftar till att stärka Syd-organisationens professionella, administrativa och finansiella kapacitet att planera och genomföra verksamhet inom sitt ansvarsområde.

Ett bra program är en fortlöpande **process** för att stärka och stötta organisationen i Syd i den process som vi kallar utveckling. Det går därför inte att dra någon gräns mellan stöd till ett program och stöd till en process.

Allt eftersom eo-biståndet utvecklas från att stödja projekt till att stödja program och processer, förändras också statsbidragen till detta bistånd. Från att tidigare ha ansökt om bidrag för varje enskilt projekt får de etablerade organisationerna numera som regel bidrag till större program. Biståndsorganen i vissa länder i Europa har gått ett steg längre och lämnar nu **blockbidrag** till organisationer som under många år fått bidrag till projekt och program. Blockbidragen innebär, att organisationerna får statsbidrag till sin samlade biståndsverksamhet, utan att behöva specificera projekt och/eller program i sin ansökan. Däremot kräver staten redovisning i efterhand av hur blockbidragen använts.

7. Direktstöd

Direktstöd från statliga biståndsorgan till organisationer i Syd är en företeelse som växt under 1980-talet. Direktstödet har dels betraktats som ett sätt att nå ut med bistånd vid sidan av en sönderfallande eller dåligt fungerande statsapparat, dels som ett sätt att stödja folkligt deltagande i en begynnande demokratisk process.

En allmän inställning bland dem vi intervjuat är dock, att direktstöd är en känslig fråga. Inte minst politiskt känslig. Stöd från andra stater till organisationer och grupper som uppfattas som oppositionella ses inte med blida ögon av regeringarna i berörda länder och kan leda till att organisationernas arbete försvåras. När direktstödet ges med regeringens goda minne, tenderar det därför att gå till organisationer som står regimen nära.

Omfattande direktstöd kan också skapa ett olyckligt biståndsberoende, som inte stimulerar de mottagande organisationerna att stärka sin kapacitet att stå på egna ben den dag biståndet upphör.

Bland organisationer i Syd är inställningen till direktstöd delad. De har ofta desperat behov av ekonomiskt stöd, men de ser samtidigt risker för oönskad påverkan från biståndsgivarna. De starkaste förespråkarna för direktstöd finns bland organisationerna i Afrika, medan vissa organisationer i Latinamerika uttryckt stark tveksamhet mot i första hand direktstöd från USA. I Asien finns ett antal stora och etablerade organisationer, som får omfattande direktstöd från olika bilaterala och multilaterala biståndsorgan. Dessa organisationer är i flera fall starka och självständiga nog för att inte låta biståndsgivarna påverka deras verksamhet.

Men de flesta organisationer i Syd har liten eller ingen erfarenhet av att förhandla med statliga biståndsgivare och behöver sina samarbetspartners i Nord som förmedlande länkar – förutom att de behöver deras stöd i arbetet med att utveckla den egna organisationen.

De biståndsorgan som har mest erfarenhet av direktstöd har också efterhand blivit mer tveksamma. De pekar bland annat på problemen med att välja rätt inhemska organisationer att samarbeta med. I den djungel av nya organisationer som nu växer upp har de ofta svårt att avgöra vilka som är folkligt förankrade och vilka som snarare är privata entreprenörer som vill vara med och dela på biståndspengarna.

I våra intervjuer har företrädare för biståndsorganen i allmänhet förklarat, att de föredrar bistånd via organisationerna i det egna landet, som uppfattas som en naturlig länk till organisationerna i Syd. "Det naturliga är att regeringar samarbetar med regeringar och organisationer med organisationer", är en vanlig uppfattning. Dessutom spelar de "egna" organisationerna en avgörande roll för att förankra biståndet hos allmänheten, något som därför skulle bli svårare med en övergång till mer direktstöd.

Några av EGs medlemsstater, bland dem Nederländerna, Frankrike och Danmark tillämpar direktstöd i liten skala, i första hand för små projekt som väljs ut av deras ambassader. Andra EG-länder, som Storbritannien, Belgien och Italien har regler som utesluter direktstöd.

NORAD ger direktstöd till organisationer i de länder där NORAD har biståndskontor och efter i princip samma kriterier som bidragen till norska organisationer. NORAD betraktar direktstödet som ett komplement till det mellanstatliga biståndet och samarbetet mellan norska organisationer och organisationer i Syd (se avsnittet om Norge nedan).

CIDA i Canada har ett litet program för direktstöd till lokala organisationer via ambassaderna i vissa länder. Beslut om direktstöd fattas i samråd med kanadensiska organisationer som arbetar i landet i fråga. I övrigt stöder CIDA – vid sidan av de vanliga bidragen till kanadensiska organisationer -nationella och lokala organisationer i Syd via internationella organisationer och nätverk samt genom stöd till konsortier av kanadensiska och inhemska organisationer (se avsnittet om Canada nedan).

8. Ökad satsning på utbildning, information och opinionsbildning i Nord

En annan tendens, som vi märkt tydligare i övriga Europa än i Sverige, är den ökade tonvikt som organisationerna lägger på utbildning, information och opinionsbildning i Nord. Det är också ett växande krav från organisationerna i Syd, att deras samarbetspartners i Nord ska öka sina insatser för "development education" bland medlemmar och allmänhet i sina egna länder.

"Utveckling är inte, som många tycks tro, summan av tusentals projekt", säger en av dem vi intervjuat. "Vi måste få en diskussion inom organisationerna om vad utveckling egentligen är, och vad vi kan göra för att bidra till den – i Syd och i vårt eget land".

Inom nätverken har man noterat en ökande efterfrågan från medlemmarna på faktamaterial om bland annat skuld kris och strukturanpassning, miljöfrågor, kvinnornas roll i utvecklingen, och också ett växande behov av samråd och erfarenhetsutbyte om hur organisationerna kan påverka regeringar och allmänhet i sina hemländer.

9. Experter från Syd anlitas mer för utbildning och information i Nord

I sin utbildning av medlemmar och anställda och i sin utåtriktade information anlitar organisationerna i Nord allt oftare experter från Syd. Det kan vara såväl professionella lärare eller informatörer som ledare eller anställda i de organisationer de samarbetar med. De medverkar bland annat i kurser, informationskampanjer och medlemsmöten.

Ansträngningarna att i större utsträckning låta människor från Syd

svara för informationen om utvecklingen i sina länder förklaras dels med att "det är de som är experterna", och att det därför är rimligt att man lyssnar på dem, dels med att informationen blir mer trovärdig och därför har större förutsättningar att öka intresse och engagemang hos medlemmar och allmänhet.

10. Likheter och olikheter mellan statliga bidragssystem

Som vi påpekat, växer intresset för eo-bistånd hos de flesta statliga biståndsorgan, och de flesta länder inom OECD har idag någon form av statsbidrag till eo-biståndet. Det kan därför vara intressant att något jämföra de olika bidragssystemen, eller samfinansieringssystemen, som är det begrepp som används inom EG.

Stora skillnader mellan EG-länderna

En jämförande studie av EC-NGO Liaison Committee visar, att det finns vissa grundläggande likheter mellan EG-ländernas bidragssystem, men att skillnaderna dominerar.

Alla EG:s medlemsstater utom Grekland och Portugal lämnar nu i någon form bidrag till eo-bistånd. Det första systemet introducerades i Tyskland 1962, det senaste i Luxemburg och Spanien 1986. Gemensamt för alla systemen är att bara organisationer i det egna landet har möjlighet att få bidrag. Enda undantaget är ett begränsat direktstöd till organisationer i Syd.

För alla bidragssystemen gäller att de endast är avsedda för ideella (non-profit) organisationer, och att en organisation måste ha en viss erfarenhet av "utvecklingsaktiviteter" innan den kan få bidrag.

Målgruppen är genomgående densamma: fattiga människor i fattiga länder. (För information och opinionsbildning har man andra målgrupper.)

Ett annat genomgående drag är att organisationerna i stor utsträckning själva kan avgöra vilka projekt eller program de vill arbeta med.

Den viktigaste skillnaden mellan de olika systemen gäller graden av förtroende för organisationernas förmåga att själva utforma sitt bistånd. I Nederländerna och Storbritannien utgår större delen av statsbidragen som blockbidrag och redovisas bara i efterhand. I Frankrike och Luxemburg förekommer bara projektbidrag, och ansökan måste innehålla detaljerade beskrivningar av varje projekt. Systemen i övriga länder ligger någonstans mellan dessa båda ytterligheter, men på de flesta håll dominerar fortfarande bidrag på projektbasis.

I alla länder utom Luxemburg har organisationerna möjlighet att få statsbidrag också till sina administrationskostnader. Systemen varierar något, men genomgående beräknas administrationsbidraget som ett procentpåslag på projektkostnaden. Storleken varierar men ligger i genomsnitt

kring 7 procent. I Tyskland kan några etablerade organisationer få upp till 12 procent i administrationsbidrag, medan övriga organisationer inte får något bidrag alls till sin administration.

Bidragens storlek varierar också kraftigt, både när det gäller hur stor del av biståndsbudgeten som går till eo-biståndet, från 0,5 procent i Storbritannien till 9,3 procent i Tyskland, och när det gäller avvägningen mellan statsbidrag och egeninsats. Danska, tyska och holländska organisationer kan i vissa fall få hela insatsen finansierad av staten. Frankrike och Storbritannien har, liksom EG-kommissionen, en gräns på 50 procent.

Tabell 2. Bistånd via enskilda organisationer i EG-länderna 1986

	Egna insatser milj ECU	ECU/capita	Statsbidrag milj ECU	ECU/capita	totalt/cap.
Belgien	23,4	2,37	36,2	3,65	6,02
Danmark	16,3	3,18	(1985) 9,0	1,76	4,94
Frankrike	85,4	1,54	17,6	0,31	1,85
Irland	20,3	5,73	3,6	1,01	6,74
Italien	11,2	0,19	42,8	0,74	0,93
Nederländ	142,0	9,77	114,3	7,85	17,62
Storbrit.	194,0	3,43	12,0	0,21	3,64
Västtyskland	551,0	9,07	252,0	4,13	13,20

Källa: OECD

Beräkningar av ECU/capita: EC-NGO-EC Liaison Committee

Tyskland och Nederländerna anslår mest pengar till eo-bistånd, både absolut – Tyskland 252 miljoner och Nederländerna 114,3 miljoner ECU 1986 – och i förhållande till folkmängden – i Tyskland 4,13 ECU per invånare och i Nederländerna 7,85. Storbritanniens bidrag till eo-biståndet uppgick samma år till 0,21 ECU per invånare, Frankrikes till 0,31 och Italiens till 0,74 ECU per invånare. Liknande skillnader finns mellan de summor organisationerna i respektive land själva samlar in.

I de flesta länder har organisationerna möjlighet till vissa ytterligare bidrag, vid sidan av de så kallade samfinansieringssystemen. Det gäller i första hand bidrag till katastrofbistånd och/eller livsmedelshjälp. Villkoren varierar. Vissa länder reserverar en del av dessa anslag för insatser genom organisationerna, i andra länder måste organisationerna söka bidrag för varje enskild insats.

Kontakterna mellan organisationerna och biståndsorganen varierar också. I flera länder, bland annat Frankrike, Danmark och Nederländerna, har de institutionaliserats. I andra länder är de mer informella och tas "vid behov", vilket enligt organisationerna ofta leder till att de saknar aktuell information.

I flera länder håller bidragsreglerna på att förändras i riktning mot blockbidrag och ökade möjligheter att få bidrag inte bara till utvecklingsprojekt utan också till att stärka de organisationer man samarbetar med i Syd.

En annan tendens, som oroar organisationerna i flera EG-länder är att deras regeringar i ökad utsträckning vill använda biståndsbudgeten för insatser i Östeuropa och/eller för flyktingmottagning eller andra angelägna behov i hemlandet.

EG-kommissionens bidrag till eo-bistånd

Vid sidan av bidrag från de egna biståndsorganen kan organisationer i EG-länderna söka bidrag från EG-kommissionens NGO Division, som 1991 har en budget för "samfinansiering" på 105 miljoner ECU, en ökning med 15 miljoner sedan året innan.

Villkoren för bidragen fastställs efter samråd med EC-NGO Liaison Committee, som bildades 1976 i samband med att EG-kommissionen började lämna bidrag till eo-bistånd. I nätverket ingår idag ca 700 organisationer från EG-länderna. I varje land finns någon form av nationellt paraply för kontakterna med såväl nätverket som EG-kommissionen.

EGs bidrag till eo-bistånd lämnas på projektbasis och ska enligt gällande riktlinjer till 90 procent användas för utvecklingsprojekt i Syd och till 10 procent för utbildning och information (development education) i Nord.

EG-kommissionen finansierar högst 50 procent av ett projekt. Bidragen kan högst uppgå till 150 000 ECU per år och 500 000 ECU totalt.

Någon egentlig samordning mellan EG-kommissionens bidrag och EG-ländernas bidrag till organisationernas bistånd förekommer inte, utan en organisation kan få bidrag från båda hållen till samma projekt.

Liksom flera av medlemsländernas biståndsorgan har EG-kommissionen enligt gällande riktlinjer rätt att inte bara kontrollera organisationens räkenskaper utan också inspektera de projekt som fått bidrag.

Förutom bidrag enligt samfinansieringssystemet kan organisationer inom EG söka bidrag från EG-kommissionens betydligt större anslag för livsmedels- och katastrofbistånd. Av EGs totala budget går 3 procent till utvecklingsbistånd, och av det samlade biståndet går ca 10 procent till samfinansiering med organisationerna och fem gånger så mycket till livsmedels- och katastrofbistånd.

De senaste åren har EG dessutom inrättat flera specialanslag för stöd till demokratisering, till exempel Åtgärder i samband med Namibias

självständighet, NGOs i Chile, Stöd till demokratisering i Latinamerika, NGOs i Vietnam, NGO-projekt i Kambodja, Öst- och Centraleuropa. Från de här anslagen kan bidrag sökas av såväl organisationer i EG-länderna som i de länder anslagen gäller. Något generellt system för direktstöd finns däremot inte inom EG-kommissionen.

Nederländerna

Efter en successiv utveckling under 1970-talet från projektbidrag till programstöd och blockbidrag, med allt större möjligheter för organisationerna att självständigt bestämma inriktningen av sitt bistånd, infördes det nuvarande samfinansieringsprogrammet 1980. Det har vuxit snabbt och uppgår 1991 till ca 500 miljoner holländska gulden, drygt 1,6 miljarder svenska kronor.

Eo-biståndet beskrivs av holländska regeringen som "den tredje kanalen" för holländskt bistånd, vid sidan av det bilaterala och multilaterala biståndet.

Samfinansieringsprogrammet bygger helt på blockbidrag, som redovisas i efterhand. Övergången till det nya systemet motiveras av holländska UD med att avlagen på organisationernas ansökningar varit ytterst få åren före beslutet, att regeringen hade förtroende för de organisationer som fick bidrag och att man ville minska byråkratin i bidragssystemet. Modellen utvärderades 1984, och man fann då ingen anledning att ändra den.

I Holland fördelas blockbidragen mellan fyra paraplyorganisationer, som av tradition anses representera hela det holländska samhället: CEBEMO representerar de katolska organisationerna, ICCO de protestantiska, NOVIB de "sekulära" och HIVOS de "humanistiska". ICCO och CEBEMO har de senaste åren fått 35 procent var av bidragen, NOVIB 20 procent och HIVOS 10 procent.

NOVIB är en paraplyorganisation, som saknar motsvarighet i Sverige och de andra länder vi studerat. Bland de 50 medlemsorganisationerna återfinns politiska partier från höger till vänster, kvinnoorganisationer, ungdomsorganisationer och miljöorganisationer. NOVIB har byggts upp till ett professionellt biståndsorgan och har idag 230 anställda. Av dem arbetar över 80 med information och utbildning, framförallt inom ramen för programmet "Gäst vid ditt bord", som varje år samlar in stora summor från den holländska allmänheten. ICCO och CEBEMO har vardera ca 130 anställda, HIVOS ca 50.

Inom ramen för vissa överenskomna riktlinjer bestämmer de fyra organisationerna helt självständigt hur de vill använda bidragen. Användningen kontrolleras i efterhand, dels genom att organisationerna är skyldiga att varje år inkomma till UD:s biståndsavdelning med en utförlig rapport, dels genom sex årliga utvärderingar som beslutas och genomförs

av organisationerna och UD gemensamt.

Årsrapporten ska bland annat innehålla en detaljerad beskrivning av organisationens prioriteringar under året, uppgifter om organisationens egna utvärderingar, förändringar i policy eller metoder, summering av projekt som avslutats under året samt ekonomisk redovisning.

De fyra paraplyorganisationerna får använda 7,5 procent av sin statsbidragsfinansierade budget till administration.

"De fyras gäng", som de fyra paraplyorganisationerna kallas i Holland, har sedan något år ett samrådsorgan, Gemeenschappelijk Overleg Medefinanciering GOM, som bland annat samordnar deras förhandlingar om bidragsfördelningen. Det är nämligen inte regeringen utan organisationerna själva som avgör den procentuella fördelningen av statsbidragen mellan de fyra. GOM förmedlar också ansökningar om bidrag till paraplyorganisationerna från organisationer som inte är medlemmar hos dem.

Som i Sverige förmedlar ett litet antal organisationer, bland dem NOVIB och ett par medlemsorganisationer hos CEBEMO och ICCO, en stor del av katastrofbiståndet. Man diskuterar nu att integrera delar av det i samfinansieringsprogrammet.

Vid sidan av bidragen till de fyra stora har holländska UD ett program för "bidrag till lokala initiativ", där kommuner, skolor, lokala solidaritetsgrupper och andra kan söka bidrag för mindre insatser. Bidragen, som högst uppgår till 50 procent av kostnaden, ses i första hand som ett medel för att öka det lokala engagemanget i Holland, inte som en del av utvecklingsbiståndet. Programmet uppgår 1991 till 3,5 miljoner gulden.

Bidrag till information och utbildning i Holland kan också sökas direkt från UD. Kyrkor, fackliga organisationer och lokala grupper av olika slag delar 1991 på 16 miljoner gulden. Speciella bidragsmöjligheter har de senaste åren införts för kvinnoprojekt, kultur och innovativa aktiviteter.

De holländska organisationerna lägger allt större vikt vid opinionsbildning och politisk lobbyverksamhet på hemmaplan, bland annat genom gemensamma påtryckningar för att försvara 1,5-procentmålet för biståndet.

Norge

I Norge har man haft samma utveckling mot större självständighet för de organisationer som under många år fått bidrag till sitt bistånd från NORAD. Våren 1991 har NORAD utarbetat nya riktlinjer för samarbetet med de enskilda organisationerna, och riktlinjerna har fastställts under hösten efter remiss till organisationerna.

Enligt de nya principerna förskjuts tyngdpunkten i NORADs arbete från förhandsgranskning till efterhandsgranskning och från bedömning av projekt till bedömning av organisationer.

Målet för NORADs samarbete med organisationerna är "att stärka

lokala organisationer och målgrupper i mottagarländerna. Samarbetet skall därför bidra till kapacitets- och kompetensuppbyggnad hos lokala samarbetspartners och därmed garantera att beslut om och styrning av projekten kan ske på lokalplanet/nationell nivå”.

Bidrag ska kunna lämnas till norska organisationer eller organisationer i länder där NORAD har representation (direktstöd). De ska vara ideella, demokratiskt uppbyggda och ha minst två års erfarenhet av ”utvecklingsrettet virksomhet”. Mindre erfarna organisationer kan söka bidrag genom en fadder bland de godkända organisationerna. Faddern blir då ansvarig i förhållande till NORAD. För ramavtal ställs större krav på organisationen. Den ska bland annat ha minst fem års erfarenhet av samarbete med NORAD, tillräcklig biståndsvolym och tillräcklig kapacitet.

NORAD har idag ramavtal med nio organisationer, varav fyra stora – Kirkens Nødhjelp, Norges Røde Kors, Redd Barna och Norsk Folkehjelp samt en paraplyorganisation, missionens bistandssekretariat.

65 procent av anslaget, som 1991 uppgår till 520 miljoner norska kronor, går till ramorganisationerna. 20 procent går till övriga norska organisationer och 15 procent till direktstöd, som förmedlas av NORADs biståndskontor till lokala grupper och organisationer. På varje kontor finns en utsänd handläggare och en lokalanställd som tillsammans ansvarar för kontakterna med organisationer, norska och inhemska, i landet och för direktstödet. De norska organisationerna är kritiska mot direktstödet, men på NORAD betraktas det som ett bra komplement till övrigt norskt bistånd.

NORAD planerar nu att vidga kretsen av bidragsberättigade organisationer till att också gälla nätverk av organisationer i flera länder.

I fortsättningen kan norska organisationer enligt de föreslagna principerna antingen sluta avtal om ett enskilt projekt eller ramavtal av tre olika slag allt efter graden av eget ansvar:

- rullande projektavtal
- programavtal
- blockavtal

Det rullande projektavtalet följs upp med en årlig projektplan, som ska innehålla beskrivningar av varje projekt och indelas i pågående projekt, nya projekt och projektskisser, samt en årlig rapport.

Programavtal gäller sektorprogram, regionprogram eller landprogram och kan tecknas med organisationer som har dokumenterad kompetens inom det området programmet gäller. De ska också presentera årliga aktivitetsplaner och rapporter, inklusive ekonomisk redovisning.

Blockavtal kan tecknas med en organisation eller grupp av organisatio-

ner (konsortium/paraply), som har dokumenterad kompetens och kapacitet inom det område avtalet gäller, och inom ramen för en övergripande målsättning för organisationens bistånd. Blockavtalet ger organisationen hela ansvaret för förvaltning av bidraget, som ska redovisas i efterhand.

För informationsbidrag finns också både ramavtal och projektavtal, men de handläggs av informationsavdelningen och inte av avdelningen för "Private organisasjoner". Liksom i Holland lägger man stor vikt vid information och utbildning som kan påverka allmänhetens inställning till utveckling och bistånd. En konsult har på NORADs uppdrag utarbetat ett studiematerial om "Planlegging og evaluering av private organisasjoners prosjektvirksomhet" som används flitigt i flera organisationers utbildning.

NORAD kan bidra med upp till 80 procent av både investerings- och driftkostnader och upp till 100 procent av kostnaderna för utbildning av lokalt anställd personal. Ett administrationsbidrag på 5 procent läggs på toppen av bidraget och behöver inte redovisas.

Utvärderingar kan initieras av organisationerna själva, NORAD eller utrikesdepartementets evalueringsavdelning, som under 1991 genomför en större utvärdering av hela det norska eo-biståndet, "Private organisasjoner – kanal for norsk bistand".

Utvärderingen gäller alltså inte bara bidragen till organisationernas eget bistånd utan också deras insatser inom katastrofbistånd, humanitärt bistånd och andra delar av det norska biståndet. Utvärderingen ska dels kartlägga organisationernas kompetens och samarbetet med NORAD, dels studera effekterna av eo-bistånd i några länder.

Canada

CIDA i Canada har lämnat bidrag till eo-bistånd sedan 1968. CIDA's NGO Program är ett av flera specialprogram, som syftar till att engagera organisationer, yrkessammanslutningar, universitet, kommuner, ungdomsgrupper med flera delar av det kanadensiska samhället i internationellt utvecklingssamarbete.

Drygt 150 organisationer samlade under 1989/90 in sammanlagt nära 200 miljoner dollar och fick 90 miljoner i bidrag från CIDA. Liksom i Europa har organisationerna fått allt större självständighet i relationerna till CIDA.

De kanadensiska organisationerna kan söka bidrag till projekt eller program (project funding, program funding). Till programfinansiering räknas också blockbidrag (comprehensive funding) till en organisations samlade bistånd. Egeninsatsen ska för projekt vara minst 25 procent, för program minst 50 procent. Organisationer som genomför insatser i av CIDA prioriterade länder kan få högre andel bidrag.

Projektbidrag är i första hand avsedda för nya organisationer och

organisationer som har sina insatser spridda på många olika håll. Programbidrag förutsätter ett längre samarbete med CIDA och ett landprogram, sektorprogram eller samlat program som uppfyller CIDA's villkor. Programbidrag kan gå till en enskild organisation eller en paraplyorganisation som i sin tur fördelar bidrag till sina medlemsorganisationer. Ett programavtal kan vara ett- eller flerårigt.

I CIDAs kriterier för bidrag till eo-biståndet ingår att projekt och program ska vara utvecklingsinriktade snarare än välfärds- eller nödhjälpsinriktade, angripa orsakerna snarare än symptomen, svara mot uttalade behov hos lokalbefolkningen, som normalt också ska involveras i planering, genomförande och medverka med en egeninsats i form av pengar, material eller eget arbete.

Vid fördelningen av bidrag prioriteras bland annat projekt som främjar lokalt deltagande och lokala initiativ, utnyttjar lokala resurser, bidrar till att skydda eller förbättra miljön, involverar kvinnor, utbildar potentiella ledare, särskilt bland ungdomar, kvinnor och ursprungsbefolkning.

Bidragen ska i första hand gå till utvecklingsprojekt men kan också i viss utsträckning användas för att stärka organisationer eller institutioner i Syd.

Internationella organisationer kan söka bidrag från ett särskilt program, "the INGO Program". Dessa organisationer, varav en del är vad vi kallar nätverk, får bidrag för att på olika sätt stärka organisationer i Syd.

Nationella och lokala organisationer i Syd hänvisas annars i första hand till kanadensiska organisationer. Men CIDA har också ett program för direktstöd till små projekt i vissa länder. Beslut om bidragen fattas av Canadas ambassad i respektive land efter samråd med kanadensiska organisationer som arbetar i landet i fråga.

Vid sidan av de vanliga eo-bidragen finns ett speciellt arrangemang för organisationssamarbete i Sydasien, South Asia Partnership. Ett antal organisationer i Indien, Pakistan, Bangladesh och Sri Lanka bildar tillsammans med kanadensiska organisationer ett konsortium, som får bidrag från CIDA med upp till 80 procent av kostnaden för sina projekt. Konsortiet bildades 1982 som ett stöd för nya organisationer i Sydasien.

Intresset för utvärderingar har ökat hos både CIDA och organisationerna. CIDA tar mer eller mindre regelbundet initiativet till utvärderingar som genomförs i samarbete med organisationerna men bekostas av CIDA.

Kanadensiska organisationer är också engagerade i katastrofbistånd och annat samarbete med CIDA. Bidrag till information och utbildning lämnas genom ett särskilt CIDA-program, Public Participation Program.

B. Svenska erfarenheter

1. Sixten Hepplings utredning

1984 fick SIDA i uppdrag av regeringen att göra en översyn av de enskilda organisationernas kapacitet att ta emot och förmedla statsbidrag till u-landsbistånd. Översynen, som gjordes av Sixten Heppling, presenterades 1985 i rapporten "Enskilda organisationers biståndskapacitet".

I rapporten dras bland annat följande slutsatser:

- Organisationerna har god beredskap för en fortsatt, successiv ökning av anslagen.
- Organisationerna behöver ökade resurser, både personella och finansiella, för att förbättra sin biståndskapacitet. Flaskhalsarna är dels brist på personal med biståndserfarenhet, dels bristande kapacitet på mottagarsidan.
- Stora kapacitetsvinster kan göras genom förenklade rutiner i kontakterna med SIDA. Översynen rekommenderar mindre förhandsgranskning av organisationernas ansökningar, med bland annat slopande av de rutinmässiga remisserna till sektorbyråer och biståndskontor.
- SIDA kan inte fransäga sig sitt ansvar för biståndets innehåll, men tonvikten bör ligga på efterhandsgranskning och utvärderingar.
- Skillnaderna mellan de organisationer som får SIDA-bidrag till sitt bistånd är så stora, att det är mycket svårt att ge generella rekommendationer. I stället rekommenderar översynen "betydande flexibilitet och väl tilltaget utrymme för den enskilda handläggarens erfarenhet och omdöme".
- SIDA bör fortlöpande följa och avläsa resultaten av biståndet genom enskilda organisationer.
- De personliga kontakterna bör öka mellan SIDA och de organisationer som får bidrag till sitt bistånd.
- Erfarenhetsutbytet mellan SIDA och organisationerna behöver byggas ut, till exempel genom fler gemensamma seminarier.
- Biståndskontor och ambassader bör följa organisationernas bistånd och ha beredskap för att vid behov rycka in med råd och stöd.
- Handläggningen av alla typer av stöd till enskilda organisationers verksamhet bör samlas på ett ställe inom SIDA.

Rekommendationerna följdes i stort sett av SIDA i de nya "Riktlinjer för stöd till enskilda organisationers u-landsverksamhet", som fastställdes

i april 1986 efter samråd med organisationerna och reviderades i december 1988. I praktiken har rekommendationerna däremot, som vi ska se, inte följts på alla punkter.

2. Ökade bidrag

Sedan mitten av 1980-talet, när de nya riktlinjerna trädde i kraft, har biståndet genom enskilda organisationer ökat betydligt snabbare än det totala svenska biståndet. Mellan 1985/86 och 1990/91 ökade hela anslaget för bistånd genom SIDA med 60 procent, från 4,2 till 6,8 miljarder kronor. Under samma period har anslaget för bistånd genom folkrörelser och andra enskilda organisationer mer än fördubblats, från 329 till 675 miljoner kronor. För 1991/92 ökas det enligt riksdagens beslut med ytterligare 60 miljoner kronor till 735 miljoner kronor. Samtidigt har antalet organisationer som får statsbidrag till sitt bistånd ökat kraftigt. Tabell 3 visar utvecklingen under 1980-talet, mätt i utbetalade bidrag.

Tabell 3. Bidrag till enskilda organisationers biståndsprojekt under 1980-talet (milj kr)

År	Utbetalningar
1980/81	133,3
1981/82	156,8
1982/83	186,7
1983/84	235,8
1984/85	257,8
1985/86	283,5
1986/87	366,2
1987/88	421,1
1988/89	534,2
1989/90	585,4
Totalt	3 160,8

Men tabellen visar bara en liten del av den närmast explosionsartade utvecklingen av samarbetet mellan SIDA och organisationerna. Förutom bidragen till deras eget bistånd, de så kallade projektbidragen, slussas allt större summor från andra anslag via organisationerna. Om man räknar in de delar av katastrofbistånd, humanitärt bistånd, bistånd via landramarna, miljöbistånd, kulturbistånd och särskilda bidrag för aids-insatser som går via organisationerna, uppgick "biståndet genom enskilda organisationer" 1990/91 till ca 1,5 miljarder kronor. Vi återkommer längre fram i kapitlet till utvecklingen inom övriga anslag.

3. Nya organisationer och nya uppgifter för gamla organisationer

De successivt ökade möjligheterna till statsbidrag har under hela 1980-talet medfört en stadig ökning av antalet organisationer som är engagerade i utvecklingssamarbete. Det har också fått till följd att ett antal nya organisationer bildats enkom för att kunna få statsbidrag – till exempel av privatpersoner som vill starta ett projekt av något slag eller av kommersiella intressen som vill utnyttja statsmakternas förtroende för de ideella organisationerna. Samtidigt har allt fler "gamla", etablerade organisationer vid sidan av sitt ordinarie arbete i Sverige börjat ägna sig åt biståndsarbete. Det gäller politiska organisationer, religiösa organisationer, fackliga organisationer, handikapporganisationer, för att bara nämna några.

Flera av de organisationer som länge varit engagerade i projektbistånd har också på senare år tagit på sig nya uppgifter inom katastrofbistånd, humanitärt bistånd eller andra delar av det samlade svenska biståndet.

Många av dem vi intervjuat har, liksom Sixten Heppling i den förra översynen, påpekat att organisationerna sinsemellan är mycket olika. "En samling äpplen, päron och blåbär" som någon uttryckte det. De varierar i storlek, från små vänskapsföreningar med en handfull medlemmar till den samlade fackföreningsrörelsen med ett par miljoner medlemmar. De varierar i ålder, från de etablerade folkrörelserna med sina rötter i 1800-talet till grupper som bildats det senaste året för att få bidrag till ett projekt. De varierar i fråga om biståndets omfattning, från ett enstaka projekt på några tiotusentals kronor till ett samlat program för flera hundra miljoner kronor. Och, sist men inte minst, de varierar i biståndskunnande, biståndserfarenhet och biståndsinriktning. Bland de organisationer som får SIDA-bidrag finns representanter för alla de fyra "generationer", som vi beskriver i kapitel 5, från de traditonella välgörarna till samarbetspartners i ett långsiktigt arbete för att stärka folkligt förankrade organisationer.

Vid fördelningen av SIDA-bidragen skiljer man på organisationer med ramavtal, som successivt fått en allt större andel av de samlade bidragen, idag ca 95 procent, och övriga organisationer som kan få projektbidrag efter ansökan två gånger om året.

4. Organisationer med ramavtal

Ramavtalen har utvecklats ur systemet med projektansökningar. Organisationer som under en längre tid haft ett förtroendefullt samarbete med SIDA har genom större rambidrag fått ökade möjligheter till långsiktig planering och ökat eget ansvar för sitt bistånd. Samtidigt har ramavtalen inneburit en nödvändig förenkling av SIDA:s handläggning.

De första ramavtalen tecknades 1977/78 med LO/TCO:s biståndsnämnd för facklig utbildning och Swedish Cooperative Centre, SCC, för kooperativ utveckling. Efter en årlig samlad framställning från de båda

organisationerna fattade SIDA beslut om ett rambelopp för ett år och dessutom indikativa rambelopp för ytterligare två år.

1980 - 1982 tecknade SIDA ramavtal med ytterligare nio organisationer: Afrikagruppernas Rekryteringsorganisation ARO, Arbetarrörelsens Internationella Centrum AIC, Diakonia, Pingstmissionens U-landshjälp PMU, Rädda Barnen, Swedish Volunteer Service SVS, Svenska Missionsrådets Biståndsnämnd, Svenska Handikapporganisationernas Internationella Biståndsstiftelse SHIA, och Utbildning för Biståndsverksamhet UBV.

Sedan dess har bara ett nytt ramavtal tillkommit. Det är Svenska Röda Korset, som fått ramavtal från och med 1991/92. Fler organisationer har uttryckt intresse för att få ramavtal, och diskussion pågår inom SIDA om att ingå ytterligare några sådana avtal.

Omfattningen och utvecklingen av bidragen till ramorganisationerna framgår av tabell 4.

Tabell 4. Bidrag till organisationer med ramavtal 1985/86-1989/90(mkr)

	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91	Totalt
AIC	10,5	7,0	9,0	8,0	12,3	13,4	60,2
ARO	8,7	8,8	11,7	13,9	18,1	20,4	81,6
Diakonia	17,0	21,0	21,0	18,4	27,0	38,1	142,5
LO/TCO	34,0	32,4	33,0	41,0	53,5	58,6	252,5
PMU	39,7	37,8	56,0	93,3*	65,9	94,1	386,8
RB	22,1	27,0	34,1	43,4	46,6	52,0	225,2
SCC	13,0	25,0	31,0	38,1	40,5	41,0	188,6
SHIA	7,9	7,0	9,1	13,7	14,3	17,9	69,9
SMR	64,6	102,0	114,0	133,7	157,0	158,7	730,0
SVS	12,7	14,2	13,0	15,7	19,4	19,7	94,7
UBV	5,1	6,4	7,7	9,9	10,6	11,2	50,9
Totalt	235,3	288,6	339,6	429,1	465,2	525,1	2 282,9

* varav 20 mkr förskott för 1989/90

Ramorganisationerna är sinsemellan mycket olika. Det är svårt att hitta någon annan gemensam nämnare för dem än deras u-lands- och bistånds-engagemang och deras mångåriga samarbete med SIDA.

Förutom de uppenbara skillnaderna i ideologi och allmän inriktning skiljer sig ramorganisationerna organisatoriskt. Några av dem är paraplyorganisationer, som samordnar biståndet från ett antal medlemsorganisationer. De kan vara antingen rena paraplyorganisationer som inte bedriver några egna projekt, som till exempel SMR, eller paraplyorganisationer som både bedriver egna projekt och fördelar pengar till medlemsorganisationernas projekt, som till exempel AIC.

Ett par av "ramorganisationerna", PMU och SHIA, är inte enskilda

organisationer utan stiftelser, där "medlemsorganisationerna" är stiftelsebildare. Pingströrelsen är inget samfund, utan varje församling är självständig. För att kunna samordna församlingarnas bistånd och kontakterna med SIDA har man därför valt att bilda en stiftelse. SHIA, som är ett verkställande organ för handikapporganisationernas bistånd, delvis tillkommet på initiativ av SIDA, har valt stiftelseformen av praktiska och ekonomiska skäl.

Förenkling och förtroende

Ramavtalen tillkom alltså redan innan Sixten Heppling presenterade sin översyn, men de låg väl i linje med hans förslag om mindre förhandsgranskning och administrativa förenklingar.

Tillkomsten av SEO-byrån (byrån för samarbete med enskilda organisationer) 1985/86 var också ett resultat av Heplings förslag. Dit fördes handläggningen av projektbidragen från den så kallade E-sektionen på Undervisningsbyrån, katastrofbiståndet från dåvarande Länderbyrån och informationsbidragen från Informationsbyrån.

1985/86 infördes flera stora förändringar i SIDA:s bidragsgivning, som alla var steg på vägen mot förenkling och rationalisering. En viktig förändring var datoriseringen, en helt nödvändig rationalisering för att klara handläggningen av framför allt de övriga organisationernas projekt. Datoriseringen samordnades dock inte med det nya systemet med ramavtal, något som orsakat många problem och som man först nu försöker komma till rätta med.

Ett samarbete inleddes med Biståndsinformation BIFO (då Bi/FOI), som på SIDA:s uppdrag gjorde en så kallad fullständighetsgranskning av ansökningarna från "övriga organisationer", det vill säga organisationer som inte omfattades av ramavtal. Inför det samarbetet fördes en diskussion om att göra BIFO till en ramorganisation, men SIDA stannade för samarbete på uppdragsbasis. Vi återkommer till BIFO:s roll längre fram i det här kapitlet och i kapitel 8.

En tredje förändring 1985/86 var avskaffandet av de omfattande remisserna av ansökningar till sektorbyråerna, utom i speciella fall. Därigenom gick man visserligen miste om en möjlighet till utbyte inom SIDA, men det var en logisk följd av övergången till ramavtal – och dessutom en praktisk nödvändighet. Ambassaderna får fortfarande alla ansökningar om projektbidrag på remiss, men de får själva avgöra vilka av dem de vill yttra sig om.

I princip skulle SIDA samtidigt övergå till att lägga tonvikten vid efterhandsgranskning, men det blev i praktiken omöjligt på grund av att verket fortfarande hade direkt ansvar för ett stort – och växande – antal bidragsbeslut på projektbasis.

1987 genomfördes de första av de kapacitetsstudier, som nu görs av alla ramorganisationerna. Kapacitetsstudierna är tänkta att ge både organisationerna själva och SIDA vägledning om framtida biståndsinriktning, biståndets omfattning och organisatoriska förutsättningar. De studier som hittills gjorts har varit nyttiga uppföljningar och gett bra underlag för organisationernas fortsatta planering.

Ökad självständighet

1990 fortsatte utvecklingen mot ökad självständighet för ramorganisationerna. SIDA började fatta beslut om bidrag för två år, i stället för som tidigare ett år. I takt med att nuvarande avtal löper ut, görs nu de flesta om till tvåårsavtal. En förändring som minskar arbetsbördan för både organisationerna och SIDA. Samtidigt förenklas proceduren ytterligare, bland annat genom att kravet på detaljerade ansökningar minskar och beloppsgränsen för organisationernas egna beslut har tagits bort i ett par ramavtal.

En annan nyhet är att bidrag till information i Sverige, som tidigare behandlats helt separat, nu integreras i de övriga bidragen och för ramorganisationerna ingår i rambeloppet. Vi återkommer till informationsbidragen längre fram i det här kapitlet.

Från 1990 ger SIDA också bidrag till insatser i Östeuropa, via en särskild anslagspost. Redan från början har omkring hälften av de bidragen fördelats genom separata ramavtal, och den tendensen fortsätter.

1991 har SIDA tagit första steget mot sådana blockbidrag (block grants), som vi beskrivit i föregående avsnitt. Enligt de nya ramavtalen med SMR och PMU krävs inte längre SIDA:s godkännande av enskilda insatser. Det är en förändring som speglar det förtroende SIDA har för de båda organisationerna efter många års nära samarbete. De närmaste åren väntas fler ramavtal förändras i riktning mot blockbidrag.

5. Övriga organisationer

De organisationer som inte omfattas av ramavtal är om möjligt en ännu mer heterogen samling än ramorganisationerna. Till övriga organisationer räknas allt från etablerade folkrörelser som IOGT-NTO med rikstäckning och många års biståndserfarenhet till lokala vänskapsföreningar som Vänskapsförbundet Jönköping-Bangladesh, skolföreningar som Ilandaskolans idrottsförening eller nystartade solidaritetsgrupper som Polenkommittén Till Hands, som enligt sin ansökan "inte har några som helst erfarenheter av utvecklingsbistånd" men som vill "förbättra för folk som har det dåligt".

Försök till indelning

Med hjälp av BIFO har vi gjort ett försök att indela organisationerna i några kategorier:

- Organisationer som bygger på vänorts-, fadderorts- eller fadderklass-system, där människor i en ort eller en skola håller kontakt med och lämnar bistånd till en vänort eller en vänskola i ett annat land.
- Organisationer som till stor del består av flyktingar, som kanaliserar bistånd till sitt gamla hemland eller en region i det landet. Ett exempel är Latina, som fungerar som paraplyorganisation för flera sådana grupper och föreningar.
- Organisationer som arbetar för solidaritet med ett visst land, i huvudsak genom informationsarbete i Sverige, till exempel Vänskapsförbundet Sverige-Nicaragua.
- Organisationer som arbetar med praktisk solidaritet, som klädsändningar, till exempel Emmaus och Brödet och Fiskarna, som nu samlats i paraplyorganisationen Praktisk Solidaritet.
- Arbetsplatsbaserade organisationer, som samlar in pengar för att stödja andra organisationer i deras biståndsarbete, till exempel SAS-personalens organisation U-Assist och Volvoanställdas u-hjälpsförening.
- Yrkesbaserade grupper, som bidrar med sitt yrkeskunnande till olika projekt, till exempel Nicarauac, en sammanslutning av arkitekter i Lund, som förmedlar byggnadstekniskt bistånd till Nicaragua.
- Organisationer med bistånd inom ett specialområde, till exempel Svenska Naturskyddsföreningen eller Framtidsjorden inom miljöområdet.

Utvecklingen av ansökningar och beviljade bidrag till "övriga organisationer" framgår av tabell 5.

Tabell 5. Bidrag till "övriga organisationer" 1985/86-1990/91

	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91	Totalt
Ansök- ningar							
antal org	45	65	83	75	93	118	
sökt bidrag (mkr)	27,1	53,8	56,5	71,0	84,1	110,0	402,5
Bevil- jade							
antal org	38	48	54	60	72	85	
bidrag (mkr)	19,9	28,6	28,0	39,4	55,2	53,9	225,0
% av sökt bidr.	73,4%	53,2%	49,6%	55,5%	65,6%	49,0%	55,9%

6. Stora skillnader i synen på bistånd och utveckling

Man kan också kategorisera organisationerna efter inriktningen på deras bistånd, ungefär enligt David C Kortens generationsindelning:

- Traditionellt välgörenhetsinriktat bistånd
- Projektinriktat bistånd där den svenska organisationen svarar för genomförandet
- Projektinriktat samarbete mellan svenska organisationer och organisationer i Syd
- Program- och processinriktat bistånd i syfte att stärka folkligt förankrade organisationer

Mycket av de svenska organisationernas bistånd bedrivs i traditionella former och stämmer dåligt med de erfarenheter av bistånd och utveckling, som vi redovisat i kapitel 5.

BIFO gjorde nyligen en ingående studie av 47 projekt som de granskat hösten 1990 och våren 1991. Projekten bedömdes utifrån en checklista med 60 frågor om bland annat målgruppens medverkan, samarbetsorganisationens uppbyggnad, förhållandet mellan den svenska organisationen och samarbetspartnern, möjligheterna att generera inkomster och medvetenheten om riskerna i biståndet.

BIFO summerar sina intryck av studien så här:

- Målgruppen styr sin utveckling i liten utsträckning.
- Mycket bistånd kanaliseras till icke demokratiska strukturer eller strukturer där man inte lyssnar på målgruppen för biståndet. Därmed bidrar man till en förlängning av odemokrati och målgruppens beroende.
- I hög grad förlängs eller ökas målgruppens beroende gentemot givarna av biståndet.
- Projekten är i hög grad ekonomiskt orealistiska, målgruppen kommer inte att kunna ta över och driva projekten med hjälp av egna intäkter. Detta ökar biståndsberoendet.
- Låg medvetenhet om riskerna i biståndet bidrar till att skapa mer skada än utveckling.

Vi bedömer att en motsvarande närgången granskning av ramorganisationernas projekt skulle ge delvis liknande resultat. Samtidigt kan vi notera en ökande medvetenhet om bristerna och en ökad vilja att göra något åt dem.

Spännvidden är stor mellan organisationerna i synen på utveckling och bistånd. Men samma spännvidd finns också inom varje organisation, både ramorganisationerna och de övriga.

De etablerade organisationerna har blivit allt mer professionella. De har byggt upp egna kanslier, och vissa av dem också en egen fältorganisation, med kompetent personal.

Förankring

Organisationernas tjänstemän och SIDA:s handläggare har allt lättare att tala samma språk, att gemensamt ta del av – och delta i – den internationella debatten om utveckling och bistånd och att utbyta erfarenheter om lyckade och mindre lyckade insatser.

Risken är då stor att klyftan ökar mellan tjänstemännen och de vanliga medlemmarna, som till stora delar fortfarande har en traditionellt välgörenhetsinriktad syn på biståndet – även i organisationer där ledningen ser det som sin och organisationens viktigaste uppgift att stärka de organisationer de samarbetar med. Det här är en risk, som många organisationer är väl medvetna om. De försöker också på olika sätt öka kunskaperna bland medlemmar och förtroendevalda och förankra biståndet inom den egna organisationen.

BIFO tar till exempel resultatet av sin studie till utgångspunkt för en serie seminarier om biståndspolicy och biståndsplanering. Ett annat bra exempel från de organisationer vi intervjuat är SMR:s arbete med "posi-

tionsbestämning” i medlemsorganisationerna, ett försök att i studie-cirkelform diskutera och analysera den egna organisationens syn på utveckling och biståndets roll. Ett tredje år Rädda Barnens medvetna koncentration på insatser som kan bli medel i ett långsiktigt arbete med att främja barns rättigheter.

De flesta ramorganisationerna ordnar varje år kurser, seminarier och temadagar för kompetensutveckling och erfarenhetsutbyte inom organisationen. Några har arbetsgrupper, som träffas regelbundet för att diskutera utvecklingen inom olika områden. Flera av organisationerna ger också ut böcker och andra skrifter om utvecklingen av sitt bistånd. Det händer också, att praktiska handböcker, som SMR:s böcker om byggprojekt, solenergi och hälsovård, används även av andra än de egna medlemsorganisationerna.

Vi har också sett hur intresset för och kunskaperna om utvecklingens och biståndets villkor kan ökas genom att insatserna förankras lokalt bland de egna medlemmarna. Hos PMU ligger till exempel ansvaret för varje biståndsprojekt hos en församling i Sverige, som har direktkontakt med en församling i samarbetslandet. Ett annat exempel är AIC:s ”ut-adopter” av genomförda projekt till distriktsorganisationer, som fortsätter att hålla kontakten med lokalsyster- eller broderorganisationer, och också bidra med kompletterande biståndsinsatser, efter den egentliga projektiden.

Den här lokala förankringen är, som vi ska se, mycket viktig för informationen och opinionsbildningen också utanför den egna organisationen.

7. SEO-byråns arbete

SEO-byråns arbete har rationaliserats. Organisationer med ramavtal har tagit över allt mer av projektgranskningen och får nu själva besluta om insatser upp till 300 000 eller 500 000 kronor.

Samarbetet mellan SEO-byråns handläggare och respektive ramorganisation har både formaliserats och ”informaliserats”. Rutinerna för årliga genomgångar och rapportering har fått fastare former, samtidigt som de löpande kontakterna blivit informellare och förtroiligare. Omfattningen av kontakterna varierar dock kraftigt, från en gång i veckan till några gånger om året.

Den minskade förhandsgranskningen stämmer väl överens med Sixten Hepplings rekommendationer och de aktuella riktlinjerna för SIDA:s samarbete med organisationerna. Däremot har SEO-byråns inte klarat av någon ökad efterhandsgranskning. Handläggarna är själva missnöjda med att de inte hinner gå igenom och följa upp rapporterna från ramorganisationerna som de skulle vilja, och organisationerna klagar över att SIDA kräver in deras rapporter bara för att ställa dem i bokhyllan.

De små organisationerna får mindre än 10 procent av bidragen men tar mer än hälften av SEO-byråns tid

Den viktaste anledningen till att handläggarna inte hinner med att följa upp ramorganisationernas arbete är den helt oproportionerliga tid de lägger ner på bidragen till övriga organisationer.

Den andel av projektbidragen som fördelas genom ramavtal har successivt ökat och är nu drygt 90 procent. Men fortfarande använder handläggarna på SEO-byrån mer än hälften av sin arbetstid till beslut om och uppföljning av bidrag till de övriga organisationerna. Det är en allmän uppfattning, att detta är en orimlig ordning, och att en omfördelning är nödvändig.

Åtskilliga förenklingar har gjorts. Tyngdpunkten har för SEO-byråns del börjat förskjutas från granskning av enskilda projekt till granskning av organisationerna. BIFO svarar numera för "fullständighetsgranskningen" av deras ansökningar och ser till att organisationerna kompletterar dem vid behov. Men bedömningen av varje ansökan ska fortfarande göras av SIDA, vilket gör att handläggarna ändå måste sätta sig in i varje projekt för att kunna ta ställning till det.

Handläggningen och beslutsgången inom byrån har systematiserats och formaliserats, och kriterierna har blivit mer enhetliga, men de två årliga ansökningsomgångarna från övriga organisationer kräver fortfarande oproportionerligt mycket tid, inklusive många timmars övertid, på byrån.

Efterhandsgranskning av de små organisationernas projekt finns det knappast någon tid till alls.

Datoriseringen inom SEO-byrån har varit en nödvändig förutsättning för att hantera den stora ökningen av antalet organisationer och projekt, men de möjligheter som datoriseringen ger utnyttjas ännu inte fullt ut. Dataregistret över organisationerna är oöverskådligt och därför svårt att använda. Den allvarligaste bristen är att det är upplagt efter projekt och inte efter organisationer, och att det inte gör skillnad mellan ramorganisationer och övriga organisationer. Eftersom arbetet med ramorganisationerna skiljer sig så markant från arbetet med övriga organisationer, behöver registret göras om för att kunna utnyttjas rationellt.

Behov av mer dialog och erfarenhetsutbyte

Att arbetet med ansökningarna från de många små organisationerna tar så mycket tid innebär också, att det blir mindre tid över till dialog och erfarenhetsutbyte mellan SEO-byrån och organisationerna. Ett genomgående önskemål från de organisationer vi talat med, liksom från många av handläggarna på SIDA, är fler möjligheter till ömsesidigt utbyte av erfarenheter. Inte bara överläggningar om ansökningar och rapportering utan också, och framför allt, diskussioner om utvecklingen i världen

och biståndets villkor och metodik. I takt med att insikterna ökar om biståndets begränsningar och svårigheterna att åstadkomma en långsiktigt hållbar utveckling, ökar också behovet av att lära av varandra.

8. BIFOs dubbelroll

BIFO eller Bi/FOI som organisationen tidigare hette, bildades i början av 1970-talet som FOI, Frivilligorganisationernas informationscentral, av ett tiotal volontärorganisationer. FOIs viktigaste uppgifter var att lämna information till ungdomar som ville arbeta som volontärer och att samordna förhandlingarna med SIDA angående volontärbidrag och övriga villkor för volontärerna. FOI ordnade också kurser för organisationer och hemvända volontärer, med projektbidrag från SIDA. Allt eftersom fler små organisationer engagerade sig i biståndsprojekt, ökade också FOIs roll som rådgivare i frågor om ansökningar till SIDA om projektbidrag. Idag har BIFO 41 medlemmar, varav 23 "övriga", som inte är ramorganisationer eller ingår i organisationer som har ramavtal med SIDA.

1985 tog SEO-byrån initiativ till ett utvidgat samarbete mellan byrån och FOI, som från och med 1985/86 förvandlades till Biståndsinformation/FOI eller Bi/FOI. Organisationen skulle dels fortsätta och utvidga sin rådgivnings- och utbildningsverksamhet med ökat bidrag från SIDA, dels fungera som SEO-byråns förlängda arm och granska ansökningarna från de övriga organisationerna.

Granska men inte bedöma ansökningar

Enligt avtalet med SEO-byrån ska BIFO fullständighetsgranska alla ansökningar från organisationer som inte omfattas av något ramavtal, och i samråd med organisationerna se till att ansökningarna är kompletta, när de lämnas till SIDA två gånger om året.

BIFO får däremot enligt avtalet inte göra någon bedömning av ansökningarna, varken sälla bort ansökningar som uppenbart inte uppfyller kriterierna för bidrag eller yttra sig om sökande organisationer och deras projekt.

Det blir i längden en ganska omöjlig uppgift, särskilt som BIFO genom direktkontakten med organisationerna ofta har bättre förutsättningar än SIDA:s handläggare att bedöma deras ansökningar. På SEO-byrån erkänner man därför, att man gärna vid sidan av den formella hanteringen ibland kollar av med BIFO hur de bedömer projekten.

Att granska projekt utan att få bedöma dem kan inte heller vara särskilt stimulerande, och risken finns att de duktiga granskarna försvinner till andra arbetsuppgifter.

Inom BIFO arbetar för närvarande tre tjänstemän med projektgranskningen två intensiva månader per beredningsomgång. Resten av sin tid använder de till rådgivning och kursverksamhet. Större delen av

den rådgivningen riktar sig inte till BIFOs medlemsorganisationer utan till övriga mindre organisationer.

Rådgivning, utbildning och information

Rådgivningen handlar inte bara om hur ansökningar och rapportering till SIDA ska bli bättre utan framför allt om hur organisationernas bistånd ska bli bättre. Granskningen av ansökningarna ger god överblick över vilken kompetens som saknas och därmed ett bra underlag för att planera kurser, seminarier och informationsverksamhet, som är de stora delarna i BIFOs eget arbete. BIFO har också, mer systematiskt än SEO-byrån, använt sitt datasystem för att få överblick över organisationernas projekt och också över utbildnings- och informationsbehov.

Sedan 1985/86 delar BIFO lokaler med Svensk Volontärsamverkan SVS. Närheten har underlättat ett nära samarbete också i fråga om utbildning och information, och många kurser ordnas nu varje år av BIFO och SVS gemensamt.

Båda organisationerna har, liksom deras medlemsorganisationer, stor nytta av den databank över AV-material om länderna i Syd och om relationerna Nord-Syd, som nu byggs upp gemensamt av BIFO och SVS. Planer finns på att bygga ut databanken med en erfarenhetsbank, där man kan hitta uppgifter om vilka organisationer som bedriver vilken typ av biståndsprojekt i vilka länder.

BIFO fick 1990/91 ca 2,9 miljoner kronor om året i SIDA-bidrag. Av den summan gick 1,2 miljoner kronor till projektgranskning enligt avtalet med SEO-byrån och drygt 1,7 miljoner kronor till organisationens eget arbete.

BIFO anser sig inte ha några större problem med sin dubbelroll som samarbetsorgan för organisationerna och samtidigt SIDA:s förlängda arm. Däremot finns starka önskemål om ökade resurser för rådgivning och utbildning.

Inom SEO-byrån finns en viss tveksamhet till BIFOs "omöjliga dubbelroll". Men slutsatserna varierar. Det finns de som anser att SIDA måste hålla strikt på gränsen mellan fullständighetsgranskning, som kan läggas ut på en organisation som BIFO, och bedömning/beslut om bidrag som är myndighetens ansvar. Och det finns de som anser, att BIFO borde få ta över även bedömningen av ansökningarna, antingen genom delegering från SIDA eller genom ett nytt ramavtal, där BIFO blir paraplyorganisation för alla övriga organisationer.

9. Organisationerna i stort sett nöjda med samarbetet

Ramorganisationerna är i stor utsträckning nöjda med samarbetet med SIDA/SEO-byrån. "Vi har lärt oss umgås med varandra", är en vanlig uppfattning. Efter många års samarbete finns ett grundmurat förtroende

och stor öppenhet i relationerna mellan SIDA och ramorganisationerna. Den kritik som finns framförs direkt, och båda parter försöker anpassa sig.

SEO-byrån klagar till exempel över ansökningar och rapporter som kommer in för sent, och organisationerna klagar över att SIDA:s krav på ansökningar och rapportering skapar merarbete inom organisationerna.

Enklare rutiner

Ett gemensamt önskemål från ramorganisationerna är att de så långt som möjligt ska kunna lämna samma rapporter till SIDA som de använder för att rapportera inom den egna organisationen. Det nuvarande systemet tvingar dem ibland att skriva om samma rapporter i en annan form för att de ska passa in i SIDA:s rutiner.

Organisationerna är noga med att understryka, att det inte är rapporteringen i sig de är kritiska mot. Att SIDA successivt har förenklat pappers-excersisen, har inte minskat deras egna krav på rapportering och planeringsunderlag från sina medlemsorganisationer och deras samarbetspartners. Deras eget behov av detaljerad information är minst lika stort som tidigare. Det är bara formerna för rapporteringen till SIDA som de vill förenkla ytterligare.

Att det statliga budgetåret börjar den 1 juli, medan organisationerna i allmänhet har kalenderåret som budgetår, skapar också problem med samordningen av planering och rapportering till SIDA respektive inom de egna organisationerna. Ett annat problem är att SIDA:s krav på slutrapport efter ett visst antal år inte alltid överensstämmer med den naturliga projektcykeln, eller att en del långsiktigt samarbete inte går att indela i avgränsade projekt. Sådana gånger blir rapporterna inte särskilt meningsfulla för organisationen själv.

De ramorganisationer som vid sidan av projektbidragen får bidrag också till katastrofbistånd eller humanitärt bistånd, eller samarbetar med SIDA inom något annat område, klagar också över de många ingångarna till SIDA och de olika villkoren för de olika anslagen. De skulle helst vilja ha ett avtal, som reglerar samarbetet med SIDA inom alla olika anslag, och lämna en årlig rapport. De vill gärna ha kvar möjligheten till kontakt och erfarenhetsutbyte med SIDA:s experter inom olika områden – länder eller sektorer – men skulle föredra att de formella kontakterna kring ansökningar och rapportering samlades på ett ställe inom SIDA, eller åtminstone passerade genom "ett fönster" för att sedan vidarebefordras till rätt instans inom verket.

De flesta ramorganisationerna är mycket positiva till "sina" handläggare på SEO-byrån, men några är kritiska mot att handläggaren sällan eller aldrig har tid att besöka dem eller diskutera innehållet i deras rapporter. Byten av handläggare inom byrån har också skapat problem för några av ramorganisationerna. Organisationernas tjänstemän och

SEO-byråns handläggare är överens om att gemensamma resor till de projekt organisationerna stöder och gemensamma möten med ansvariga samarbetspartners ger en bra grund för fortsatta kontakter.

Organisationer på mellanhand

Bland de övriga organisationerna är åsikterna av naturliga skäl mindre samstämmiga om samarbetet med SIDA. Några av dem har många års erfarenhet av små eller större projekt med SIDA-bidrag och har, liksom ramorganisationerna, anpassat sig efter de regler som gäller. Andra är helt nya och har svårt att förstå, "att det ska behövas så mycket byråkrati för vårt lilla projekt". Organisationer som får avslag på sina ansökningar är givetvis också ofta kritiska mot "byråkraterna" som inte förstår värdet av just deras projekt.

Man måste komma ihåg, att ramorganisationerna har anställd personal som – bland annat – förbereder ansökningar och skriver rapporter, medan de flesta övriga organisationer bedriver sitt arbete helt på frivillig basis. De som ska sköta kontakterna med såväl SIDA som projektet på fritiden, ofta några få eldsjälar, upplever kraven annorlunda än de som är anställda för att administrera en organisations bistånd.

En del mellanstora organisationer, som inte har egna ramavtal men som ändå har ett omfattande och långsiktigt samarbete med organisationer i Syd, tycker själva att de i och med ramavtalen har hamnat på mellanhand. "Åt dem som har skall varda givet", anser en av dem och syftar då framför allt på administrationsbidragen, som gjort det möjligt för ramorganisationerna att anställa mer personal och förbättra sin planering och uppföljning av projekten. Det är enligt några av de intervjuade organisationerna inte billigare att administrera ett litet projekt än ett stort. Vi återkommer till administrationsbidragen längre fram i det här kapitlet.

Men det är inte bara administrationsbidragen som gör livet lättare för ramorganisationerna. Ramavtalen i sig ger dem en planeringstrygghet och en möjlighet att arbeta långsiktigt, som de övriga organisationerna saknar.

Några av de organisationer vi träffat har fört diskussioner med SEO-byrån om att få egna ramavtal, och även inom byrån finns röster för något eller några ytterligare ramavtal. Vi återkommer i kapitel 8 till kriterier för sådana avtal.

10. Starka och svaga sidor i eo-biståndet

Ett viktigt motiv för de ökande statsbidragen till bistånd genom enskilda organisationer är deras förmåga att nå den egentliga målgruppen för det svenska biståndet, de fattigaste människorna i de fattigaste länderna, och att bygga upp ett samarbete utifrån en gemensam ideologisk bas.

Det är också både deras egen och SIDA:s uppfattning, att deras starkaste sida är att nå ut till gräsrötterna, till lokalbefolkningen, att knyta kontakter direkt mellan människor och organisationer i Sverige och ett annat land, och att dela med sig av idéer och erfarenheter av praktiskt organisationsarbete i ett demokratiskt samhälle.

De är av naturliga skäl mindre bra på storskaliga projekt, på att sprida insatserna till ett helt land eller en hel region. Enligt flera av de SIDA-handläggare vi intervjuat är organisationerna dessutom mindre inriktade än ett statligt biståndsorgan på att lämna över ett projekt helt och hållet till samarbetspartnern. "De ser gärna till att ha en fot kvar för att kontrollera att det inte går snett".

Som vi redan pekat på är eo-biståndet så mångskiftande, att det är nästan omöjligt att dra några generella slutsatser om det. Det gäller naturligtvis i extra hög grad, när man försöker beskriva vad organisationerna lyckas bättre eller sämre med än statliga biståndsorgan. Det finns alltid gott om undantag. Men för många av organisationerna gäller fortfarande, att deras bistånd är mer välgörenhet än samarbete för utveckling, och att de i högre grad än SIDA fortfarande själva genomför insatserna och själva tar ansvar för dem. Den klara rollfördelning mellan den svenska organisationen och samarbetspartnern i Syd, som SIDA:s så kallade rollutredning förordar, är långtifrån självklar för många organisationer.

I takt med den ökande professionaliseringen av organisationernas bistånd, förändras rollerna mellan de svenska organisationerna och deras samarbetspartners. De senare får en allt viktigare roll i hela processen, från initiering till genomförande och utvärdering av ett projekt. Det blir allt vanligare att den lokala organisationen inte bara formulerar projektet utan också fyller i ansökan till SIDA. Det blir också allt vanligare att avtalen mellan organisationerna klargör roll- och ansvarsfördelningen mellan dem.

Men detta gäller än så länge i stort sett bara de etablerade organisationerna med lång biståndserfarenhet. Bland de nyare små organisationer, som får SIDA-bidrag, finns fortfarande många som ser biståndet som "vårt projekt, som vi ska genomföra för att dom ska få det bättre". Vi har sett avskräckande exempel på biståndsinsatser, som i bästa fall inte gör någon skada i samarbetslandet.

Men vi har också sett exempel på små organisationer som bedriver mycket bra bistånd, och som själva eller tillsammans med BIFO gör stora ansträngningar för att öka kunskaper och medvetande inom den egna organisationen.

11. Kapacitetsstudier

Sedan 1987 anlitar SEO-byrån utomstående konsulter för så kallade kapacitetsstudier av ramorganisationerna. Studierna, som genomförs i samråd med respektive organisation, ska enligt uppdragsbeskrivningarna analysera organisationernas "förmåga och resurser att effektivt och kostnadsmedvetet planera, administrera och följa upp sin biståndsverksamhet". Interconsult Sweden AB, som genomfört ett par av kapacitetsstudierna, utgår i sina analyser från tre mått på kapacitet:

- Yttre effektivitet: Gör de rätt saker?
- Inre effektivitet: Gör de sakerna rätt?
- Flaskhalsar för framtida ökningar

För organisationer, som arbetar i en miljö som kännetecknas av stor komplexitet och hög turbulens, bör man lägga till ytterligare ett mått på kapacitet, nämligen förändringseffektivitet. Med det begreppet avser vi förmågan att i rätt tid och med minsta insats av resurser genomföra nödvändiga förändringar. Beredskapen att reagera på signaler från omvärlden måste vara hög, liksom förmågan att snabbt komma fram till beslut.

Hittills har kapacitetsstudier genomförts av ARO, Diakonia, PMU, Rädda Barnen, SCC, SHIA och SVS. En kapacitetsstudie av LO/TCOs biståndsnämnd pågår, studier av AIC och SMR har initierats, och en studie av UBV planeras till 1992.

De hittills gjorda kapacitetsstudierna har visat sig mycket nyttiga såväl för organisationerna som för SIDA. De ger en helt annan överblick än vanliga uppföljningar och ger god vägledning om vilka förändringar som behövs för att biståndet ska bli effektivare. De undersökta organisationerna har också visat stort intresse för att följa rekommendationerna i kapacitetsstudierna.

Rekommendationerna handlar till exempel om bättre samordning av insatserna, ökat ansvar för organisationens samarbetspartners i Syd, förstärkning av organisationens professionella kapacitet, ökad egeninsats och bättre förankring av biståndet bland organisationens medlemmar.

De goda erfarenheterna av kapacitetsstudierna har fått SEO-byrån att börja diskutera möjligheten att göra liknande studier av åtminstone några av de större "övriga" organisationerna som inte omfattas av ramavtal.

12. Utvärderingar

Ökat eo-bistånd och ökad insikt om dess svårigheter och problem ökar också behovet av att ta reda på vad som händer med biståndet. Som vi sett i avsnittet om de internationella erfarenheterna, lägger organisationer i

Syd och Nord allt större vikt vid utvärderingar. Det gäller även de svenska organisationerna. Utan att kunna ange några siffror kan vi ändå konstatera att antalet utvärderingar som organisationerna själva genomför – eller låter utomstående konsulter göra – ökat kraftigt under 1980-talet.

Kvaliteten och användbarheten varierar starkt, och alla organisationer har ännu inte lärt sig att skilja på löpande projektuppföljning och utvärdering. Men mycket tyder ändå på att utvärderingarna blir allt mer professionella och allt mer användbara som underlag för den framtida planeringen. "Vi trycker mer på utvärderingen som en del i processen än på att utvärderingsrapporten ska vara tjugig", betonar en av de intervjuade organisationsrepresentanterna.

En annan viktig utveckling är att inhemska experter från samarbetsländerna i Syd börjar anlitas för utvärderingarna – eller åtminstone finnas med i referens- och styrgrupper. Det blir också vanligare att utvärderingsrapporterna inte skrivs på svenska utan på ett språk som båda parter förstår.

Gemensamma utvärderingar

Flera av organisationerna är kritiska mot att SIDA inte visar något större intresse för deras utvärderingar. De efterlyser reaktioner och synpunkter på de utvärderingsrapporter de skickar till myndigheten.

Ett annat återkommande önskemål är att SIDA och organisationerna ska göra gemensamma utvärderingar av eo-biståndet och också göra jämförelser med det statliga biståndet för att lära av varandra och om möjligt dra gemensamma slutsatser om vad som är bra bistånd och inte.

Organisationerna skulle också behöva ta del av varandras utvärderingar, något som knappast förekommer idag. Även om en utvärdering gäller ett specifikt projekt eller program, redovisar den ofta erfarenheter, som andra organisationer kan dra nytta av, och/eller frågeställningar som de kan ta som utgångspunkt för egna utvärderingar.

Utvärdering av hälsoprojekt i Tanzania

Ett intressant exempel – och det enda vi funnit – på en gemensam SIDA-organisations-utvärdering är studien "The Art of Survival. A study on sustainability in health projects", som presenterades våren 1991. Som vi redovisat i kapitel 5, innehåller studien en ingående diskussion och en delvis ny definition av begreppet hållbar utveckling (sustainability).

Med den som utgångspunkt görs en jämförande utvärdering av hälsoprojekt i Tanzania med bistånd från SIDA till den tanzaniska regeringen respektive från fyra svenska missionsorganisationer till deras systerkyrkor i Tanzania.

Studien visar, att det inte går att ge något entydigt svar på frågan om vilka projekt som har störst förutsättningar att överleva utan bistånd, men att det finns stora skillnader mellan de statligt stödda projekten och eo-

projekten. Kyrkorna har till exempel lättare att anpassa sin verksamhet till den ekonomiska krisen i landet, framför allt av två skäl: projekten är lokalt styrda, och kyrkorna kan ta betalt för sina tjänster. De regeringsbedrivna hälsoprogrammen har till uppgift att erbjuda gratis hälsovård, men när de inte längre får några pengar från staten, kan de inte fungera.

Men studien visar också stora skillnader mellan de olika kyrkornas hälsoprojekt och pekar på en rad faktorer som avgör möjligheterna till en långsiktigt hållbar utveckling. En intressant iakttagelse är att det inte tycks finnas något direkt samband mellan hur länge ett projekt fått bistånd utifrån och graden av hållbarhet. Däremot har eo-projekten ett skyddsnät, som de statliga hälsoprogrammen saknar, i de lokala kyrkorna och deras svenska systerkyrkor. Om hälsocentralen får problem efter det att biståndet upphört, är kyrkan oftast beredd att hjälpa till igen.

13. Volontärer

Volontärer har varit ett inslag i det svenska biståndet, både det statliga och eo-biståndet, ända sedan det startade. Volontärer eller fredskårister är enligt gängse uppfattning unga, engagerade människor med begränsad yrkeserfarenhet som vill göra en insats på ideella villkor. Motivet för att utbilda dem och skicka ut dem är dubbelt: dels ska de i samarbetslandet dela med sig av sitt yrkeskunnande, dels ska de efter hemkomsten bidra till att öka intresset för utvecklingssamarbete, villkoren för människor i Syd och insikterna om vårt beroende av varandra.

I takt med att utbildningsnivån stiger i de länder där volontärerna arbetar, minskar också behovet av utländsk personal utan specialistkompetens. Däremot kvarstår behovet i Sverige – och andra länder i Nord – av deras medverkan i information och opinionsbildning. Det är ett dilemma som både organisationerna och SIDA är väl medvetna om.

Tabell 6. Volontärer med SIDA-bidrag 1990 i de större volontärorganisationerna

Organisation	Antal volontärer
Pingstmissionens u-landshjälp PMU	200
Svensk Volontärsamverkan SVS	100
Afrikagrupperna i Sverige/ARO	65
Evangeliska fosterlandsstiftelsen EFS	65
Utbildning för biståndsverksamhet UBV	60
Svenska Missionsförbundet	45
Örebromissionen	40
Adventistsamfundet	40
Svenska Baptistsamfundet	30
Svalorna	13

Källa: Din plats i världen. Om solidaritet och volontärarbete. BIFO och SVS 1991

Trots det minskade behovet har antalet volontärer ökat under 1980-talet, från 662 i slutet av budgetåret 1983/84 till 847 budgetåret 1989/90. Antalet volontärer per organisation varierar från någon enda till ett par hundra. Fördelningen mellan de större volontärorganisationerna framgår av tabell 6.

Missionärer, utlandsarbetare, solidaritetsarbetare

En anledning till ökningen är utan tvekan att volontärbidragen är den enda form av statsbidrag som många organisationer söker till sitt personalbistånd. Volontärbegreppet används av flera organisationer bara i kontakterna med SIDA. Inom organisationerna talar man om missionärer, utlandsarbetare, solidaritetsarbetare eller kooperanter. Men i ansökan till SIDA blir de alla volontärer.

Visserligen lever volontärer, det vill säga de som avlönas med hjälp av SIDA:s volontärbidrag, fortfarande under betydligt blygsammare förhållanden än de experter eller konsulter som de statliga biståndsorganen själva sänder ut. Och visserligen är det fortfarande ett starkt personligt engagemang som driver dem att söka sig ut. Men i övrigt är det inte mycket som stämmer med den traditionella bilden av en volontär.

Äldre och erfarnare

Volontärerna är idag i genomsnitt äldre och erfarnare än för 10 år sedan. En genomsnittsvolontär är i många organisationer 35-40 år och erfaren läkare eller civilingenjör. Ofta är det också svårt att se någon skillnad på deras arbete och det arbete som utförs av mer väavlönade experter.

Så gott som samtliga volontärorganisationer vittnar om att det under 1980-talet har blivit svårare att rekrytera unga människor som volontärer. Färre än tidigare har varit beredda att offra ett par år av sin yrkeskarriär för de erfarenheter som volontärtjänstgöringen kan ge. Det finns dock vissa tecken på att intresset på senaste tiden åter har börjat öka.

En annan anledning till att volontärerna blivit äldre och erfarnare är att organisationerna i Syd ställer större krav på deras utbildning och erfarenhet.

Sammantaget har detta medfört, att många av de volontärer som rekryteras idag är samma människor som redan har varit ute en eller flera gånger som volontärer.

Allt fler av volontärerna har idag också hunnit skaffa familj och bundit upp sig ekonomiskt genom villalån och så vidare. De ställer därför andra krav på lön, boendestandard, skolor för barnen, hemresor och så vidare än de yngre, oftast ensamstående volontärer som tidigare rekryterades

Volontärer hos organisationer och volontärer hos myndigheter

De flesta organisationers volontärer arbetar hos respektive organisations systerorganisation/systerkyrka eller någon lokal sammanslutning som fungerar som samarbetspartner.

Men volontärerna från ett par av de stora volontärorganisationerna, SVS och ARO, har hittills i huvudsak arbetat hos statliga myndigheter i mottagarlandet. I båda fallen finns det mycket naturliga förklaringar till att det blivit så, och i båda fallen försöker man nu öka samarbetet med inhemska organisationer i samarbetsländerna.

Svensk Volontärsamverkan SVS bildades 1981, som en ersättning för SIDA:s fredskår, som lades ner året innan. "Den enda folkrörelse som tillkommit genom riksdagsbeslut", som kanslichefen Björn Andreasson formulerat det. För SVS var det naturligt att knyta an till fredskårens villkor och teckna avtal om volontärtjänster med regeringarna i ett antal länder. Idag har SVS sådana samarbetsavtal med Tanzania, Zimbabwe, Seychellerna och Nicaragua. Visserligen har SVS en rad stora och etablerade organisationer som medlemmar, men det är ännu bara i undantagsfall som de haft behov av volontärer till sin biståndsverksamhet i de fyra länderna.

Afrikagruppernas Rekryteringsorganisation ARO utvecklades ur Afrikagrupperna i Sverige, för att rekrytera personal till de nya självständiga staterna i Afrika. Afrikagrupperna hade i många år samarbetat med befrielseörelserna i de gamla portugisiska kolonierna Angola, Moçambique, Guinea-Bissau och Kap Verde, framför allt i fråga om information och opinionsbildning i Sverige. Efter befrielsen blev befrielseörelserna statsbärande partier med ett skriande behov av utbildad personal, och för Afrikagrupperna blev det naturligt att fortsätta samarbetet genom att rekrytera en del av den personalen.

De senaste åren har samarbetet med regeringar och myndigheter försvårats både av den ekonomiska krisen och av utvecklingen mot pluralism och flerpartisystem. Regimskiftet i Nicaragua visade vilka risker det kan medföra för en organisation att alltför mycket identifiera sig med regeringen i ett annat land. Det gäller förstås inte bara volontärorganisationer utan över huvud taget organisationer som har statliga myndigheter som samarbetspartners.

Såväl SVS som ARO arbetar nu för en förskjutning mot mer renodlat organisationssamarbete och söker aktivt nya samarbetspartners bland organisationer och lokala grupper som bildas eller får nya uppgifter.

SVS försöker samtidigt utveckla samarbetet med sina medlemsorganisationer för att få fler volontärer med anknytning till dem och deras samarbetspartners i Syd. Det ökar också möjligheterna att ta vara på volontärernas erfarenheter efter hemkomsten.

Volontärer i projekt och volontärer som projekt

Bland de organisationer som har volontärer finns dels organisationer som SVS, ARO och UBV, där hela eller större delen av verksamheten består av att utbilda och sända ut volontärer och att bedriva informations- och opinionsarbete med hjälp av hemvända volontärer, dels organisationer med omfattande projektbistånd, som PMU, Diakonia och en del av SMRs medlemsorganisationer, som sänder ut volontärer för att arbeta i projekten. Det finns också bland de allra minsta organisationerna sådana som bara får SIDA-bidrag till någon eller några volontärer och inte bedriver någon annan biståndsverksamhet.

Många volontärer i de utpräglade volontärorganisationerna har också själva startat små projekt, som antingen finansieras av volontärerna själva eller förankras i lokala grupper i Sverige, och som oftast bedrivs utan SIDA-bidrag.

Alternativ till volontärtjänstgöring

Organisationernas behov av människor som kan medverka i informations- och opinionsarbete med egna erfarenheter av att leva och arbeta i ett land i Syd är minst lika stort som tidigare, även om alltså behoven av personalbistånd på den nivån minskar, liksom unga människors intresse för att arbeta på de villkoren. Inom flera organisationer prövas därför tänkbara alternativ till den traditionella volontärtjänstgöringen, till exempel möjlighet till kortare tjänstgöring i anslutning till ett projekt, "praktikjobb" tillsammans med mer erfarna biståndsarbetare och olika former av utbyte mellan medlemmar i den egna organisationen och syster/broderorganisationen i mottagarlandet.

Bland ungdomar utan någon egentlig yrkeserfarenhet finns fler som gärna vill "göra en insats", men som sällan är kvalificerade för de volontärtjänster som kan bli aktuella. För dem är ungdomsbrigader ett alternativ som prövats bland annat av SVS och Vänskapsförbundet Sverige-Nicaragua. Under några veckor eller månader får svenska ungdomar möjlighet att bo och arbeta tillsammans med ungdomar i ett annat land i ett samarbete där tonvikten ligger mer på att det personliga utbytet än på arbetsinsatsen. SVS följer nu också upp en svensk ungdomsbrigads besök på Seychellerna med ett besök av seychelliska ungdomar i svenska organisationer.

Meningarna är delade om värdet av den här typen av korta erfarenheter. Men de flesta verkar vara överens om att de kan bidra till att öka intresset för solidaritetsarbete inom den egna organisationen och "riktigt" biståndsarbete senare i livet.

Några organisationer, bland andra SCC, har goda erfarenheter av utbyte i begränsad omfattning av människor med liknande uppgifter

inom en organisation i Sverige och en organisation i Syd. Ett exempel är de kvinnliga kooperatörer från några av SCCs samarbetsländer som hösten 1990 deltog i utåtriktad information för insamlingen Utan Gränser, och som kunde kombinera besöket i Sverige med att göra egna studiebesök och delta i ett seminarium med folk från SCCs medlemsorganisationer. På samma sätt som institutionssamarbetet på kulturområdet bidrar de gemensamma erfarenheterna och värderingarna till ömsesidigheten i utbytet.

Några av de intervjuade organisationerna efterlyser också andra möjligheter till kortare uppdrag inom ramen för volontärbidragen, till exempel att skicka ut "gamla" volontärer för kortare uppföljning av projekt som de arbetat med eller för återkommande utbildning och erfarenhetsutbyte i anslutning till ett projekt eller program. Andra har önskemål om att vid behov kunna anlita specialister för avgränsade uppgifter.

Volontärschablonen

SIDAs volontärbidrag är numera helt schabloniserat. Organisationerna söker bidrag för ett antal volontärer och får ett schablonbelopp. Budgetåret 1991/92 uppgår det till 130 000 kronor per volontär och år. Beloppet är avsett att täcka lönen till volontärerna och dessutom vissa kostnader för utbildning, bostäder och organisationens administration. Varje organisation får själv avgöra hur den vill fördela schablonbeloppet mellan de olika kostnaderna.

Organisationer med många volontärer har lättare att få schablonen att räcka till. Dels därför att administrationskostnaden per volontär blir lägre, dels därför att de har möjlighet att anpassa lönen både efter volontärernas familjeförhållanden och efter kostnadsläget i olika länder. Ensamstående volontärer i länder där det är billigare att leva får subventionera volontärer med stora familjer i länder med högt kostnadsläge. Små organisationer med enstaka volontärer har ofta betydligt svårare att klara alla kostnader inom ramen för schablonbidraget.

Skattereformen i Sverige har medfört stor förvirring och mycket merarbete i volontärorganisationerna. Enligt uppgift från Riksskatteverket är volontärerna numera skattskyldiga i Sverige såvida de inte, efter individuell prövning, fått jämkning och kan visa intyg på att de betalar skatt i mottagarlandet eller är befriade från skatt i mottagarlandet. Volontärschablonen är beräknad utifrån förutsättningen att volontärerna inte behöver betala skatt i Sverige, och volontärorganisationerna riskerar nu att drabbas av oförutsedda merkostnader. Försök har gjorts att få till stånd ett beslut om generell skattebefrielse för volontärerna. Om det inte ger resultat, är SIDA beredd att höja schablonen så att den täcker merkostnaderna för skatterna.

Ett annat problem, som aktualiserats på senare år, är att volontär-schablonen inte räcker för att betala de i några länder mycket dyra skolavgifterna för volontärernas barn. Problemet har växt i takt med att antalet volontärer med barn har ökat.

I länder där det inte finns något alternativ till den svenska skolan subventioneras deras avgifter idag genom högre skolavgifter för övriga barn i skolan, en ordning som båda grupperna föräldrar anser är orimlig. Det gör också biståndskontoren i de berörda länderna, som krävt att SIDA ska betala skolavgifterna.

Staffan Norstedt, som är SIDA:s rådgivare i skolfrågor, har gjort följande sammanställning:

Svenska skolan i Managua har en skolavgift på 25 000 kronor för fullbetalande och 5 000 kronor för volontärernas barn. I skolan gick senaste läsåret 14 volontärsbarn. Svenska skolan i Bissau tar 20 000 kronor i avgift för fullbetalande och 2 000 kronor för volontärsbarn, det senaste året 5 barn. Där har man nu beslutat ta bort alla generella subventioner. I Maputo hade man tidigare samma system med en betydligt lägre avgift för volontärsbarnen, men numera tar skolan samma avgift, drygt 20 000 kronor, för alla barn. Avgifterna subventioneras, i väntan på en lösning, med bidrag direkt från landramen. Senaste läsåret hade skolan 7 volontärsbarn.

14. Informationsbidrag

Information och opinionsbildning är som vi sett en viktig del av Nord-Syd-samarbetet. Av SIDA:s samlade anslag för u-lands- och biståndsinformation kanaliseras sedan slutet av 1970-talet ungefär två tredjedelar via enskilda organisationer, medan en tredjedel används för SIDA:s egen informationsverksamhet. Budgetåret 1990/91 uppgick informationsbidragen till organisationerna till 23 miljoner kronor och anslaget för SIDA:s egen information till 14 miljoner kronor.

Av bidragen har till och med budgetåret 1990/91 ca 90 procent utgjort så kallade generella bidrag, som fördelats till 23 av statsmakterna utsedda organisationer, till att börja med bara fackliga organisationer och studieförbund men senare kompletterade med ytterligare 9 organisationer som ansetts ha stora förutsättningar att nå många människor med sin information. Resterande 10 procent har fördelats två gånger per år efter ansökan från ett stort antal övriga organisationer. Bidragen har i huvudsak använts till kurser och konferenser, informationsmaterial, studieresor och administration. (Bidrag efter ansökan har dock inte fått användas till utlandsresor eller till att anställa personal.)

Tabell 7 visar utvecklingen av informationsbidragen till organisationerna sedan mitten av 1980-talet.

Tabell 7. Bidrag till u-landsinformation 1985/86-1990/91 (tkr)

	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91
Generella/årsbidrag	15 337	15 758	15 965	16 678	14 275*	20 900
Bidragssomgång 1	926	890	1 310**	1 385	1 488	2 092
Bidragssomgång 2	669	737	540	474	803	111
Brandkårsbidrag	75	74	57	62	32	20***

* Första året enligt nya systemet: SCC, SMR och SVS fick bidrag inom ramanslaget. FN-förbundet fick bidrag från C1-anslaget.

** Fr o m detta år får AGIS och ISAK bidrag för hela budgetåret i första bidragssomgången.

*** Endast hösten 1990, bidragsformen upphörde fr o m årsskiftet 1991.

SIDA har låtit göra flera utvärderingar av organisationernas u-landsinformation. De har visat, att organisationerna – med vissa undantag – bedrivit en omfattande och ambitiös verksamhet. Utvärderarna har också kunnat konstatera, att utan bidragen skulle en stor del av denna u-landsinformation vara otänkbar.

Mer biståndsinformation – mindre allmän u-landsinformation

Målet för den statligt finansierade u-landsinformationen har inte ändrats genom åren. Den ska "utveckla människors kunskaper om och intresse för förhållanden av intresse för u-ländernas utveckling. Därigenom kan engagemanget för Sveriges internationella solidaritetspolitik fördjupas".

Avvägningen mellan allmän u-landsinformation och biståndsinformation har alltid varit föremål för diskussion inom SIDA. När det gäller verkets egen informationsverksamhet, har tonvikten under 1980-talet förskjutits mot mer information om det svenska biståndet. Det understryks i de riktlinjer för informationsverksamheten, som antogs 1985.

I den utredning om u-lands- och biståndsinformationen, som gjordes 1988, konstaterar utredaren Leif Andersson, att organisationerna å sin sida fortsatt att lägga stor vikt vid information om situationen i u-länderna. Han finner rollfördelningen rationell men varnar för en längre driven renodling.

Administrationn av informationsbidragen till organisationerna låg tidigare på Informationsbyrån men flyttades till SEO-byrån vid dess tillkomst. Informationsbyråns enhet för samarbete med enskilda organisationer drogs in. Flyttningen har också inneburit att samarbetet mellan SIDA och organisationerna på informationsområdet i stort sett begränsats till kontakter kring bidragen.

Sämre kontakter

Enligt Leif Anderssons utredning anser många organisationer, att kontakterna med SIDA har blivit sämre, utom i det egentliga biståndsarbetet. De klagar bland annat över att det är svårt att få SIDA-medverkan vid kurser och konferenser, och de får stöd av utredaren, som finner det angeläget att SIDA eftersträvar nära kontakter med organisationerna, och att SIDA-tjänstemän är beredda att medverka med information om biståndet.

Utredningen föreslog, att de generella bidragen skulle vara kvar, men att bidrag efter ansökan skulle prioriteras vid framtida höjningar av anslaget.

Bidragen fördelades tidigare i samråd med beredningen för u-landsinformation, ett av regeringen utsett rådgivande organ till SIDA. Leif Andersson föreslog, att SIDA i fortsättningen själv skulle besluta om fördelningen enligt de nycklar som utvecklats under årens lopp, men att beredningen ändå skulle finnas kvar för samråd mellan SIDA och organisationerna i informationsfrågor.

Ändrade regler för informationsbidragen

Men regering och riksdag valde att avveckla beredningen och ge SIDA – det vill säga SEO-byrån – hela ansvaret för såväl fördelningen av bidragen som inriktningen av samarbetet med organisationerna.

Från och med 1991 har informationsbidragen inordnats i projektbidragen. Ansökan om informationsbidrag ska numera göras samtidigt med och enligt samma regler som ansökan om projektbidrag. För organisationer med ramavtal ingår informationsbidragen, för 1991/92 sammanlagt ca 12,5 miljoner kronor, i ramarna. Samtidigt slopas de så kallade brandkårsbidragen, små bidrag på högst 5 000 kronor som kunde sökas löpande under året.

De generella bidragen har för en obestämd övergångsperiod ersatts med "årsbidrag", i princip enligt samma fördelningsnyckel som tidigare. Men kraven på redovisning av bidragen har skärpts. För budgetåret 1991/92 går 24,8 miljoner kronor till dessa årsbidrag och 2 miljoner kronor till bidrag efter ansökan. Till det kommer alltså informationsbidragen på 12,5 miljoner kronor till ramorganisationerna.

Vid första ansökningstillfället med de nya reglerna i mars 1991 fick SIDA betydligt färre ansökningar än de senaste åren. Det är ännu för tidigt att dra några säkra slutsatser om vad det beror på. Men det råder ingen tvekan om att osäkerheten är stor inom många organisationer om vad de nya reglerna egentligen innebär.

De intervjuade organisationerna har varit försiktiga i sina kommentarer om nyordningen. De flesta vill "vänta och se", innan de uttalar sig.

Ny tjänst på Info

Inom Informationssekretariatet har man efter överflyttningen av e-samarbetet till SEO-byrån saknat den direkta kontakten med organisationerna i informationsfrågor och också möjligheten att yttra sig om informationsbidragen. 1990 inrättades därför en ny tjänst på sekretariatet för att samordna kontakterna med organisationerna. Den har hittills bland annat utnyttjats för att ordna gemensamma informationsdagar för SIDA och organisationerna.

15. Administrationsbidrag

Administrationsbidragen har varit föremål för en särskild delutredning. Den har gjorts av Öhrlings Reveko. Revisorerna Hans Torkelsson och Ulrika Nilsson har bland annat tittat på hur organisationernas administration påverkas av de snabbt ökade SIDA-bidragen, vilka kostnader som ska kunna täckas med administrationsbidrag och hur administrationsbidragen ska beräknas. Utredningsrapporten bifogas i sin helhet. (*Bilaga 6, Utredning om administrationsbidrag och organisationsstöd*).

Stora variationer

Utredningen visar mycket stora skillnader mellan ramorganisationerna i fråga om hur stort administrationsbidrag de får i förhållande till SIDA-bidragen. Andelen varierar från 2 procent till över 20 procent av rambeloppen.

Skillnaderna beror enligt Öhrlings Reveko framför allt på olikheter i organisationernas verksamhetsinriktning men också på olika sätt att beräkna administrationen. Vissa kostnadsslag, som till exempel projektoresor, redovisas i en del organisationer som administrationskostnader och i andra organisationer som projektkostnader. Det finns också skillnader i bidragsnivå, till exempel i fråga om kostnaderna för anställd personal. Vissa organisationer får sina administrationskostnader täckta till 100 procent, medan de flesta bidrar med en större eller mindre egeninsats.

Öhrlings Reveko har i princip bara analyserat administrationsbidragen till organisationernas eget bistånd, alltså inte katastrofbistånd, humanitärt bistånd och annat bistånd. Utredarna kan ändå konstatera, att vissa organisationer beräknar administrationsbidraget i förhållande till sina samlade biståndsinsatser, medan andra skiljer mellan administration av bistånd inom ramavtalet och administration av andra biståndsinsatser.

Avsaknaden av en enhetlig definition av vad som ska räknas som administrationskostnad gör jämförelserna osäkra. Att administrationsbidragen definieras så olika medför också risk för godtycke i beräkningen av bidrag till ramorganisationerna.

För övriga organisationer, som inte omfattas av ramavtal, tillämpas en

schablonberäkning: organisationerna kan enligt gällande riktlinjer få 3 procent av det totala projektbidraget som bidrag för administrativa merkostnader som porto, telefon, utskrifter. Till skillnad från ramorganisationerna kan de inte få bidrag till lönekostnader.

Erfarenheter och önskemål

Risken för att administrationsbidragen skulle minska det ideella arbetet i organisationerna avfärdas av de organisationer Öhrlings Reveko intervjuat, och utredarna anser sig "ej ha funnit någon förlust av de ideella inslagen p g a detta "(d v s möjlighet att avlöna kanslipersonal).

Däremot anser vissa av organisationerna, liksom utredarna, att administrationsbidragen inte bör göra det möjligt för en organisation att utvecklas till ett "mini-SIDA". Bedömningarna varierar av hur stor den risken är med de nuvarande administrationsbidragen. Inställningen till behovet av egeninsats och hur stor del av administrationen som ska kunna täckas med SIDA-bidrag varierar också.

I våra intervjuer understryker de flesta organisationerna, att bra bistånd kräver en viss administration, och att administrationen måste få kosta pengar. Ett litet projekt, i pengar räknat, är inte självklart billigare att administrera än ett större. Och låga administrations-kostnader är inte i sig något bevis för att en organisation bedriver sitt bistånd effektivt.

De större "övriga organisationerna" anser sig orättvist behandlade i förhållande till ramorganisationerna i fråga om möjligheterna att få administrationsbidrag. De har ofta byggt upp egna kanslier för att administrera sitt bistånd, men de kan inte som ramorganisationerna få bidrag till sina lönekostnader. De kan inte heller få administrationsbidrag till mer än 3 procent av de totala projektbidragen, medan ramorganisationerna i de flesta fall får betydligt mer.

De intervjuade organisationerna avvisar tanken på organisationsstöd för att bygga upp nya organisationer. Den allmänna meningen är att en organisation inte ska kunna bildas enbart för att förmedla bistånd med SIDA-bidrag. Organisationerna bör därför ha existerat några år, innan de kan få administrationsbidrag.

Öhrlings Reveko drar slutsatsen, att det för närvarande är omöjligt att fastställa en för alla ramorganisationer enhetlig procentsats för administrationsbidrag, eftersom de faktiska skillnaderna mellan organisationerna är för stora. De ser samtidigt stora fördelar med de schabloniserade beräkningarna av administrationsbidrag, som tillämpas internationellt, och förordar därför ett schablonbidrag kombinerat med möjlighet till högre bidrag efter särskild ansökan. De föreslår vidare, att SIDA i samråd med organisationerna ska definiera begreppet administrations-kostnad, till exempel med utgångspunkt från den så kallade INKA-metoden. Vi återkommer till förslagen i kapitel 8.

16. Enskilda organisationer som "kanaler" för statligt bistånd

I debatten beskrivs enskilda organisationer ofta som en kanal för det statliga biståndet. Det är en beskrivning som särskilt de etablerade folkrörelserna reagerar starkt emot. Deras bistånd har vuxit fram på egen hand, i flera fall före det statliga, och de tar själva ansvar för utformning och inriktning av det, vare sig de får statsbidrag eller inte.

Inom SIDA finns stor förståelse för det resonemanget så länge det handlar om organisationernas eget bistånd, projektbiståndet, där de har en egeninsats på normalt 20 procent och staten bidrar med återstående 80 procent. Ett viktigt motiv för det biståndet är, som vi sett, just att det är organisationernas eget och utformas utifrån de värderingar och idéer som de och deras samarbetspartners är överens om.

När det däremot gäller organisationernas medverkan i andra delar av biståndet, till exempel katastrofbistånd eller bistånd inom landramarna, uppfattar SIDA:s handläggare genomgående organisationerna som kanaler, som praktiska och lämpliga förmedlare av delar av det statliga biståndet. Det biståndet finansieras helt av SIDA, som i enlighet med sitt myndighetsansvar har skyldighet att granska, bedöma och påverka utformningen av de insatserna på samma sätt som de insatser som genomförs via andra kanaler.

Den uppfattningen delas inte av alla organisationer. De vill ha möjlighet att sätta sin prägel även på de insatser de gör på uppdrag av SIDA. I möjligaste mån vill de också ha ett avtal med SIDA, som reglerar allt samarbete, och likartade villkor för sin medverkan inom alla områden. SCC framhåller till exempel, att anledningen till att SIDA anlitar organisationen för kooperativa insatser inom landramarna är att SCC har en speciell kompetens på det området, och att SIDA därför måste utgå från att organisationen själv har de bästa förutsättningarna att utforma biståndet. SCC säger sig också sträva efter att medlemsorganisationerna ska ha lika starkt engagemang för alla SCCs insatser, oavsett vilket anslag på SIDA de betalas från.

De senaste årens snabba ökning av SIDA-bidragen och organisationernas ökade samarbete med SIDA inom allt fler områden har aktualiserat den debatt om "folkrörelsernas själ", som alltid förs – och behöver föras – när staten genom olika former av bidrag försöker påverka organisationernas arbete.

Å ena sidan är det självklart, att de kraftigt ökade statsbidragen påverkat omfattningen av eo-biståndet och därmed prioriteringen mellan olika arbetsuppgifter inom organisationerna. Å andra sidan innebär det inte nödvändigtvis att folkrörelserna sålt sin själ för att fungera som kanaler för det statliga biståndet.

I våra intervjuer är det snarare SIDA:s handläggare som uttryckt oro över folkrörelsernas själ än folkrörelserna själva. Flera handläggare ma-

nar till försiktighet med nya bidragsmöjligheter, som kan locka organisationerna att ge sig in på områden som de annars inte skulle vara intresserade av.

Inom organisationerna, och särskilt inom etablerade organisationer med ett omfattande samarbete med SIDA inom flera olika anslag, anser de flesta att oron är överdriven. Enligt deras mening ställer organisationerna inte upp på att ta över statliga uppgifter, om dessa inte ligger i linje med deras egen verksamhet.

Egeninsatser

Däremot finns i flera organisationer en viss oro för att de ska bli för beroende av SIDA-bidragen. Eo-biståndet får inte stå och falla med möjligheterna att få statliga bidrag. Risker finns då att organisationerna styr sin verksamhet till områden där det är lättare att få bidrag. En annan risk är att de minskar sina ansträngningar att förankra biståndet bland de egna medlemmarna, om de inte längre är beroende av insamlade medel.

Organisationernas egeninsatser ses av både dem själva och SIDA som ett viktigt mått på deras vilja och förmåga att engagera sig inom ett visst område. Egeninsatsen ska normalt uppgå till 20 procent, men det finns organisationer, särskilt på den kyrkliga sidan, som försöker bidra med en betydligt högre egeninsats. Detta både för att garantera att insatserna kan fortsätta även om SIDA-bidraget skulle upphöra och för att engagera de egna medlemmarna för organisationens bistånd.

Men det finns också organisationer som inte ser några problem med att få sin verksamhet så gott som helt finansierad av SIDA. De betraktar statens inkomster av skatterna som "våra gemensamma pengar", som det gäller att använda så förnuftigt som möjligt, till exempel till bra bistånd genom den egna organisationen.

SIDA kräver egeninsatser bara inom det särskilda folkrörelseanslaget. Samarbetet med SIDA inom andra anslag finansieras till 100 procent med statsbidrag. Där är bidragsberoendet totalt. Utan SIDA-bidragen skulle organisationerna i de flesta fall inte gå in på de områdena.

Man skulle också, som en del organisationer gör, kunna vända på resonemanget och hävda att SIDA är beroende av organisationerna för insatser inom till exempel katastrofbiståndet eller det humanitära biståndet. Organisationerna har egna kanaler och möjligheter att nå ut, som staten saknar. Utan organisationernas medverkan, även om den är bekostad av SIDA, skulle en del av de insatserna inte heller bli av.

17. Katastrofbistånd

Det svenska katastrofbiståndet har ökat kraftigt under 1980-talet, framför allt därför att behovet av sådant bistånd ökat. Ökningen gäller inte i första hand naturkatastrofer utan de mer eller mindre permanenta katastrofer som orsakas av krig, folkomflyttningar och miljöförstöring.

Anslaget för katastrofbistånd har ökat från 319 miljoner kronor 1980/81 till 847 miljoner kronor 1990/91. Våren 1991 tog katastrofanslaget helt slut, framför allt på grund av att katastroferna i Mellanöstern och på Afrikas horn krävde betydligt större insatser än man kunnat förutse. Regeringen anslag därför genom ett särskilt beslut i juni ytterligare 220 miljoner kronor till katastrofbistånd.

För 1991/92 har riksdagen på regeringens förslag beslutat om ett högre anslag än SIDA begärt, 1 060 miljoner kronor.

Katastrofbiståndet förmedlas i huvudsak på tre vägar: direkt till utlandsregeringar i programländer för det svenska biståndet, via olika FN-organ och via svenska enskilda organisationer. Under 1980-talet har den andel som förmedlas via svenska organisationer ökat från 33 till 50 procent. Sammanlagt under 1980-talet har nära 46 procent av katastrofbiståndet förmedlats av de svenska organisationerna. Tabell 8 visar utvecklingen av katastrofanslaget, fördelat på kanaler, under 1980-talet.

Under 1970-talet och början av 1980-talet svarade fem organisationer

Tabell 8. Utvecklingen av katastrofbiståndet under 1980-talet, fördelat på kanaler (mkr och procent)

	Regeringar	FN-organ	Svensk org	Övrigt	Totalt
1980/81	94,1 29,5%	87,7 27,5%	104,3 32,8%	32,9 10,2%	319,0 100%
1981/82	71,0 27,2%	50,0 19,1%	131,9 50,6%	8,1 3,1%	261,0 100%
1982/83	77,7 25,7%	73,4 24,3%	147,9 50,0%	0,1 -	299,1 100%
1983/84	65,7 29,9%	50,7 23,1%	97,7 44,6%	5,4 2,4%	219,5 100%
1984/85	131,6 34,5%	65,6 17,2%	183,5 48,1%	0,8 0,2%	381,5 100%
1985/86	100,2 23,4%	113,2 25,4%	206,9 48,4%	7,8 1,8%	428,1 100%
1986/87	267,0 50,0%	84,0 16,0%	179,0 34,0%	- -	530,0 100%
1987/88	122,0 20,0%	156,0 25,0%	315,0 50,0%	32,0 5,0%	625,0 100%
1988/89	207,1 26,0%	171,5 21,6%	401,7 50,5%	15,0 1,9%	795,3 100%
Totalt	1 136,4 29,5%	852,1 22,1%	1 767,9 45,8%	102,1 2,6%	3 858,5 100%

– Svenska Röda Korset, Lutherhjälpen, Diakonia, Evangeliska Fosterlandsstiftelsen och Rädda Barnen för ca 90 procent av katastrofbiståndet genom enskilda organisationer. Koncentrationen till "de fem stora" var en medveten politik från statsmakterna, som ansåg att snabba katastrofinsatser krävde en helt annan professionalism än mindre utvecklingsinsatser, som kunde planeras under längre tid. Undantagen var organisationer som redan hade verksamhet i eller i närheten av katastrofområden.

Tabell 9 visar fördelningen av katastrofanslaget på svenska enskilda organisationer under 1980-talet. Av den framgår bland annat, att i takt med att fler organisationer fått mer biståndserfarenhet och etablerat kontakter i fler katastrofområden, har gruppen "övriga organisationer" ökat sin andel av katastrofinsatserna, från 10 procent 1982/83 till drygt 30 procent 1988/89. Ökningen förklaras också till en del av de kraftigt ökade fraktbidragen för transport av insamlade och inköpta kläder till katastrofområden.

Tabell 9. Fördelning av katastrofanslaget på svenska enskilda organisationer under 1980-talet (mkr och procent)

	SRK	LHj	RB	Diakonia	EFS	Övriga	Totalt
1980/81	56,5 54,2%	6,8 6,5%	6,0 5,8%	6,0 5,8%	27,2 26,0%	1,8 1,7%	104,3 100%
1981/82	67,4 51,1%	17,3 13,1%	17,1 13,0%	13,0 9,9%	13,5 10,2%	3,6 2,7%	131,9 100%
1982/83	83,1 56,2%	14,1 9,5%	18,6 12,6%	11,0 7,4%	19,3 13,1%	1,8 1,2%	147,9 100%
1983/84	52,8 54,0%	12,5 12,8%	4,6 4,7%	5,8 5,9%	16,0 16,4%	6,0 6,2%	97,7 100%
1984/85	79,2 43,2%	35,0 19,1%	9,9 5,4%	6,4 3,5%	35,9 19,5%	17,1 9,3%	183,5 100%
1985/86	118,2 57,1%	32,0 15,5%	12,8 6,2%	5,0 2,4%	12,0 5,8%	26,9 13,0%	206,9 100%
1986/87	67,9 37,9%	16,5 9,2%	17,8 10,0%	10,6 5,9%	6,5 3,6%	59,7 33,4%	179,0 100%
1987/88	96,8 30,8%	37,2 11,8%	22,6 7,2%	10,9 3,5%	49,5 15,7%	98,0 31,0%	315,0 100%
1988/89	134,0 33,3%	21,5 5,3%	55,9 14,0%	26,9 6,8%	12,6 3,1%	150,8 37,5%	401,7 100%
Totalt	755,9 42,8%	192,9 10,9%	165,3 9,3%	95,6 5,4%	192,5 10,9%	365,7 20,7%	1 767,9 100%

Svenska Röda Korset är, som framgår av tabellen, den i särklass största mottagaren av statsbidrag till katastrofbistånd. I början av 1980-talet fick SRK ensamt över 50 procent av bidragen. Andelen har sedan sjunkit till ca en tredjedel.

Av de "fem stora" har EFS sin verksamhet helt koncentrerad till Afrikas horn och har under många år varit huvudkanal för katastrofbistånd till Eritrea och andra delar av Etiopien som drabbats av inbördeskriget och inte kunnat nås genom den etiopiska regeringen. De övriga fyra förmedlar katastrofbistånd till såväl Afrika som Asien och Latinamerika.

Under 1980-talet har ytterligare några organisationer tillkommit bland "de stora". Störst av dem är Svenska Afghanistankommittén som under perioden 1982/83 – 1988/89 förmedlat 115 miljoner kronor till sjukvård, skolor och jordbruksinsatser i områden som behärskas av gerillan i Afghanistan. Stora nykomlingar är också SCC, som 1984/85 - 1988/89 fick närmare 90 miljoner kronor till sitt samarbete med kooperativa rörelser i Nicaragua och Uganda, och PMU som fått sammanlagt över 40 miljoner kronor till sitt katastrofbistånd under 1980-talet. Andra organisationer som fått större bidrag till katastrofbistånd under 1980-talet är Emmaus-grupperna, ARO, Hoppets stjärna, Namunokommittén, U-landshjälp från folk till folk, Erikshjälpen, Adventistsamfundet, Fri-baptisterna och Svalorna.

De ansvariga för katastrofbiståndet inom SIDA uppfattar organisationerna som bra kanaler för katastrofbistånd. Då talar de i första hand om de etablerade organisationerna, med mångårig erfarenhet och en utbyggd kapacitet för den typen av insatser. Flertalet av de organisationer som får bidrag till sitt projektbistånd skulle aldrig komma i fråga för bidrag till katastrofbistånd, eftersom de saknar både kompetens och resurser.

UDs u-avdelning har också övervägande positiva erfarenheter av organisationerna som förmedlare av katastrofbistånd. Utan organisationerna skulle katastrofbiståndet enligt UD inte fungera. De större organisationerna uppfattas som mycket rutinerade, och även flera av de mindre bedöms göra bra insatser. Samtidigt understryker de ansvariga, att det här är fråga om bedömningar, eftersom några mer omfattande uppföljningar sällan görs av katastrofbiståndet.

Enligt UD:s erfarenhet är de svenska organisationerna så gott som alltid snabbare på plats vid katastrofer än FN-systemet, som ofta saknar samordning mellan givare och verkställande FN-organ. Diskussioner pågår för närvarande om hur FNs beredskap i samband med katastrofer ska kunna stärkas.

Tilläggsas bör, att frivilliga organisationer spelar en viktig roll även som förmedlare av katastrofbistånd genom FN. "NGOs är spjutspetsarna, även i FN-systemet", säger Magnus Lennartsson på UD:s u-avdelning. "Vissa FN-

organ, som UNHCR och WFP är helt beroende av NGOs för att nå fram till människorna.”

Samordningen kunde enligt UD vara bättre mellan de svenska organisationerna. Den ena organisationen vet ofta inte vad den andra gör eller planerar att göra i samband med en katastrof. Kontakterna mellan SIDA och organisationerna fungerar i allmänhet bättre än organisationernas kontakter sinsemellan.

En allmän uppfattning inom organisationerna är att de på senare år har ökat sitt katastrofbistånd på bekostnad av det långsiktiga utvecklingsarbetet. Förskjutningen förklaras dels med trycket från medlemmar och massmedia, dels med de ökade möjligheterna till statsbidrag utan egeninsats.

Samtidigt fungerar katastrofbiståndet ofta som en inkörsport till mer långsiktiga insatser, och gränserna har börjat suddas ut mellan utvecklingsbistånd och katastrofbistånd, i första hand den växande andelen katastrofförebyggande bistånd och återuppbyggnadsbistånd. Inte minst i krisens Afrika har det blivit svårare att skilja på långsiktigt utvecklingsbistånd och återuppbyggnadsbistånd.

Organisationerna har på senare år koncentrerat sig mer på katastrofförebyggande insatser, som kan avse allt från vägbyggen till vattenförsörjning och bättre marknadsföring av spannmål. I samband med den utvecklingen framför de allt oftare önskemål om att få åtminstone en del av bidragen till katastrofbistånd inkluderade i ramavtal. Detta för att öka möjligheterna till långsiktig planering.

Ett par av de organisationer vi träffat har också varit kritiska mot att SIDAS beslut om katastrofbidrag ibland tar så lång tid, att förutsättningarna för insatsen hunnit ändras, innan hjälpen kan sättas in. Med ett visst belopp för katastrofbistånd inom ramavtalet skulle organisationerna själva snabbt kunna besluta om brådskande insatser i områden där de har upparbetade kanaler.

Inom SEO-byrån, som handlägger katastrofbiståndet, förs också diskussioner om att införa ramavtal inom en del av katastrofbiståndet. Handläggarna ser det som en möjlighet att föra in komponenter av långsiktigt utvecklingstänkande i katastrofinsatserna.

Problemet är, enligt både organisationerna och SIDA, att en stor del av katastrofinsatserna inte belutas av SIDA utan av regeringen. När det inträffar en katastrof, kräver allmänheten att ”Sverige måste hjälpa till”, och regeringen har behov av att visa handlingskraft genom ett snabbt beslut om svenskt katastrofbistånd – som sedan ska verkställas av SIDA och organisationerna.

Att så stor del av katastrofbiståndet beslutas politiskt har tillsammans med allmänhetens/massmedias krav på att det ska hända något snabbt fört med sig att en stor del av katastrofbiståndet på senare år beretts inom

UD. U-avdelningen förbereder ett politiskt beslut om ett visst belopp och om fördelningen mellan FN-systemet och de svenska organisationerna. SIDA får sedan i uppgift att bereda organisationernas ansökningar vartefter de kommer in. Vid större katastrofer inbjuder regeringen ibland organisationerna till konsultationer om vad de planerar att göra i det aktuella området.

UDs förtroende för de etablerade svenska organisationerna inom katastrofbiståndet förklaras också med att organisationerna är medvetna om sina begränsningar och inte tar emot större bidrag än de vet att de kan hantera.

På UD:s u-avdelning finns inga principiella invändningar mot att avsätta en mindre del av katastrofanslaget till ramavtal med dessa organisationer. Man ser det snarast som en möjlighet att öka effektiviteten i katastrofbiståndet och få igång insatserna snabbare.

Med ramavtal skulle antalet små katastrofinsatser som bereds av SIDA kunna minska och handläggningstiderna förkortas.

Diskussionen om ramavtal ses som en naturlig fortsättning på den förenkling av hanteringen som redan genomförts genom att beloppsgränsen för insatser som måste beslutas av regeringen nyligen har höjts från 5 till 10 miljoner kronor. Insatser upp till 10 miljoner kronor beslutas av SIDA efter beredning i katastrofgruppen, där UD, SIDA och SRK ingår.

18. Humanitärt bistånd

Det humanitära biståndet till Södra Afrika och Latinamerika har dels varit ett slags katastrofbistånd till offer för och motståndare till förtryckarregimer, dels ett stöd till återuppbyggnad och utveckling av demokratiska organisationer. Det har ökat mycket snabbt under 1980-talet. Det humanitära biståndet till Latinamerika tiodubblades på tio år, från 15 miljoner kronor 1976/77 till 150 miljoner tio år senare. Under hela tioårsperioden utbetalades över 1 300 miljoner kronor i humanitärt bistånd till Latinamerika.

En mycket stor del av det humanitära biståndet har genom åren förmedlats av svenska enskilda organisationer med goda kontakter i de berörda länderna.

Det humanitära biståndet i södra Afrika, som efter Namibias självständighet bara gäller Sydafrika, syftar till att stödja en utveckling mot ett fritt, icke-racistiskt Sydafrika. I biståndet ingår bland annat stöd till uppbyggnad av folkliga organisationer, som fackföreningar och kyrkor, rättshjälp och försörjningsbidrag till fängslade apartheidmotståndare och deras familjer, flyktinghjälp, stipendier och utbildning.

Bidrag går för det första direkt till ANC:s humanitära verksamhet, för det andra via FN och för det tredje via svenska och internationella

organisationer. Tabell 10 visar utvecklingen av det humanitära biståndet till södra Afrika under senare delen av 1980-talet.

Tabell 10. Humanitärt bistånd till södra Afrika 1985/86-1988/89 (mkr)

	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89	Totalt
ANC	49,4	65,3	58,6	70,7	244,0
SWAPO	62,5	62,2	68,4	72,8	265,9
Gm FN-org	14,5	4,0	11,0	24,3	53,8
Gm övr org	69,8	92,9	131,9	161,6	456,2
Övrigt	1,3	2,0	2,2	3,3	8,8
Totalt	197,5	226,4	272,1	332,7	1 028,7

Bland de svenska organisationerna är det framför allt några organisationer på den kyrkliga sidan – Diakonia, Lutherhjälpen, Svenska Ekumeniska Nämnden och Svenska Kyrkans Mission – som förmedlat stöd till de sydafrikanska kyrkorna. Politiska fångar och deras familjer får stöd till advokathjälp och försörjning via bland annat International Defense and Aid Fund.

Det humanitära biståndet till Latinamerika inleddes efter militärkuppen i Chile 1973, som ett katastrofbistånd till flyktingar och offer för förtrycket. Under 1980-talet har humanitärt bistånd i ökande utsträckning också lämnats till Centralamerika.

Enligt reviderade riktlinjer för det humanitära biståndet till Latinamerika 1987/88 skulle det gå till i huvudsak tre områden: stöd till människor som fallit offer för förtryck och väpnade konflikter, stöd till återuppbyggnad och utveckling av demokrati, bland annat genom stöd till folkbildning och kooperation, samt stöd till utvecklingsprojekt med inriktning på de mest behövande grupperna. Tabell 11 visar utvecklingen av det humanitära biståndet till Latinamerika under senare delen av 1980-talet.

Tabell 11. Humanitärt bistånd till Latinamerika 1985/86-1988/89 (mkr)

	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89	Totalt
Int org	45,9	41,3	35,9	0	123,1
Övr org	100,2	108,8	76,5	0	285,5
Fraktbidrag	0,2	0	0	0	0,2
Övrigt	0	0	0	165,9	165,9
Totalt	146,3	150,1	112,4	165,9	574,7

Biståndet har förmedlats via svenska och internationella organisationer, bland andra AIC, Diakonia, LO/TCO:s biståndsnämnd, Lutherhjälpen, Rädda Barnen, Svenska Röda Korset, Svenska Caritas, Svalorna, Svenska Kyrkans Mission, Kyrkornas världsråd och World University Service, samt via FN-systemet.

Beslut om det humanitära biståndet fattas i samråd med Beredningen för humanitärt bistånd, där representanter för organisationerna ingår. Ansökan kan, liksom för katastrofbiståndet, lämnas in när som helst under året, och beslut fattas löpande.

Enligt en översyn av utrikesdepartementet har det humanitära biståndet till Latinamerika varit en flexibel anslagsform som smidigt har kunnat anpassas till en föränderlig situation. Målgrupperna har dominerats av fattiga och utsatta människor, de viktigaste aktörerna har varit de lokala organisationerna, och biståndet har aktivt bidragit till överföring av erfarenheter mellan svenska, internationella och lokala enskilda organisationer samt medverkat till att bygga upp nätverk mellan organisationer och länder i Latinamerika.

Enligt de ansvariga på SIDA är samarbetet med enskilda organisationer den enda möjliga vägen för humanitärt bistånd, eftersom svenska staten inte på egen hand kan stödja oppositionella krafter i andra länder. Det har visserligen förekommit direktstöd till inhemska organisationer, men det betraktas som rena undantagsfall.

Ett problem är enligt SIDA, att några av de svenska organisationerna håller på att bli "för stora" inom det humanitära biståndet. De har sin styrka i lokalt förankrade, småskaliga insatser men engagerar sig i allt större projekt, där de får en roll som mer liknar konsultens, och som de inte har professionell kapacitet för.

Under tiden närmast före återinförandet av demokratin i Chile gjordes särskilda insatser för att stödja utvecklingen av demokratiska organisationer, också det i nära samarbete med svenska organisationer.

Samarbetet med Chile har nu övergått i "normala" former, och eobiståndet övergår i fortsättningen till vanligt projektbistånd med 20-procentig egeninsats.

Från och med 1991/92 inrättas ett nytt "demokratianslag" i biståndsbudgeten. Dit förs resterna av det humanitära biståndet tillsammans med en del särskilda insatser för demokrati och mänskliga rättigheter. Vi återkommer till det nya anslaget i kapitel 8.

19. Samarbete inom landramarna

Svenska organisationer med speciell kompetens inom ett område som prioriteras i det mellanstatliga samarbetet anlitas ibland av SIDA för att i samarbete med motsvarande organisationer i mottagarlandet genomföra insatser inom landramarna. (Landramen är det belopp som fastställs av

riksdagen för biståndet till ett land. Vad den ska användas till fastställs i avtal mellan de båda ländernas regeringar).

De långvarigaste och mest omfattande erfarenheterna av sådant samarbete finns inom det kooperativa området, där SCC sedan början av 1980-talet på SIDA:s uppdrag sköter det kooperativa biståndet till Zambia och sedan några år också till Nicaragua och Uganda.

Det bistånd inom landramarna som förmedlas av SCC uppgår 1990/91 till ca 25 miljoner kronor till Zambia och Nicaragua samt 30 miljoner kronor till Uganda.

Ett av SIDA:s syften med det kooperativa biståndet är att stödja uppbyggnaden av självständiga kooperativa rörelser i programländerna. Man har då funnit det rimligt att låta en del av biståndet förmedlas "från rörelse till rörelse" och att anlita den kooperativa rörelsen i Sverige som förmedlande länk.

För SCC är motivet för att gå in i den här typen av samarbete att stöd till Kooperation inte ska gå via staten utan från rörelse till rörelse, och att behovet av kooperativt bistånd är så stort, att SCC inte har någon möjlighet att ensamt ta ansvar för det. SCC skulle knappast ha möjlighet att samla in de 20 procent i egeninsats som krävs för "vanligt" eo-bistånd i den storleksordning som det här är fråga om.

SCC har satt som villkor för sin medverkan, att biståndet inom landramen ska ges på så långt möjligt samma villkor som det egna biståndet, och att det inte påverkar SCC:s identitet som självständig organisation.

Från SIDA har man haft förståelse för de här kraven och försökt att inte detaljstyra verksamheten. Samarbetet har reglerats i ett paraplyavtal med allmänna principer och inte i detaljerade uppdragsbeskrivningar som för vanliga konsulter. Vid en årlig genomgång där också mottagarlandets kooperativa organisation och myndighet deltar, granskas verksamheten för det gångna året och fastställs planerna för det kommande verksamhetsåret.

Samtidigt kan SIDA inte fransäga sig ansvaret för det bistånd som förmedlas inom landramen, och emellanåt uppstår friktioner i samarbetet, när SIDA-tjänstemän och SCC-medarbetare inte är överens om ansvarsfördelningen. Men i stort sett är båda parter nöjda med samarbetet, och ett nytt avtal, som ger SCC ännu större självständighet, är under utarbetande.

Problemen är större på mottagarsidan, där myndigheterna ofta vill styra den kooperativa verksamheten och de kooperativa organisationerna ibland uppfattas som en del av staten eller det styrande partiet. Att Sverige med pengar från landramarna stöder småböndernas fackliga verksamhet ses inte alltid med blida ögon. Problemen påminner om dem som uppstår vid direktstöd från statliga biståndsorgan till oppositionella rörelser i andra länder.

20. Miljöbistånd

1988 fattade riksdagen beslut om det femte biståndsmålet: biståndet ska bidra till framsynt hushållning med naturresurser och omsorg om miljön. En tjänst som miljörådgivare inrättades på SIDA. Miljörådgivaren samarbetar med de svenska organisationerna på tre olika sätt:

- Ansökningar till SEO-byrån om projektbidrag till insatser på miljöområdet behandlas regelmässigt i samråd med miljörådgivaren. Än så länge är det här ett nytt område för de flesta svenska organisationer, och ansökningarna har hittills varit få. Men intresset ökar i takt med insikterna om sambanden mellan miljö och utveckling.
- Miljörådgivaren försöker att tillsammans med SEO-byrån föra in ett miljötänkande i hela eo-biståndet. På samma sätt som miljöhänsyn ska finnas med i hela det statliga biståndet vill man få organisationerna att integrera miljöaspekter i sitt bistånd. En viktig plattform för det arbetet skapades genom seminariet "Att tänka på miljön" hösten 1989, där organisationerna bland annat fick diskutera rutiner och metoder för så kallade miljöeffektanalyser av sina biståndsinsatser.

Som vi redovisat tidigare, efterlyser organisationerna större möjligheter att få del av SIDAS sakkunskap och erfarenheter. Miljöområdet är ett sådant område, där många organisationer känner sina egna begränsningar och gärna vill ha råd och hjälp.

- En svensk organisation, Svenska Naturskyddsföreningen, administrerar på SIDAS uppdrag det mesta av direktstödet till organisationer i Syd på miljöområdet. SNF får ett årligt administrationsbidrag till sitt internationella kansli, som i samråd med den internationella paraplyorganisationen IUCN bedömer den växande strömmen av ansökningar från organisationer runt om i världen. Direktstödet beskrivs i ett särskilt avsnitt i det här kapitlet.

Insatserna inom det här området är ännu så nya, att det är för tidigt att dra några slutsatser om effekterna av dem.

21. Kulturbistånd

Kulturbiståndet, eller bidragen till kulturutbyte som det mest handlar om, har växt snabbt sedan det inrättades i början av 1980-talet. SIDAS kultursektion fördelade 1990/91 drygt 25 miljoner kronor till 200-250 projekt av skilda slag.

Bidragen går till institutioner, organisationer och personer och används till teater, musik, konst, konsthantverk, massmedia, sport... Ra-

marna är mycket vida, och några formella riktlinjer har hittills inte funnits, även om man successivt infört vissa avgränsningar. Inte heller någon bestämd ansökningstid, utan ansökningar kommer in och behandlas löpande.

En del av kulturbiståndet kommer att läggas in i landramar. Det gäller framför allt samarbete mellan museer, bibliotek och andra institutioner.

De svenska organisationer som får bidrag till kulturutbyte är i allmänhet organisationer som inte har någon annan form av samarbete med SIDA, till exempel Sveriges Författarförbund eller Tältprojektet.

Av de etablerade biståndsorganisationerna är det hittills bara Diakonia som fått kulturstöd, bland annat till ett AV-projekt i Costa Rica och en kulturfond i Chile.

Det händer, att kulturstödet kombineras med bidrag från SEO-byrån till volontärer eller projekt. Ett exempel på det är ett teaterprojekt i Nicaragua som Tältprojektet fått bidrag till.

Vid fördelningen av kulturstödet är det i första hand projekten som bedöms, i andra hand vilka organisationer eller institutioner som står bakom dem. Men man är restriktiv med stöd till individer och försöker hellre uppmuntra dem att förankra sina idéer i en organisation.

SIDAS informationssekreterariat arbetar också med kulturutbyte och arrangerar till exempel turnéer i Sverige med afrikanska och svenska författare och studieresor till Afrika för biblioteks- och museipersonal. Det händer också, att organisationer får bidrag från Info för kulturutbyte.

Inom det nya Östeuropabiståndet är det ibland oklart vem som har ansvar för vad inom SIDA. Svenska organisationer som vill ha bidrag för kulturutbyte med organisationer i Öst Europa hänvisas ibland till SEO-byrån och ibland till kultursektionen, som hör till Undervisningsbyrån.

Hösten 1991 planerar byrån att låta göra en första utvärdering av några projekt som fått kulturstöd. Samtidigt görs en redovisning i bokform av SIDAS erfarenheter av bistånd på kulturområdet.

22. AIDS-insatser

När det särskilda AIDS-anslaget inrättades inom SIDA 1988, avsattes 18 miljoner kronor av det till bidrag till enskilda organisationer, vid sidan av de vanliga projektbidragen från SEO-byrån. Bidragen kan sökas när som helst under året, och någon egeninsats krävs inte.

I samarbete med BIFO arrangerade SIDA till att börja med ett seminarium, där Hälsobyrån och SEO-byrån informerade om AIDS och om möjligheterna till bidrag. Utvecklingen därefter kan ses som ett exempel på vad som händer när en ny bidragsmöjlighet öppnas. Några organisationer, som genom sina samarbetspartners redan var engagerade i arbete för att förebygga AIDS och hjälpa AIDS-sjuka, ansökte omedelbart om bidrag från det nya anslaget. Sedan dröjde det ungefär ett år, innan SIDA

fick några fler ansökningar, och därefter kom i ett slag en rad ansökningar från nya organisationer.

Bidragen används till utbildning och upplysning om spridningen av HIV och AIDS, blodtestning samt rådgivning och stöd till AIDS-sjuka och deras familjer.

Enligt Hälsobyråns bedömning var det öronmärkta bidraget ett bra sätt att initiera eo-bistånd på ett nytt område. Nu planerar man att inom något år dra in den här möjligheten och låta organisationerna söka vanliga projektbidrag hos SEO-byrån för sina AIDS-insatser.

De organisationer vi intervjuat har inte haft några invändningar mot att SIDA genom det här tillfälliga bidraget försöker påverka inriktningen av eo-biståndet. De menar, att det fortfarande är upp till varje organisation att själv avgöra om den vill gå in på ett nytt område eller inte.

Det är troligt, att SIDA efter den här erfarenheten utnyttjar möjligheten att tillfälligt öronmärka bidrag till områden som verket av olika anledningar vill prioritera. I och med att befolkningsfrågan åter kommit i blickpunkten, är det ett tänkbart område för nya tillfälliga bidrag.

23. Nya anslag

Det nya stödet till Östeuropa är exempel på ett annat sätt att föra in eo-biståndet på nya banor – och att engagera nya organisationer i internationellt samarbete. I samband med statsmakternas beslut att avsätta en del av den svenska biståndsbudgeten för insatser i Östeuropa inrättades ett nytt anslag för "stöd till Östeuropa via folkrörelser och enskilda organisationer" inom SEO-byrån. Från 1989/90 anslog regeringen 30 miljoner kronor fördelade på tre år för samarbete med Polen och från 1990/91 60 miljoner kronor på tre år för samarbete med övriga Östeuropa.

Syftet med stödet är enligt regeringsbeslutet att främja en demokratisk samhällsutveckling samt att underlätta den ekonomiska och sociala omvälvning som har inletts.

Organisationerna förutsätts kunna samarbeta inom en rad områden, t ex utbildning, kultur, media, fackliga och sociala frågor, ungdomskontakter. På grund av de svåra miljöproblemen i Östeuropa prioriteras insatser inom miljöområdet.

En rad svenska organisationer hade redan inlett samarbete med sina broder- och systerorganisationer på andra sidan Östersjön och kom snabbt in med ansökningar om bidrag från det nya anslaget (Visserligen hade många organisationer protesterat mot att biståndsbudgeten nu också skulle användas till insatser i Östeuropa och till flyktingmottagning i Sverige, men protesten gällde inte insatserna som sådana utan det faktum att de skulle göras på bekostnad av biståndet till länder i Afrika, Asien och Latinamerika).

Bland det 80-tal organisationer som under 1990/91 fick bidrag från det nya anslaget finns både en del av de organisationer som sedan tidigare bedriver bistånd med SIDA-bidrag, till exempel AIC, LO/TCOs biståndsnämnd, Rädda Barnen och Svenska Naturskyddsföreningen, dels organisationer som aldrig tidigare fått bidrag från SIDA, till exempel baltiska exilorganisationer, Svenska Arbetsgivareföreningen SAF och Liberalt Utvecklingscentrum.

Vi kan notera, att många av insatserna gäller organisationsutveckling, folkbildning, funktionärsutbildning, facklig utbildning och andra former av demokratisk skolning, det vill säga en typ av insatser som enligt våra erfarenheter behöver få ökad tyngd även i det "vanliga" eo-biståndet. Andra insatser gäller miljövard, utbildnings- och kulturutbyte.

Fyra organisationer – AIC, LO/TCOs biståndsnämnd, Svenska Naturskyddsföreningen och Lantbrukarnas Riksförbund LRF har tecknat ramavtal med SIDA inom det nya anslaget om insatser i flera länder och/eller flera insatser i Polen.

De flesta insatserna har antingen precis inletts eller befinner sig fortfarande på planeringsstadiet. Någon utvärdering av dem är därför ännu inte aktuell. Vi kan tills vidare bara konstatera, att intresset för samarbete med Östeuropa är stort bland de svenska organisationerna.

24. Direktstöd

Direktstöd från statliga biståndsgivare i Nord till organisationer i Syd har, som vi sett i föregående avsnitt, blivit vanligare. I det svenska biståndet spelar direktstödet ännu en mycket begränsad roll. Regeln är att statsbidragen går via svenska organisationer till de organisationer de samarbetar med i Syd. Men det finns några viktiga undantag, och det finns också förslag inom SIDA, bland annat i Cedergrens-Odéns utredning om biståndet till afrikanska länder i kris, om att öka direktstödet.

Inom landramarna

Budgetåret 1990/91 lämnade SIDA 25 miljoner kronor i direktstöd inom landramarna till organisationer i Bangladesh, Indien och Sri Lanka, varav 20 miljoner kronor gick till Bangladesh.

Biståndet till Bangladesh har länge varit omdiskuterat. De flesta är överens om att det inte når den egentliga målgruppen, och att mycket försvinner på vägen i form av korruption. Direktstödet till ett fåtal stora och erkänt duktiga organisationer har blivit ett alternativ till att minska biståndet eller helt avbryta samarbetet med Bangladesh. Allt direktstöd är dock godkänt av den bangladeshiska regeringen.

Största bidraget går till Bangladesh Rural Advancement Committee BRAC, som får stöd bland annat till ett stort program för icke-formell

utbildning och till ett program för krediter till landsbygdsutveckling av ett konsortium, där SIDA ingår som en av åtta givare. SIDA stöder också ett liknande program som drivs av organisationen Proshika.

De bangladeshiska organisationer, som får direktstöd, är omvittnat effektiva och deras insatser ofta klart överlägsna de statliga.

SIDAs erfarenheter av det begränsade direktstödet inom landramarna är hittills övervägande goda. Men ett avgörande hinder för att bygga ut systemet är att det skulle öka den redan alltför stora arbetsbördan på biståndskontoren. Inom SIDA är det också en allmän uppfattning, att samarbetet mellan svenska organisationer och organisationer i Syd har ett värde sig, som man missar genom direktstödet.

I Indien har regeringen hittills kontrollerat mycket noggrant, att det utländska biståndet till de indiska organisationerna verkligen kommer från broder- och systerorganisationer, och skulle sannolikt inte acceptera något utbyggt direktstöd från SIDA eller andra statliga biståndsorgan.

Ett annat problem, särskilt i ett uppbyggnadsskede, är att biståndskontoren har svårt att bedöma de lokala organisationernas legitimitet och folkliga förankring. Det är ytterligare att skäl att föredra det indirekta stödet via svenska organisationer. Biståndskontoret i Bangladesh har också tagit kontakt med en svensk organisation, Diakonia, för att undersöka möjligheterna att kanalisera en del av det nuvarande direktstödet till de bangladeshiska organisationerna via den.

Kvinnoorganisationer

Direktstödet till kvinnoorganisationer i programländerna för det svenska biståndet infördes 1979 som ett led i arbetet med att göra biståndet mer "kvinnoinriktat". Efter en mycket blygsam start har det successivt ökat till ca 25 miljoner kronor budgetåret 1990/91.

En utvärdering av Lillemor Andersson-Brolin 1989 visade, att syftet med direktstödet och riktlinjerna för det hade tolkats så olika i olika länder, att det var omöjligt att dra några generella slutsatser om vad det haft för effekt. En stor del av direktstödet hade gått till lokala kvinnogrupper för inkomstgenererande aktiviteter av olika slag, men utan några medvetna urvalskriterier. Och en större del hade gått till "organisationer" som i själva verket var institutioner, stiftelser eller till och med regeringsorgan.

Någon jämförelse mellan direktstödet till kvinnoaktiviteter och samarbetet mellan svenska kvinnoorganisationer och kvinnoorganisationer i programländerna gjordes inte, och ingick inte heller i uppdraget.

I de reviderade riktlinjerna från 1989 inordnas direktstödet i SIDAs samlade ansträngningar för att främja kvinnornas deltagande i utvecklingen. Det ses som ett komplement till arbetet med att integrera kvinnorna i alla biståndsprogram. Tonvikten läggs vid strategiska insatser, som kan bidra till att öka kvinnors inflytande över sina egna liv och och

deras möjligheter att påverka samhällsutvecklingen. I varje programland utarbetas nu en strategi för direktstödet, utifrån en samlad analys av kvinnornas och kvinnoorganisationernas villkor.

Direktstödet till kvinnoorganisationer tas numera från SEO-byråns anslag men administreras i övrigt av de kvinnohandläggare, som sedan några år finns på alla biståndskontor. SIDA:s kvinnoenhet är bara inkopplad vid diskussioner om policy och riktlinjer för fördelning av bidragen.

Miljöinsatser

En del av SIDA:s särskilda miljöanslag används för direktstöd inom miljöområdet till organisationer i de länder som får svenskt bistånd. Det uppgick 1990/91 till drygt 2 miljoner kronor.

SIDA har slutit ett avtal med en svensk miljöorganisation, Svenska Naturskyddsföreningen SNF, som administrerar det mesta av stödet på SIDA:s uppdrag. Det är alltså inte något organisationssamarbete i gängse mening, utan SNF fungerar som konsult åt SIDA vid bedömningen av och fördelningen av bidrag till ett växande antal organisationer och grupper i Syd. Bedömningen av organisationer och projekt görs i nära samarbete med den internationella paraplyorganisationen International Union for Conservation of Nature and Natural Resources IUCN.

Utgångspunkten för direktstödet på miljöområdet är en övertygelse om att hushållning med naturresurser inte kan fungera, om den inte har en bred folklig förankring. Avgörande för vilka organisationer som får stöd är därför deras möjligheter att engagera den lokala befolkningen i projekten. Vid bedömningen läggs stor vikt vid både insatsernas karaktär och organisationerna. Bland de organisationer som får stöd är långtifrån alla demokratiskt styrda medlemsorganisationer. En del av dem är stiftelser, en del grupper av eldsjälar som satt igång projekt för att till exempel inventera naturresurser eller bilda naturvårdsområden. Det gemensamma är att de lyckas mobilisera lokala grupper i arbetet. Ett viktigt kriterium för att de ska kunna få stöd är dock att de arbetar ideellt.

Direktstödet på miljöområdet är ännu så nytt, att det är svårt att säga något bestämt om effekterna av det, men SIDA ser mycket positivt på utvecklingen hittills och möjligheterna att öka den här typen av insatser.

Vid sidan av stödet via SNF till lokala grupper och organisationer, stöder SIDA också några internationella ideella organisationer, som arbetar med att bredda intresset och engagemanget på miljöområdet. Det gäller bland annat PANOS, som får stöd för sin utbildning av journalister i miljöfrågor, och TVE, som får SIDA-bidrag till sin distribution av videomaterial.

Kulturbistånd

Inom SIDA:s anslag för kulturbistånd har både organisationer i Syd och svenska organisationer möjlighet att söka bidrag.

Men huvuddelen av direktstödet på kulturområdet går inte till organisationer utan till institutioner – teatrar, museer o s v – eller personer – konstnärer, författare o s v, och syftet med anslaget är inte primärt att stödja organisationer utan att främja kulturutbyte i många former mellan Sverige och länder i Syd, i första hand de länder som får svenskt bistånd.

AIDS- och andra hälsoinsatser

En del av SIDA:s tillfälliga anslag för AIDS-insatser är avsatt för bidrag till svenska organisationer, men bidrag har i undantagsfall också gått direkt till organisationer i Afrika för information och rådgivning i AIDS-frågor. Det har förmedlats av biståndskontoren och enligt SIDA:s handläggare betytt mycket, både reellt och psykologiskt, för organisationer som gör stora insatser inom ett svårt område. Men det ställer stora krav på biståndskontoren, som med dagens personalsituation inte har några möjligheter att utöka sina arbetsuppgifter.

Inom hälsoområdet finns också några exempel på direktstöd till organisationer i Syd inom landramarna. SIDA:s hälsobyrå ser dem som undantag men vill gärna ha kvar möjligheten att anlita väl fungerande inhemska organisationer som kanaler för det statliga biståndet – men bara under förutsättning att regeringen i mottagarlandet accepterar det.

SIDA:s hälsobyrå förmedlar också bidrag till internationella organisationer inom befolkningsområdet, dels ett större årligt bidrag till Internationella Familjeplaneringsfederationen IPPF från anslaget för multilateralt bistånd, dels mindre bidrag till ett antal mindre organisationer från anslaget för bistånd genom SIDA.

Någon utvärdering av direktstödet inom hälsoområdet har inte gjorts, men det allmänna intrycket inom SIDA är att det kommer till god användning.

25. SIDA:s struktur för samarbete med enskilda organisationer

Som väl framgår av de föregående avsnitten, har SIDA ett omfattande samarbete med svenska enskilda organisationer, med många olika kontaktytor – från verkets styrelse, beredningar och andra rådgivande organ där det ingår organisationsrepresentanter till alla de olika ingångar till ekonomiska bidrag, som vi beskrivit i det här kapitlet.

SEO-byrån

SEO-byrån tillkom som ett resultat av Sixten Hepplings utredning och som ett svar på organisationernas önskemål om en gemensam kontaktyta på SIDA. Där handläggs projektbidragen till organisationernas eget bistånd och katastrofbiståndet.

Men även för de bidrag som handläggs av SEO-byrån gäller olika villkor. **Projektbidragen** ska sökas två gånger om året – utom av organisationer med ramavtal som tecknar avtal för ett eller två år i taget – och enligt särskilda riktlinjer, som bland annat kräver en egeninsats på 20 procent. För **informationsbidragen** har man hittills haft egna riktlinjer och andra ansökningstider, men de inordnas från och med 1991/92 i projektbidragen. Bidragen till **katastrofbistånd** kan sökas när som helst under året, och för dem krävs ingen egeninsats.

Från 1990/91 tillkommer inom SEO-byrån anslaget för **insatser i Östeuropa** med i princip samma villkor som de vanliga projektbidragen.

Utanför SEO-byrån kan organisationerna söka bidrag från ett antal specialanslag, som alla har olika villkor för ansökan och rapportering, och som alla handläggs av olika byråer.

Humanitärt bistånd till Södra Afrika har hittills handlagts inom Regionavdelningen för södra Afrika och till Latinamerika inom Regionavdelningen för Asien och Latinamerika. Nu förs det humanitära biståndet ihop med de tidigare anslagen för demokrati och mänskliga rättigheter inom ett nytt anslag för **demokrati, mänskliga rättigheter och humanitärt bistånd**, som kommer att handläggas inom den nya Regionavdelningen för Latinamerika. För de här insatserna krävs ingen egeninsats, och ansökningar kan göras när som helst under året.

Insatser inom landramarna handläggs av respektive sektorbyrå. SCC samarbetar till exempel med Lantbruksbyrån om kooperativa insatser inom jordbruket. Här betraktas organisationerna som konsulter, som utför ett arbete på uppdrag av en byrå.

Användningen av det särskilda **miljöanslaget** samordnas av miljörådgivaren, som tillhör Planeringssekretariatet. Den del av anslaget som avsatts för enskilda organisationer i Syd slussas i huvudsak via Svenska Naturskyddsföreningen. Svenska organisationers ansökningar om bidrag till miljöinsatser behandlas inom SEO-anslaget men i samråd med miljörådgivaren. Där krävs egeninsats på 20 procent.

Bidrag till **kulturstöd** kan man söka hos kulturenheten på Undervisningsbyrån – och i vissa fall också på Informationssekretariatet. Inga bestämda ansökningstider finns, och riktlinjerna är ganska informella. Någon form av egeninsats behövs, men något specificerat krav finns inte. Informationssekretariatet lämnar också bidrag till ett par organisationer, Internationella folkhögskolan och Föreningen för utvecklingsfrågor, för insatser som närmast kan beskrivas som konsultuppdrag åt SIDA.

Bidrag till **AIDS-insatser** söks på samma ansökningsblanketter som projektbidragen men handläggs av Hälsobyrån och kräver ingen egeninsats.

Det är förståeligt, att organisationerna fortfarande efterlyser större samordning av regler och villkor för de olika anslagen och så långt som

möjligt en kontaktpunkt på SIDA.

Det är samtidigt lätt att förstå, att specialistkunnandet inom alla de olika områdena inte kan samlas på ett ställe inom SIDA bara för att underlätta samarbetet med organisationerna.

7. Slutsatser för framtiden

I de föregående kapitlen har vi försökt beskriva en del av de omvärldsförändringar som påverkar biståndet, förändringar i det svenska organisationslivet, generella erfarenheter i biståndsarbetet samt internationella och svenska erfarenheter av statligt stött eo-bistånd under 1980-talet.

Mot den bakgrunden vill vi sammanfatta några slutsatser om mål och medel i eo-biståndet.

Målet bör vara att bidra till en hållbar och demokratisk utveckling

I begreppet hållbar utveckling (sustainable development) lägger vi in båda de betydelser som det har fått i debatten, dels långsiktigt livskraftiga utvecklingsprocesser, dels hushållning med naturens resurser och omsorg om miljön.

Med demokratisk utveckling menar vi en utveckling som utgår från alla människors lika värde och ger alla människor, kvinnor och män, möjlighet att vara med och påverka sin framtid.

Strategier

Varje organisation måste själv översätta det övergripande målet till mer konkreta mål, anpassade efter den verklighet de arbetar i. Varje organisation måste också själv välja, utifrån sina egna idéer och värderingar, vilka medel den vill använda för att nå målen. Vi vill ändå ange några allmänna medel eller strategier, som vi tror kan bidra till ett bättre eo-bistånd i framtiden. Dessa strategier bildar utgångspunkt för våra förslag och utvecklas vidare i kapitel 8:

Strategier för organisationernas utvecklingssamarbete

- Mer dialog och mer ömsesidigt samarbete/utbyte Nord-Syd
- Mer långsiktighet i utvecklingssamarbetet
- Mer lokalt deltagande i Syd och Nord
- Mer stöd till organisationsutveckling
- Mer stöd till folkbildning
- Mer stöd till inkomstskapande aktiviteter
- Bättre integrering av kvinnorna

- Fler gemensamma utvärderingar Nord-Syd
- Fler nätverk mellan organisationer i Syd och Nord, mellan organisationer i Europa, mellan svenska organisationer
- Större öppenhet för förändringar

Strategier för samarbete mellan staten och organisationerna i Nord

- Klara kriterier för statsbidrag till eo-bistånd
- Mer information och opinionsbildning i Nord
- Mindre förhandsgranskning från staten
- Mer erfarenhetsutbyte mellan organisationerna och mellan staten och organisationerna
- Fler gemensamma utvärderingar staten – organisationerna
- Större öppenhet för förändringar

8. Framtiden – överväganden och förslag

A. Dubbla motiv för statsbidrag

Solidaritet är och förblir det viktigaste motivet för svenskt bistånd. Såväl organisationernas eget bistånd som det statliga bistånd som organisationerna en gång drev fram har sina rötter i den solidaritet med fattiga, förtryckta och utsatta grupper som är den ideologiska kärnan i folkrörelser som frikyrkorna, arbetarrörelsen, Kooperationen och nykterhetsrörelsen.

Som vi betonat i kapitel 2 är biståndets uppgift att undanröja hinder för utveckling i Syd, inte genom att försöka ta över ansvaret för utvecklingen i andra länder utan genom att stödja, komplettera och underlätta människors egna ansträngningar för att förbättra sina villkor Svenska organisationer kan bidra till utvecklingen i Syd genom att stödja dessa länders egna organisationer och på olika sätt komplettera och underlätta deras arbete för demokrati och utveckling.

Statens motiv för att lämna bidrag till organisationernas bistånd har alltid varit dubbelt:

- Eo-biståndet är en viktig del av det svenska biståndet, inte minst därför att det når grupper som inte nås med mellanstatligt bistånd.
- Organisationernas arbete är en förutsättning för opinionsbildningen kring relationerna mellan Nord och Syd och kring sambanden mellan vårt sätt att leva och villkoren för människor i andra länder.

Ibland har det ena motivet betonats starkare, ibland det andra, men båda har alltid funnits med i de diskussioner som föregått den snabba ökningen av bidragen.

För framtiden finns samma dubbla motiv för staten att avsätta en betydande del av biståndsanslaget för bistånd genom enskilda organisationer:

Vi anser, att den utveckling vi redovisar i vår översyn ger ökad tyngd åt båda motiven.

Organisationernas växande betydelse för utvecklingen i Syd ökar behovet av bistånd till organisationsutveckling och demokratisk skolning i

olika former, en naturlig uppgift för organisationerna i Nord snarare än för de statliga biståndsorganen.

I en tid när solidariteten inte längre är självklar och konkurrensen blir allt hårdare om människors tid och intresse behövs också ökade insatser för att skapa opinion i frågor om utveckling och bistånd.

I opinionsarbetet behövs också ett ökat samarbete mellan de organisationer som är engagerade inom det här området.

B. Villkor för statsbidrag

I ett demokratiskt samhälle har varje organisation rätt att själv bestämma vad den vill arbeta med och hur den vill göra det, så länge den håller sig inom lagens ramar. Den principen måste gälla även för eo-biståndet: Varje organisation har rätt att själv bestämma om den vill engagera sig i biståndsarbete och i så fall i vilka former. Eller för att uttrycka det mer konkret: Staten har varken rätt eller möjlighet att förbjuda en organisation att bedriva dåligt bistånd.

Däremot har staten inte skyldighet att lämna ekonomiskt bidrag till alla organisationer som bedriver bistånd. För att få statsbidrag måste de uppfylla vissa kriterier.

Ett första villkor för att en organisation ska kunna få statsbidrag till sitt bistånd måste vara att deras arbete ligger i linje med de fem av riksdagen beslutade målen för det svenska biståndet:

- Resurstillväxt
- Ekonomisk och social utjämning
- Ekonomiskt och politiskt oberoende
- Demokratisk samhällsutveckling
- Framsynt hushållning med naturresurser och omsorg om miljön

Lika litet som när det gäller det direkta statliga biståndet kan man begära, att varje enskild biståndsinsats ska bidra till att uppfylla alla fem målen. Tonvikten ligger alltid på något eller några av dem. För eo-biståndet är det naturligt, att demokratimålet får särskild tyngd.

Förutom detta allmänna villkor, att organisationens bistånd måste ligga i linje med de övergripande målen för det svenska biståndet, behövs ett antal klara kriterier. Kriterierna bör utgå från gemensamma erfarenheter av förutsättningarna för att biståndet ska bli ett bidrag till en hållbar och demokratisk utveckling.

I våra intervjuer har vi ibland hört argumentet, att man måste acceptera en del mindre lyckade insatser "för opinionens skull". Det kan ligga något i det, men vi tror inte, att statsbidrag till många organisationers

bistånd i sig garanterar en ökad biståndsvilja. Det kan också slå åt andra hållet: Dåliga biståndsinsatser skapar ingen opinion för ökat bistånd. Tvärtom. Varje gång det avslöjas, att en biståndsinsats misslyckats, ökar det misstron mot biståndet över huvud taget.

Mot den bakgrunden rekommenderar vi en viss skärpning av kriterierna för statsbidrag till eo-biståndet. Vi har försökt utforma dem så att de ska vara lätta att tolka och tillämpa och därmed förenkla administrationen av organisationernas ansökningar.

C. Förslag till kriterier

Vi föreslår följande kriterier för statsbidrag till organisationernas eget bistånd. (Vi återkommer längre fram till organisationernas medverkan i andra delar av det svenska biståndet.)

1. Krav på den svenska organisationen

1. Organisationens ska ha en ideell målsättning.
2. Organisationen ska vara demokratiskt uppbyggd. Den ska ha stadgar, medlemmar, en vald styrelse och regelbunden mötesverksamhet.
3. Organisationen ska ha bedrivit verksamhet i Sverige i minst tre år.
4. Organisationen ska ha inlett samarbete med en organisation eller grupp i Syd sedan minst ett år (gäller inte organisationer som enbart söker bidrag till information i Sverige).
5. Organisationen ska bedriva insamlingar och information i Sverige i anslutning till sitt bistånd. Verksamheten ska finnas dokumenterad i årsberättelse och bokslut.
6. Organisationen ska ha nödvändig kapacitet för att genomföra den planerade biståndsinsatsen – administration, personal, ekonomi.

Vad som är nödvändig kapacitet i fråga om administration och personal kan, beroende på biståndsinsatsen, variera från att några medlemmar är beredda att arbeta ideellt på sin fritid till att man bygger upp ett fullt utrustat kansli.

2. Krav på samarbetspartnern (u-landsorganisationen)

1. Organisationen ska ha en ideell målsättning.
2. Organisationen bör vara demokratiskt uppbyggd och arbeta för demokrati och delaktighet.
3. Organisationen ska bedriva verksamhet sedan minst ett år, och verksamheten ska vara dokumenterad.

Detta kan förefalla vara orimliga krav för de många nybildade organisationer och embryon till organisationer, som vi har beskrivit i de föregående kapitlen, och det måste givetvis finnas utrymme för flexibilitet. Vi kan inte kräva samma organisatoriska uppbyggnad och samma omfattande dokumentation som i det genomorganiserade svenska samhället. Men vi anser, att organisationen måste kunna visa, att den arbetar ideellt och i demokratiska former, med reella möjligheter för medlemmarna att påverka verksamheten.

Vi har blivit styrkta i den uppfattningen av diskussioner med afrikanska organisationer, i Kenya och Tanzania, som betonar att organisationerna måste arbeta ideellt och vara demokratiskt uppbyggda, om de ska kunna spela någon roll i ländernas fortsatta utveckling mot demokrati och ekonomisk självständighet.

Med kravet att organisationen ska ha en ideell målsättning har vi inte för avsikt att utesluta kooperativa och andra allmännyttiga föreningar som arbetar för att medlemmarna ska få det ekonomiskt bättre. Vad vi vill utesluta är rent kommersiell verksamhet, inte ekonomisk verksamhet där resultatet kommer alla medlemmar till godo.

3. Krav på biståndsinsatsen

1. Insatsen bör vara förberedd genom direkta kontakter mellan de två parterna, den svenska organisationen och samarbetspartnern.
2. Parterna bör ha utarbetat en gemensam plan för insatsen, underskriven av båda parter.
3. Den gemensamma planen bör ange hur den planerade verksamheten beräknas bli självbärande eller finansieras lokalt inom en angiven tidsperiod.
4. Den gemensamma planen bör ange hur parterna mellan sig har fördelat ansvaret för att genomföra verksamheten och för att bidra med nödvändiga resurser – arbete, pengar, material.
5. Vardera parten bör bidra med en klart angiven "egeninsats" i form av arbete, pengar och/eller material.
6. Den gemensamma planen bör ange hur målgruppen – kvinnor och män – påverkas av insatsen, och hur de själva kan påverka den.
7. Nödvändiga myndighetskontakter bör ha tagits i det land där verksamheten ska bedrivas.

4. Stiftelser, institutioner m m

I vårt uppdrag har ingått att undersöka försätsättningarna för att bredda begreppet bistånd genom enskilda organisationer till att också omfatta

vissa typer av stiftelser samt så kallade "non-governmental institutions" och eventuellt andra sammanslutningar.

Någon förutsättningslös sådan prövning har knappast varit möjlig, eftersom flera av de "organisationer" som sedan många år får SIDA-bidrag till sitt bistånd är stiftelser. Bland dem återfinns ett par av organisationerna med ramavtal, varav en, SHIA, tillkommit delvis på initiativ av SIDA.

Att säga ja eller nej till bidrag till stiftelser som sådana är omöjligt också av den anledningen att begreppet är så diffust.

Enligt Riksrevisionsverkets utredning "Stiftelser för statlig verksamhet" 1990 finns i svensk lag en enda definition av begreppet stiftelser, nämligen i lagen om tillsyn av stiftelser (1929:116). I den inledande paragrafen står, att det föreligger en stiftelse, om "någon anslagit egendom att såsom självständig förmögenhet fortvarande tjäna ett bestämt ändamål".

En stiftelse bildas alltså genom att egendom förs över från stiftarens/stiftarnas förmögenhet till stiftelsen för ett bestämt ändamål, som ska vara varaktigt. I och med att stiftelsen är bildad har stiftarna inte längre rätt att förfoga över den egendom de tillskjutit eller bestämma över förvaltningen av den.

En förutsättning för att en stiftelse ska kunna "tjäna sitt ändamål" är att den har ett förvaltande organ av något slag. Det kan vara en av stiftaren/stiftarna utsedd styrelse, men det kan också vara ett befintligt organ, till exempel en statlig myndighet eller en kommun.

Stiftelser är inte skyldiga att betala kommunal inkomstskatt men däremot i princip statlig inkomst- och förmögenhetsskatt – om de inte "har till uppgift att tillgodose kvalificerat allmännyttiga ändamål" och därmed är befriade från inkomstskatt enligt lagen om statlig inkomstskatt.

Det har gjorts flera försök att utforma en allmän lagstiftning för alla stiftelser. 1975-1983 arbetade en särskild stiftelseutredning, och 1987 utarbetades ett förslag till ny stiftelselag.

Förslaget utgår från den gamla definitionen från 1929 men med ett tillägg om att någon skriftligt ska ha åtagit sig att förvalta egendomen i enlighet med stiftarens föreskrifter. Huvuddelen av lagförslaget gäller civilrättslig reglering av stiftelserna, i första hand för att stärka samhällets kontroll. Bland annat föreslås att alla stiftelser ska registreras av länsstyrelserna och stå under deras tillsyn.

Av det här torde framgå dels att det är svårt att definiera och reglera stiftelser – utredningen behövde åtta år, lagförslaget tog ytterligare fyra år, och lagen är ännu inte beslutad av riksdagen – dels att det inte går att entydigt uttala sig för eller emot statsbidrag till stiftelser, när stiftarna kan vara såväl organisationer och privatpersoner, som landsting, kommuner eller staten själv.

Vi utgår från motiven för att lämna statsbidrag till eo-biståndet och kommer då till slutsatsen att stiftelser bör kunna få statsbidrag från anslaget för bistånd genom enskilda organisationer endast om de uppfyller motsvarande krav som dem vi ställer på organisationerna.

Vi föreslår, att de kriterier som vi angett här ovan i princip ska gälla även för stiftelser som söker statsbidrag till sin biståndsverksamhet. Eftersom stiftelser per definition inte har några medlemmar, måste kravet på demokratisk uppbyggnad anpassas till stiftelseformen. Punkt 2 under rubriken "Krav på den svenska organisationen" får i stället följande lydelse:

Stiftarna bör vara demokratiskt uppbyggda organisationer, och stiftelsen ska ha en styrelse, som utses av stiftarna för en begränsad mandattid. Stiftelser som bedriver insamlingar ska stå under samhällelig kontroll.

I övrigt ska samma kriterier kunna tillämpas genom att "organisationen" byts ut mot "stiftelsen".

SIDA och övriga biståndsmyndigheter har naturligtvis möjlighet att inom biståndet i övrigt vid behov anlita stiftelser som konsulter eller samarbeta med stiftelser i andra former. Detsamma gäller "non-governmental institutions", som vi ännu inte har lyckats definiera. Våra förslag till kriterier gäller bara anslaget för bistånd genom enskilda organisationer, som vi anser ska begränsas av de motiv staten har för att ekonomiskt stödja den formen av utvecklingssamarbete.

D. Bidragsvolym

Det finns, som vi sett, mycket som talar för ett fortsatt stort och växande eo-bistånd. Det behöver däremot inte betyda, att statsbidraget ska fortsätta att höjas i samma snabba takt som under 1980-talet.

Riksdagen har en mycket stark tilltro till organisationernas kapacitet att ta emot ökade statsbidrag till sitt bistånd och använda dem till insatser i linje med de svenska biståndsmålen. Trots de kraftigt föreslagna höjningarna i budgetpropositionerna – i 1991 års nådiga lunta föreslogs en höjning med 60 miljoner kronor från 675 miljoner 1990/91 till 735 miljoner kronor 1991/92 – kommer det varje år förslag om ytterligare höjningar. De motiveras ofta med svårigheterna att nå den egentliga målgruppen, de fattiga människorna, med statliga insatser och organisationernas större förmåga att nå ut med sitt bistånd.

De organisationer vi intervjuat har däremot, med något undantag, varit tveksamma till en fortsatt snabb höjning av bidragen. "Vi behöver konsolidera vårt arbete", "vi måste satsa mer på kvaliteten än på kvantiteten den närmaste tiden", "vi behöver förankra våra insatser bättre bland medlemmarna", är några av de förklaringar de angett. Samma tveksamhet har vi mött inom SIDA. Oron för att en del av ökningen har skett på

bekostnad av kvaliteten återkommer i många intervjuvar. Ingen har dock ansett, att bidragen ska minskas eller frysas på den nuvarande nivån, bara att ökningstakten behöver dämpas något.

Ett annat skäl att de närmaste åren inte öka eo-anslaget lika snabbt som hittills är att den typ av bistånd som framför allt behöver öka, stödet till organisationsutveckling och demokratisk skolning, i första hand kräver andra resurser än rent ekonomiska.

Kapacitetsutredningarna visar också, att det för vissa organisationer finns flaskhalsar, bland annat i förmågan hos deras samarbetspartners att ta emot ett snabbt växande bistånd.

1. Fortsatt ökning

Därmed inte sagt, att det inte finns behov av ökade statsbidrag. På några områden förutser vi ett växande behov av resurser. Det gäller bland annat information och opinionsbildning, utvärderingar samt stöd till nätverk och andra former av erfarenhetsutbyte.

Med den skärpning av kriterierna för statsbidrag som vi föreslår kommer fler organisationer än hittills att under en övergångsperiod få avslag på sina ansökningar. Därmed frigörs, åtminstone tillfälligt, en del resurser för de delar av eo-biståndet som behöver expandera.

Vi anser, att statsbidragen bör fortsätta att öka, om än inte i samma snabba takt som under 1980-talet. Ökningstakten bör bestämmas genom en avvägning mellan å ena sidan behovet av bistånd och å andra sidan kapaciteten hos de svenska organisationerna och deras samarbetspartners. Till kapaciteten räknar vi också organisationernas förmåga att klara sin egeninsats.

2. Egeninsats

Statsbidraget är avsett att vara ett bidrag till organisationernas eget bistånd, inte att finansiera det helt och hållet. Hos flera organisationer har vi noterat en oro för att deras bistånd ska bli alltför beroende av SIDA-bidragen. De försöker att öka sin egeninsats, både för att garantera att biståndet ska kunna fortsätta även om SIDA-bidraget skulle upphöra och för att förankra biståndet bland de egna medlemmarna. En ökad egeninsats betyder större andel insamlade pengar och därmed större ansträngningar för att engagera medlemmar och sympatisörer.

Men det finns också, som vi redovisat tidigare, organisationer som inte ser några problem med att SIDA finansierar hela deras bistånd, så länge de själva får bestämma innehållet i det. Skattebetalarnas pengar ska enligt den synen användas där de bäst behövs, och då bland annat inom eo-biståndet. Handikapporganisationerna är av principiella skäl motståndare till insamlingar, annat än i begränsad omfattning bland de egna

medlemmarna. De anser sig därför ha svårt att klara någon större egeninsats.

Egeninsatsen ska enligt gällande riktlinjer normalt uppgå till 20 procent. Men vi har funnit stora variationer, från några få procent till närmare 50 procent. Vad som räknas in i egeninsatsen varierar också. För vissa organisationer är det enbart kontanta bidrag, för andra enbart eget arbete och för det stora flertalet någon kombination av kontantinsats och arbetsinsats.

Vi anser, att organisationernas egeninsats är ett mått på deras vilja och förmåga att engagera sig i utvecklingssamarbete. Kravet på egeninsats bör därför finnas kvar och så långt möjligt gälla lika för alla organisationer. För att övertyga bidragsgivaren om sin kapacitet att genomföra en biståndsinsats måste en organisation enligt vår uppfattning kunna visa att den kan samla in eller på annat sätt få fram den begärda kontantinsatsen. Normen på 20 procent, som har gällt i många år, förefaller rimligt avvägd. Vi anser, att egeninsatsen i princip ska vara en kontantinsats, men att undantag ska kunna göras för maskiner och andra varor som ingår i ett projekt.

Vi föreslår, att egeninsatsen normalt ska utgöra minst 20 procent av organisationernas biståndsinsatser, och att den i princip ska erläggas kontant.

Med tanke på de stora variationer som finns idag, räknar vi med att det kan behövas en övergångstid innan man kan kräva samma egeninsats av alla organisationer. Vi räknar också med att det även i framtiden kan finnas anledning att i enstaka fall göra avsteg från normen, men att de i så fall ska redovisas som undantag, med klart angivna skäl för avvikelserna.

Under översynens gång har vi också diskuterat möjligheten att kräva en högre egeninsats första året en organisation får statsbidrag till sitt bistånd. Det skulle ge statsmakterna en möjlighet att låta en ny organisation visa vad den kan, innan den får samma förtroende som "gamla" organisationer. Det skulle också medverka till att organisationen börjar med en mindre insats, för att sedan utvidga den efter en inköringsperiod under det första året.

Vi har emellertid gjort bedömningen att det räcker med den "höjning av ribban", som vårt förslag till kriterier för statsbidrag innebär. Enligt dem ska en organisation ha funnits till i minst tre år och bedrivit verksamhet i ett u-land i minst ett år, innan den kan få bidrag. Under den tiden bör den ha möjlighet att både visa vad den kan och göra sina första misstag i Nord-Syd-samarbetet.

E. Anslagsform

Det är riksdagen som har beslutat, att en viss del av det svenska biståndet ska gå via folkrörelser och andra enskilda organisationer, och som varje år beslutar om nya ökningar av den delen. Det är också riksdagen som beslutat, att SIDA ska administrera det anslaget.

1. Eget anslag?

Man kan naturligtvis tänka sig andra lösningar. Ett förslag som framförts i våra diskussioner med organisationerna är att bryta ut "folkrörelseanslaget" och göra det till ett eget anslag i biståndsbudgeten.

Förespråkarna för den modellen anser, att när nu riksdagen har beslutat att folkrörelserna ska ha en viss del av biståndsanslaget, ska de inte behöva gå till SIDA och be om sina pengar eller få synpunkter på hur de ska användas.

Fördelningen av anslaget skulle i stället kunna skötas av folkrörelserna själva, till exempel genom ett nytt folkrörelseråd, som de själva utser (till skillnad från det av biståndsministern tillsatta folkrörelserådet). Modellen att organisationerna själva fördelar statliga pengar mellan sig prövas nu i ett nyinrättat folkbildningsråd, som har till uppgift att fördela statsbidragen till studieförbund och folkhögskolor. Den har också tidigare prövats bland annat vid fördelning av statsbidrag till handikapporganisationerna.

Bland organisationerna är de flesta tveksamma till en sådan modell. De är i huvudsak nöjda med samarbetet med SIDA och ser inga fördelar med att bygga upp ett nytt kansli eller en ny byråkrati för att fördela statsbidragen. Många är också skeptiska mot att låta organisationerna fördela pengar sinsemellan. De är rädda för att det skulle skapa rivalitet och därmed minska förutsättningarna för samarbete.

De flesta är nämligen överens om att det behövs ett närmare samarbete mellan folkrörelserna i biståndsfrågor. De behöver, som vi redovisat tidigare, få del av varandras erfarenheter av Nord-Syd-samarbete. De behöver också samarbeta för att väcka opinion i viktiga frågor, och de behöver ibland göra gemensamma aktioner för att påverka statsmakterna. Det finns alltså mycket som talar för ett närmare samarbete mellan organisationerna, dock utan uppgiften att fördela statsbidrag.

2. SIDA fördelar statsbidragen

Ett viktigt skäl för att behålla den nuvarande ordningen med att SIDA administrerar anslaget är behovet av dialog och erfarenhetsutbyte mellan organisationerna och SIDA, ett behov som växer i takt med insikten om svårigheterna i biståndsarbetet. Om eo-anslaget läggs utanför SIDA, finns

riskerna att SIDA-tjänstemännen blir mindre motiverade att delta i den dialogen.

Flera av de större organisationerna har, som vi sett, dessutom flera olika roller i förhållande till SIDA. En modell med ett eget eo-anslag direkt från riksdagen (via någon form av kansli) och andra specialdestinerade anslag som administreras av SIDA – katastrofbistånd, humanitärt bistånd m fl – skulle snarare försvåra än förenkla dessa organisationers egen biståndsadministration. De föredrar därför att även eo-anslaget administreras av SIDA, men givetvis i nära samråd med organisationerna.

Vi delar bedömningen, att det finns starkare skäl för att låta eo-anslaget ligga kvar på SIDA än för att lyfta ut det och göra det till en egen anslagspost i biståndsbudgeten.

F. Ramavtal

All erfarenhet visar att utvecklingssamarbete måste vara långsiktigt. Det tar tid att bygga upp ett fungerande samarbete, det tar tid att komma underfund med vad som fungerar och inte fungerar i de insatser man samarbetar om, och det tar tid innan verksamheten blir självgående (sustainable) och samarbetet kan övergå till andra former än ekonomiskt bistånd.

Samarbetet mellan organisationer i Nord och Syd måste ingå i en långsiktig process för en hållbar och demokratisk utveckling. Det betyder, att också statens bidrag till eo-biståndet behöver vara långsiktigt och flexibelt.

1. Från projektbidrag till programstöd och blockbidrag

Flertalet små organisationer söker fortfarande bidrag från SIDA till avgränsade projekt, som sällan ingår i något program för långsiktig utveckling. När vattenledningen är dragen eller byskolan byggd, är projektet avslutat och kan avrapporteras. Hur projektet kan bli en del i den fortsatta utvecklingsprocessen, funderar de kanske inte över.

Organisationer med större erfarenhet av utvecklingssamarbete har övergett det "enkla" projektsamarbetet. Deras bistånd syftar till att stärka organisationer, lokala grupper och individer så att de får större möjlighet att påverka utvecklingen av sitt samhälle. Projekten blir byggstenar i ett långsiktigt program för utveckling.

Den här utvecklingen har också påverkat SIDA-bidragen till eo-biståndet. Inom ramavtalen sker nu, i takt med att förtroendet ökar för organisationernas förmåga att själva bedöma sina insatser, en successiv övergång från projektbidrag till programstöd (enligt definitioner i kapitel 6, avsnitt A6).

De nya ramavtalen med SMR och PMU är ett steg på vägen mot ännu större självständighet för organisationerna. Det påminner om de blockbidrag (block grants), som ingår i de norska och holländska biståndsmyndigheternas bidrag till organisationerna. Blockbidraget är ett bidrag till en organisations hela bistånd, utan någon specificering av projekt eller program, och förutsätter ett grundmurat förtroende för organisationens kapacitet och omdöme.

Vi räknar med en utveckling mot mer programstöd och fler blockbidrag under 1990-talet. Det är en naturlig följd såväl av de förändrade formerna för samarbete mellan svenska organisationer och organisationer i Syd som av många års förtroendefullt samarbete mellan SIDA och organisationerna.

Vi tar för givet, att många små organisationer även i fortsättningen kommer att engagera sig i enstaka projekt, och att det därför även i fortsättningen bör finnas utrymme för renodlade projektbidrag. Men med övergången till ett system där alla organisationer omfattas av ramavtal (se nedan), kommer projektbidragen i huvudsak att beslutas inom respektive ramorganisation och bara redovisas till SIDA i årsplaner och -rapporter.

Det innebär, att även eventuella bidrag för färdigplanering av projekt kommer att beslutas inom ramorganisationerna. SIDA har hittills sagt nej till generella projekteringsbidrag men däremot kunnat bevilja bidrag till planering av en ny fas av ett pågående projekt. En annan modell tillämpas av SMR: medlemsorganisationerna kan få bidrag till färdigplanering av projekt som bedöms som intressanta, men bara om en opartisk person deltar i den fortsatta planeringen. Vi utgår från att ramorganisationerna hittar sina egna modeller för bidrag till projektplanering, och att sådana bidrag även i fortsättningen lämnas restriktivt.

Vi föreslår, att SIDA:s bidrag till organisationernas eget bistånd i ökad utsträckning utformas som programstöd och blockbidrag.

2. Treårsavtal

Själva ramavtalen, som reglerar villkoren för samarbetet, är femåriga. Beslut om bidrag fattades till helt nyligen för ett år i taget. Men under de senaste åren har SIDA tecknat tvååriga avtal om bidrag med nio organisationer – SMR, Diakonia, PMU, SVS, AIC, LO/TCO, SCC, SHIA och UBV – och även de återstående ramorganisationerna väntas få tvåårsavtal, när de gällande avtalen löper ut.

Det är en naturlig utveckling, i linje med utvecklingen mot programstöd och blockbidrag. Enligt vår uppfattning finns det också mycket som talar för att på sikt förlänga avtalen med ytterligare ett år.

De statliga myndigheterna ska numera vart tredje år inkomma med en "fördjupad anslagsframställning" där de mer ingående redovisar sitt

arbete. Den kompletteras sedan med årliga, mer översiktliga, anslagsframställningar.

Vi kan tänka oss, att avtalen med ramorganisationerna i framtiden blir treåriga och blir organisationernas motsvarighet till de fördjupade anslagsframställningarna, och att de kombineras med en årsrapport enligt vårt förslag, som också redovisar kompletteringar och planerade förändringar i det gällande treårsavtalet.

Innan treårsavtalet löper ut, blir det naturligt med en ordentlig genomgång, inklusive en större utvärdering av någon del av organisationens arbete, och diskussion om formerna för det framtida samarbetet med SIDA. Vi utgår från att avtalsperioderna anpassas så att treårsgenomgångarna med de olika ramorganisationerna fördelas något så när jämnt under treårsperioden.

Ett system med treårsavtal och årlig uppföljning skulle göra det lättare att anpassa SIDA:s krav på planering och rapportering till organisationernas egna. Det bör till exempel vara enklare att tillmötesgå önskemålen om rapportering per kalenderår inom ramen för ett treårigt avtal.

Vi föreslår, att SIDA undersöker förutsättningarna för en successiv övergång till ett system med treåriga avtal för bidragen till organisationernas eget bistånd, och att treårsavtalen i så fall följs upp med årliga rapporter och årsgenomgångar.

3. Fler ramavtal

De 11 organisationer som hittills haft ramavtal med SIDA fick dem i slutet av 1970-talet eller i början av 1980-talet. Från 1991/92 tillkommer Svenska Röda Korset som ny ramorganisation. Principiellt finns inga hinder för SIDA att ersätta projektbidragen till fler organisationer med ramavtal, men de organisationer som på senare år hört sig för om möjligheterna har hittills fått nej. SEO-byrån har motiverat sina avslag i första hand med att organisationernas bistånd inte varit tillräckligt omfattande för att motivera ramavtal.

Några fastställda kriterier för att en organisation ska vara kvalificerad att få ett eget ramavtal finns inte. De organisationer som idag har sådana avtal har fått dem på grund av många års erfarenhet av biståndsprojekt med SIDA-bidrag och/eller stor omfattning på sitt bistånd.

Vi anser, att möjligheterna till ramavtal inte ska vara begränsade till de nuvarande 12 ramorganisationerna, utan att fler organisationer successivt ska kunna kvalificera sig för egna ramavtal. Det förutsätter, att det finns klara – och helst någorlunda allmänt accepterade – kriterier för bedömningen. Några tänkbara sådana kriterier är:

- lång erfarenhet av eget biståndsarbete
- lång erfarenhet av samarbete med SIDA

- omfattande biståndsverksamhet
- förankring av biståndet i den egna organisationen
- mål och måluppfyllelse för organisationens bistånd
- verksamhet och kompetens inom ett specialområde

Vi föreslår, att SIDA med utgångspunkt från de här förslagen och i samråd med organisationerna utarbetar kriterier för nya ramavtal, samt bedömer förutsättningarna för att teckna egna ramavtal med någon eller några av de organisationer som uttryckt intresse för det.

4. En paraplyorganisation med ramavtal för övriga organisationer

Högst 5 procent av projektbidragen går idag till "övriga organisationer", som inte omfattas av ramavtal. Men arbetet med dem tar över hälften av handläggarnas tid på SEO-byrån. Det är enligt vår mening en helt oacceptabel ordning, särskilt som vi ser att det går ut över en fördjupad dialog med ramorganisationerna, som båda parter frågar efter.

Vi har därför under översynens gång diskuterat olika möjligheter att förenkla och/eller underlätta SIDA:s arbete med de många ansökningarna från små organisationer.

Vi tror inte på förslaget att utan någon närmare granskning bevilja ansökningar upp till ett visst belopp. Det skulle inte gagna vare sig de svenska organisationerna eller deras samarbetspartners – i den mån de har några. Det är framför allt i den här gruppen vi hittar svenska organisationer som själva både tar initiativet och genomför insatserna. Det är ibland till och med troligt att insatserna gör mer skada än nytta och mer sällan som de bidrar till någon långsiktig utveckling.

Men de här organisationerna har en vilja och ett engagemang, som det gäller att ta vara på, för både biståndets och opinionens skull. De behöver mer rådgivning och utbildning om hur deras bistånd kan bli bättre, inte mindre.

Vi har undersökt olika möjligheter att delegera och lägga ut handläggningen av ansökningarna på någon organisation eller institution. Alternativet att förstärka SEO-byrån har vi bedömt som mindre realistiskt, bland annat med tanke på statsmakternas mycket restriktiva inställning till nya tjänster vid myndigheterna.

Att "delegera myndighetsutövning" är inte helt enkelt, och meningarna är delade även bland juridisk expertis om på vilka villkor det kan göras. SEO-byrån har i det nuvarande avtalet med BIFO tolkat reglerna så att SIDA kan delegera arbetet med "fullständighetsgranskning" av ansökningarna, men att bedömning och beslut i varje enskilt fall måste vara en uppgift för myndigheten. Vi har också hört argumentet, att det vore orimligt om BIFO först skulle ge organisationerna goda råd om hur de ska

fylla i sina ansökningar och sedan bedöma samma ansökningar och fatta beslut om bidrag.

Men den dubbla uppgiften har faktiskt flera av de organisationer som idag har ramavtal med SIDA, nämligen de paraplyorganisationer, som samordnar biståndet från en rad medlemsorganisationer. De ordnar utbildning för medlemsorganisationerna, de ger dem råd om såväl biståndsinsatsernas utformning som hur de ska fylla i ansökningar om bidrag, och de avgör vilka projekt som ska få bidrag – och hur mycket – genom den samlade ansökan som ligger till grund för ramavtalet med SIDA.

Vår slutsats blir därför, att "övriga organisationer" kan samlas under ett nytt paraply, en slags serviceorganisation, som har ramavtal med SIDA, med i princip samma uppgifter som övriga paraplyorganisationer med ramavtal, men med ännu större tonvikt på rådgivning, utbildning och erfarenhetsutbyte mellan de organisationer som ingår.

Parallellen kan inte dras hur långt som helst. Visst är det skillnad mellan en paraplyorganisation som samlar organisationer med en gemensam ideologi och ett "serviceparaply" för organisationer som ibland inte har något annat gemensamt än att de är engagerade i biståndsinsatser av olika slag.

Men vi tror ändå, att parallellen håller, och att den här lösningen är värd att pröva. Det är ett sätt att klara delegeringen av myndighetsutövning, som bevisligen redan fungerar: SIDA fattar beslut om bidrag till ett antal ramorganisationer, som fördelar bidragen inom sig, och som redovisar användningen av bidragen till SIDA. Och det skulle kunna bli ett sätt att förbättra kvaliteten i de små organisationernas bistånd.

Mot bakgrund av de skärpta kriterier vi föreslår för SIDA-bidragen, blir rådgivning och utbildning ännu viktigare än idag. Vi tänker oss, att en organisation som får avslag på sin ansökan dels ska få en ordentlig motivering till varför den inte håller måttet, dels erbjudande om rådgivning och utbildning som kan öka förutsättningarna för att organisationen ska kunna komma igen längre fram med bättre underbyggda ansökningar.

Vi föreslår därför, att organisationer som söker projektbidrag från SIDA och som inte omfattas av något ramavtal samlas i en paraplyorganisation, som får ramavtal med SIDA, och att organisationen får följande uppgifter:

- fördela bidrag efter ansökan
- utbildning och information
- rådgivning
- erfarenhetsbank
- kontakter med SIDA

Förslaget innebär, att det i fortsättningen inte ska vara möjligt för någon organisation att gå direkt till SIDA med en ansökan om bidrag inom folkrörelseanslaget. Alla ansökningar måste gå genom någon av de existerande ramorganisationerna eller den föreslagna nya paraplyorganisationen.

BIFO som paraply

Ett alternativ är att "övriga organisationer" bildar en helt ny paraplyorganisation, som tecknar ramavtal med SIDA. Ett annat är att utgå från en befintlig organisation, som får en utökad roll med nya uppgifter. Enligt vår uppfattning finns det flera skäl att föredra det senare.

Förutom rent praktiska skäl, som att det tar tid att bygga upp en ny organisation och få den att fungera, finns också ett principiellt skäl: enskilda organisationer eller samarbetsorgan mellan organisationerna bör bildas av medlemmar och medlemsorganisationer själva, inte av staten – även om det, som vi sett, förekommit tidigare.

För oss har det varit naturligt att diskutera BIFOs möjligheter att ta på sig nya uppgifter och bli paraplyorganisation för alla de "övriga organisationer" som får bidrag från SIDA för sitt bistånd men som inte omfattas av något ramavtal. BIFO har redan idag en rad av de uppgifter, som en sådan paraplyorganisation skulle få, och någon annan organisation med motsvarande förutsättningar har vi inte stött på.

BIFO har sitt ursprung i "Frivilligorganisationernas informationscentral". Den bildades i början av 1970-talet av ett antal volontärorganisationer för att samordna sin information om volontärverksamheten och sina kontakter med SIDA. I takt med att fler organisationer engagerat sig i utvecklingssamarbete, har BIFO fått fler medlemmar och arbetet alltmer inriktats på erfarenhetsutbyte, rådgivning och utbildning i praktiskt biståndsarbete. BIFO har idag 41 organisationer som medlemmar.

Avtalet med SIDA från 1985/86 om att på SIDA:s uppdrag granska och komplettera ansökningarna från alla de övriga organisationerna har gett BIFO överblick över deras bistånd och personlig kontakt med i stort sett alla de sökande organisationerna.

Granskningen och kontakterna med organisationerna ger BIFO en god bild av deras utbildnings- och informationsbehov, och BIFO ordnar varje år ett stort antal kurser och seminarier för sina medlemsorganisationer och för övriga organisationer.

Många av kurserna genomförs i samarbete med SVS, som sedan några år finns i samma lokaler som BIFO. Båda organisationerna är mycket positiva till det samarbete som utvecklats mellan dem, och diskussioner pågår om att knyta dem ännu närmare varandra. Såvitt vi kan se, skulle båda organisationerna ha mycket att vinna på en sammanslagning. Volontärer från de många små organisationerna skulle kunna få bättre

utbildning och service med hjälp av SVS, och SVS-volontärerna skulle i ökad utsträckning kunna arbeta genom enskilda organisationer.

BIFO har vidare ett embryo till "erfarenhetsbank" i det dataregister över AV-material om Nord-Syd-relationer och organisationsbistånd som byggts upp de senaste åren. Det skulle utan större svårigheter kunna kompletteras med uppgifter om organisationernas erfarenheter och personer med kompetens inom olika områden.

En invändning mot att göra BIFO till paraplyorganisation för alla "övriga" organisationer är att BIFO skulle få två slags medlemsorganisationer, dels de "riktiga" medlemmarna, dels de som inordnas under det nya paraplyet, och att det skulle skapa problem för BIFOs styrelse vid bidragsfördelningen.

Vi inser problemet, men tror att det går att hitta en praktisk lösning på det. Även här finns en parallell i de nuvarande ramorganisationerna. Svenska Missionsrådets biståndsnämnd fördelar inom sitt ramavtal bidrag även till organisationer som inte är medlemmar i SMR. (Samtidigt har SMR medlemsorganisationer som har egna ramavtal med SIDA och inte omfattas av ramavtalet med SMRs biståndsnämnd.)

Det här är bara en av de praktiska frågor som måste lösas, om SIDA och BIFO kommer överens om ett ramavtal enligt de principer som vi skisserat. En annan fråga som måste utredas närmare är BIFOs behov av förstärkning för att kunna ta på sig de nya uppgifterna.

Vi föreslår, att SIDA och BIFO gemensamt utreder förutsättningarna för att BIFO ska kunna fungera som paraplyorganisation, med uppgifter enligt ovan, för organisationer som inte omfattas av något annat ramavtal, samt att SIDA därefter tecknar ramavtal med BIFO, om möjligt redan från och med budgetåret 1992/93.

5. Olika kategorier av ramavtal

Vi vill i fortsättningen dela in ramavtalen i tre kategorier: projekt-, program- och blockavtal (för definitioner av begreppen projekt, program och block, se kapitel 6, avsnitt A6).

Kategorin projektavtal är i första hand tänkt för det föreslagna ramavtalet med BIFO, som kommer att omfatta en mängd projekt genom en rad olika organisationer. I övrigt förutser vi en successiv övergång till program- och blockavtal.

Förutom den indelningen kan det finnas anledning att skilja mellan paraplyorganisationer, som samordnar biståndet från ett antal medlemsorganisationer, och organisationer som bara bedriver bistånd genom den egna organisationen. Den distinktionen kan bli relevant vid utformningen

av de framtida administrationsbidragen. Vi får då sex kategorier av ramavtal enligt följande matris:

	Paraplyorg	Icke paraplyorg
Blockavtal		
Programavtal		
Projektavtal		

6. Internationella organisationer

Bland de organisationer som idag får bidrag genom SEO-byrån finns tre internationella organisationer – Kyrkornas Världsråd (World Council of Churches WCC), Internationella Kooperativa Alliansen IKA och Handikappades International (Disabled Peoples' International DPI).

Det finns goda skäl för SIDA att stödja dessa, och kanske ytterligare några, internationella organisationers arbete och för att dra nytta av deras erfarenheter inom sina respektive områden.

Men det stämmer inte riktigt med motiven för statsbidrag till eobiståndet att lämna bidrag direkt till internationella organisationer. Deras möjligheter att påverka biståndsviljan och delta i opinionsbildningen i Sverige är begränsade.

Däremot tror vi, att deras kompetens och erfarenhet kan vara till stor nytta i de svenska organisationernas informations- och opinionsarbete. Enligt vår mening skulle förutsättningarna för ett sådant utbyte underlättas om bidragen till de internationella organisationerna inordnades i ramavtalen med svenska organisationer.

Utan att ha samrått med berörda organisationer finner vi det rimligt, att bidraget till WCC går via SMR, bidraget till IKA via SCC och bidraget till DPI via SHIA.

Vi föreslår, att SIDA i samråd med berörda internationella och svenska organisationer utreder förutsättningarna för att inordna bidragen till internationella organisationer i ramavtal med närstående svenska organisationer.

SIDA har givetvis möjlighet att lägga ut uppdrag på de internationella organisationerna eller samarbeta med dem i andra former. Vårt förslag gäller de bidrag som utgår till organisationernas eget bistånd.

7. Utvidgat ramavtal

De många formerna för samarbete med SIDA vid sidan av deras eget bistånd med projektbidrag har fått många organisationer att beklaga sig över de olika villkoren och rutinerna för ansökningar och rapporter, som gör deras administration onödigt tungrodd. Helst skulle de vilja samla överenskommer om allt sitt samarbete med SIDA i ett avtal och rapporteringen om alla de olika insatserna i en årlig rapport till SIDA. En sådan ordning försvåras av den principiella skillnaden mellan organisationernas eget bistånd, som de enligt riksdagsbeslut själva har ansvaret för, och insatser som de utför på uppdrag av SIDA, och där SIDA har ansvaret.

I praktiken gör organisationerna – och SIDA – däremot liten skillnad mellan det egentliga eo-biståndet och delar av katastrofbiståndet och det humanitära biståndet, som de själva tar initiativ till. De ansöker om bidrag, de genomför insatsen tillsammans med sina samarbetspartners och utifrån sin speciella kompetens och sina värderingar, och de rapporterar till SIDA. Enda skillnaden är ofta att SIDA i de senare fallen inte kräver någon egeninsats.

Vi anser därför, att SIDA och organisationerna i kommande överläggningar om nya ramavtal ska sträva efter att i samma avtal ta upp villkoren för hela organisationens samarbete med SIDA, oavsett anslagsform.

De praktiska förutsättningarna för en sådan samordning behöver studeras närmare. Det gäller inte minst kravet på egeninsats. Det finns till exempel ingen självklar gräns mellan det vanliga projektbiståndet med egeninsats och en del av de katastrofförebyggande och humanitära insatserna, där det idag inte krävs någon egeninsats. Rent principiellt vore det logiskt att ha samma regler för alla insatser som genomförs på organisationernas initiativ med bidrag från SIDA, men vi inser att ett sådant förslag inte är realistiskt, åtminstone inte på kort sikt, med tanke på den omfattning som organisationsinsatser med 100-procentig finansiering från SIDA har fått. Men villkoren behöver ses över och riktlinjerna bli klarare.

Vi föreslår därför, att SIDA undersöker förutsättningarna för att i ramavtalen med organisationerna i möjligaste mån inkludera villkoren för allt samarbete mellan respektive organisation och SIDA.

Tilläggas kan, att det är ett begränsat antal organisationer som utför uppdrag åt SIDA eller har andra bidrag från SIDA än de vanlig projekt- och informationsbidragen. För majoriteten av organisationerna skulle kontakterna med SIDA inte förändras av det här förslaget.

8. Information och utbildning

Informationsbidragen är numera inordnade i projektbidragen, men behandlas ändå separat, eftersom de avser verksamhet i Sverige och inte i ett annat land.

Vi anser, i likhet med flera av de intervjuade organisationerna i Sverige, övriga Europa och Afrika, att information och opinionsbildning blir en allt viktigare uppgift för organisationerna under 1990-talet. I begreppet information lägger vi, i brist på en vettig översättning, också in "development education", att öka människors insikt om villkoren för en hållbar utveckling och – inte minst – vilka förändringar den kräver i vår del av världen, av vårt sätt att leva.

Debatten – eller bristen på debatt – om de här frågorna under 1980-talet och hittills under 1990-talet talar för att det inte blir någon lätt uppgift. Men det bör vara en utmaning för alla de organisationer som är engagerade i utvecklingssamarbete av olika slag, liksom för SIDA:s informatörer. Vi tror, att det finns behov av ett ökat samarbete på det här området, både mellan organisationerna och mellan dem och SIDA.

Vi tror också, styrkt av erfarenheter från svenska och holländska organisationer, att organisationerna i betydligt högre utsträckning än hittills bör anlita experter från Syd, såväl ledare och medlemmar från de organisationer de samarbetar med som professionella utbildare/informatörer, för medverkan i utbildning och information i Sverige. Inte minst när man vänder sig till barn och ungdom har det visat sig vara ett sätt att öka deras intresse och engagemang.

Vi räknar med att det kommer att behövas ökade resurser för information och utbildning, inom ramen för anslaget till organisationernas eget bistånd.

Det sjunkande intresset för att söka bidrag för information i Sverige, sedan de nya reglerna infördes, inger i det sammangånget en viss oro. (Nedgången gäller bara den mindre andel av informationsbidragen som fördelas efter ansökan. Årsbidragen till studieförbund, löntagarorganisationer och några andra större organisationer ökar planenligt.) Det är ännu för tidigt att avgöra om nedgången är tillfällig, på grund av osäkerhet om vad reglerna innebär, men SIDA och organisationerna bör vara uppmärksamma på tendensen och gemensamt fundera över möjligheter att öka intresset för information om relationerna mellan Nord och Syd.

Bidragen efter ansökan är i pengar räknat en mindre del av informationsbidragen, vid sidan av årsbidragen och de bidrag till information som ingår i ramavtalen, men de kräver förhållandevis mycket arbete på SEO-byrån. Enligt de nya reglerna ska ansökningarna om informationsbidrag behandlas som en del av ansökningarna om projektbidrag. I konsekvens med vårt förslag om att BIFO ska bli paraplyorganisation för

”övriga organisationer” och samla deras projekt i ett nytt ramavtal med SIDA, är det därför naturligt att även informationsbidrag efter ansökan ingår i detta ramavtal. Fördelningen av årsbidrag för information bör däremot, i likhet med fördelningen av projektbidrag mellan ramorganisationerna, göras av SIDA.

Längre fram i det här kapitlet föreslår vi, att SIDA och organisationerna varje år ska genomföra några gemensamma utvärderingar. Ett angeläget område för en sådan utvärdering är organisationernas respektive SIDA:s förmåga att nå ut med sin information och i vilken utsträckning de lyckas öka människors kunskaper, intresse och engagemang. Som tidigare utvärderingar av organisationernas informationsverksamhet visat, är det betydligt lättare att mäta mängden informationsmaterial och antalet kurser än att ta reda på vad som händer med de människor som tar del av informationen. Men det är det senare som vi behöver få svar på.

Vi föreslår, att ökade resurser avsätts för bidrag till information och opinionsbildning, inom anslaget för bidrag till organisationernas eget bistånd,

att informationsbidrag efter ansökan fördelas av BIFO inom det föreslagna ramavtalet med SIDA, samt

att en gemensam SIDA-organisations-utvärdering görs av effekterna av olika insatser för information och opinionsbildning.

9. Katastrofbistånd

Katastrofer är definitionsmässigt något som inträffar plötsligt och oväntat och som därför inte kan förutses. Därmed skulle inte heller katastrofbiståndet kunna planeras långsiktigt.

Men som vi vet, har långvariga krig, folkomflyttningar och miljöförstöring skapat en rad mer eller mindre permanenta katastrofer och därmed ett kontinuerligt behov av katastrofbistånd. En del naturkatastrofer, som cykloner och översvämningar, är relativt regelbundet återkommande, liksom behovet av katastrofbistånd till de drabbade områdena och – inte minst – behovet av katastrofförebyggande insatser.

Ett litet antal svenska organisationer förmedlar, som vi sett, en stor del av det svenska katastrofbiståndet. Hos dessa organisationer, ”de fem stora” och några till, finns en samlad kompetens och en god överblick över de förutsägbara behoven av katastrofbistånd i de områden dit de brukar förmedla sådant bistånd.

Flera av organisationerna har uttryckt önskemål om att få disponera ett rambelopp för katastrofbistånd, inom vilket de själva kan fatta beslut. Vi delar deras bedömning, att det skulle förbättra deras möjligheter att vid behov göra snabba insatser, liksom deras möjligheter till mer långsiktig planering av katastrofförebyggande åtgärder.

Samma inställning finns hos inom SIDA:s SEO-byrå, som arbetar med

ett förslag om ramavtal för en del av katastrofbiståndet. Där anser man att ramavtal skulle göra det lättare för organisationerna att samordna katastrofinsatserna med sitt övriga bistånd och därmed öka inslagen av långsiktigt utvecklingstänkande i katastrofbiståndet.

Inom UD:s u-avdelning har man heller inga principiella invändningar mot att en mindre del av katastrofanslaget avsätts till ramavtal med de etablerade organisationerna inom katastrofbiståndet. En del av deras katastrofinsatser fungerar redan idag i praktiken som långsiktiga program.

SIDA har redan idag möjlighet att fatta beslut om tvååriga och i vissa fall också treåriga katastrofinsatser som genomförs av de större organisationerna. Vid katastrofgruppens sista möte budgetåret 1990/91 avsattes till exempel 94 miljoner kronor för insatser under budgetåret 1991/92 och 3 miljoner kronor för budgetåret 1992/93, och utvecklingen går mot fler långsiktiga beslut.

Våra överväganden gäller endast en mindre del av det samlade katastrofbiståndet. Vi utgår, liksom organisationerna, SIDA och UD, från att huvuddelen av katastrofanslaget även i framtiden kommer att fördelas löpande under året efter beslut av SIDA eller regeringen. Fördelningen mellan katastrofbistånd inom ramavtal och katastrofbistånd enligt särskilt beslut måste avgöras efter samråd mellan UD, SIDA och de berörda organisationerna. Av vår uppdragsbeskrivning framgår också, att SIDA har för avsikt att se över även övriga delar av katastrofbiståndet "i särskild ordning".

Vi föreslår, att en del av anslaget för katastrofbistånd avdelas för insatser inom ramavtal, som SIDA tecknar med organisationer som så önskar, och som enligt SIDAs bedömning har kapacitet och kompetens för att genomföra insatser inom det området.

Samtidigt vill vi understryka behovet av en särskild översyn av det samlade katastrofbiståndet.

10. Demokrati, mänskliga rättigheter och humanitärt bistånd

I statsverkspropositionen 1991 läggs ökad vikt vid demokratimålet för det svenska biståndet, framför allt genom inrättande av ett nytt anslag, "Demokrati, mänskliga rättigheter och humanitärt bistånd". Till det nya anslaget, som för 1991/92 uppgår till 550 miljoner kronor, förs vad som återstår av det tidigare humanitära biståndet till södra Afrika och Latinamerika, demokratifrämjande insatser och stöd till mänskliga rättigheter samt några mindre insatser inom katastrofanslaget, i första hand humanitära insatser genom enskilda organisationer på Västbanken och Gaza. Större delen av alla dessa insatser genomförs av enskilda organisationer, svenska och/eller internationella.

Demokratimålet bär enligt biståndsministern "i sig de grundläggande

bevekelsegrunderna för utvecklingssamarbetet, eftersom det baseras på uppfattningen om och engagemanget för alla människors lika värde och deras grundläggande rätt till ett liv i frihet från förtryck och utsugning". Genom det nya anslaget vill hon betona Sveriges stöd till den utveckling i riktning mot pluralism, medborgerliga rättigheter och folkligt deltagande som nu pågår i flera av de länder som får svenskt bistånd.

Den nya anslagsposten ska enligt propositionen användas för "stöd till offer för konflikter och politiskt förtryck samt till organisationer vilka arbetar för mänskliga rättigheter och till riktade demokratiinsatser som bedöms ha särskild betydelse för framväxten av pluralism. Hit hör de typer av insatser som tidigare inrymts i delposten Demokrati och mänskliga rättigheter inom Särskilda program. Bistånd till offer för konflikter och politiskt förtryck samt till verksamhet för mänskliga rättigheter skall huvudsakligen lämnas som bidrag till enskilda organisationer och FNs Särskilda program för rådgivning på området mänskliga rättigheter. Riktade demokratiinsatser kan även utföras i samarbete med nationella och lokala myndigheter."

Inom SIDA pågår, när detta skrivs, arbetet med riktlinjer för användningen av det nya anslaget.

Som vi redan framhållit flera gånger, ökar behovet av insatser som kan bidra till demokratiska processer inom det vanliga utvecklingssamarbetet mellan svenska organisationer och organisationer i Syd. Till det kommer alltså, att organisationerna förväntas göra ökade insatser för demokrati, humanitärt bistånd och mänskliga rättigheter inom det nya anslaget.

I stor utsträckning blir det emellertid en fortsättning och utvidgning av ett arbete som de redan har stor erfarenhet av, och som de själva har rätt stora möjligheter att bedöma omfattningen av. Liksom i fråga om katastrofbiståndet är dessutom gränsen flytande mellan dessa insatser och organisationernas eget bistånd.

Vi anser därför, att de insatser inom det nya demokratianslaget som genomförs av de svenska organisationerna och de organisationer/grupper som de samarbetar med i de länder där insatserna görs bör kunna ingå i deras ramavtal med SIDA.

Eftersom demokratianslaget åtminstone inte för närvarande handläggs på samma ställe inom SIDA som eo-biståndet i övrigt, kräver det här förslaget, att ramavtalen med berörda organisationer behandlas i samråd mellan flera enheter inom verket, i det här fallet SEO-byrån och Regionavdelningen för Latinamerika.

Detsamma gäller, som vi ska se nedan, miljöbistånd och kulturbistånd via organisationerna. Vi inser, att det ställer ökade krav på samordning inom SIDA, men vi tror att fördelarna med organisationernas ökade möjligheter att planera sitt bistånd i ett sammanhang väger tyngre än de eventuella nackdelarna för handläggningen inom SIDA. Vi är för övrigt

inte övertygade om att det behöver vara en nackdel, att de enheter inom SIDA som samarbetar med organisationerna inom olika områden, får en anledning att samråda om organisationernas kapacitet för olika typer av insatser. Inom SEO-byrån finns en samlad kunskap om organisationerna och deras bistånd, som övriga enheter bör dra nytta av.

Vi föreslår, att SIDA undersöker förutsättningarna för att insatser inom det nya anslaget för demokrati, mänskliga rättigheter och humanitärt bistånd, som genomförs av de svenska organisationerna och deras samarbetspartners ska kunna ingå i organisationernas ramavtal med SIDA.

11. Miljöbistånd

De svenska organisationernas bistånd på miljöområdet är med några undantag ännu mycket begränsat. Men intresset växer, både för att ta ökad hänsyn till hur miljön påverkas av de projekt eller program som de stöder i övrigt och för särskilda miljöinsatser.

Ansökningar från de svenska organisationerna om bidrag till miljöinsatser behandlas redan idag regelmässigt i samråd med SIDA:s miljörådgivare. Det särskilda miljöanslaget används bara i undantagsfall till bistånd genom svenska organisationer. En större del administreras på SIDA:s uppdrag av en svensk organisation för direktstöd till organisationer i Syd.

Några anslagsmässiga eller organisatoriska förändringar behövs därför inte för att inordna miljöbiståndet via de svenska organisationerna i deras ramavtal med SIDA.

12. Kulturbistånd

Intresset för kulturutbyte ökar också, såväl inom SIDA som hos institutioner och organisationer som kan få bidrag från SIDA för sådant utbyte.

Svenska organisationer har idag möjlighet att få bidrag till insatser på kulturområdet från minst tre enheter inom SIDA (och dessutom till kulturutbyte från Svenska Institutet): från SEO-byrån genom projektbidrag, informationsbidrag och bidrag inom det nya anslaget för insatser i Östeuropa, från kultursektionen inom Undervisningsbyrån genom det särskilda anslaget för kulturstöd och genom Informationssektariatet.

Det finns inga klara riktlinjer för vad som hör hemma inom vilket anslag, och det har skapat en del förvirring bland organisationerna. Vi anser därför, att det behövs en viss renodling.

I princip bör bidragen till organisationernas insatser på kulturområdet behandlas som vanliga projektbidrag och inordnas i ramavtalen. Liksom i fråga om miljöbiståndet kan SEO-byrån samråda med de sakkunniga inom området, i det här fallet kultursektionen, vid fördelningen av bidragen.

På kulturområdet görs ibland större samlade satsningar till exempel för att presentera ett land eller ett folk för den svenska allmänheten. Sådana gånger kan det vara motiverat med särskilda bidrag till organisationer som vill ta hit människor eller grupper som kan medverka eller på annat sätt delta i satsningen. Sådana tillfälliga bidrag kan med fördel handläggas av kultursektionen, i anslutning till arbetet med projektet i övrigt.

Vi anser också, att Informationssektionen behöver möjlighet att samarbeta med enskilda organisationer kring både kultur- och informationsaktiviteter.

Vi föreslår, att bidrag till kulturinsatser, som tillkommer på initiativ av de svenska organisationerna och deras samarbetspartners, ska ingå i organisationernas ramavtal med SIDA.

13. Bistånd inom landramarna

Vi har stor förståelse för organisationernas önskemål om att få arbeta på samma sätt med insatser som de genomför på uppdrag av SIDA som med de egna insatser som de genomför med bidrag från SIDA. De får uppdraget på grund av sin kompetens inom ett speciellt område, och de menar därför att SIDA måste överlåta åt dem att avgöra hur arbetet bäst ska utföras. De har också behov av att förankra insatserna bland sina medlemmar, vilket underlättas om insatserna genomförs i princip på samma sätt som deras eget bistånd.

För SIDA är däremot förutsättningarna för de olika insatserna olika. I det ena fallet har riksdagen beslutat, att SIDA ska fördela bidrag till organisationernas eget bistånd, som de genomför på sitt eget ansvar. I det andra fallet gäller det "bistånd genom SIDA", som SIDA har det fulla ansvaret för.

Det bör inte hindra, att avtalet mellan SIDA och organisationen kan utformas så att organisationen i möjligaste mån får arbeta på ett likartat sätt som inom det egna biståndet.

Vi föreslår, att SIDA och berörda organisationer i överläggningarna om kommande ramavtal prövar förutsättningarna för att villkoren för insatser som organisationerna gör inom landramarna regleras i ramavtalet.

14. Tillfälliga bidrag

Nya bidragsmöjligheter för att öka organisationernas intresse för att engagera sig inom ett visst område, kommer säkert att prövas igen. Erfarenheterna av det särskilda anslaget för AIDS-insatser har varit goda, och vi kan förvänta oss fler sådana initiativ från SIDA, exempelvis för att intressera organisationerna för insatser på befolkningsområdet.

Vi har förståelse för att det ibland kan vara motiverat med sådana tillfälliga bidrag, även om vår principiella utgångspunkt är att organisatio-

nerna själva ska få avgöra vilka områden de vill engagera sig inom.

Men de tillfälliga bidragen bör vara just tillfälliga. Inom några år bör de inordnas i de vanliga SEO-bidragen (inom ramavtal) med samma krav på egeninsats och samma regler i övrigt.

Vi föreslår, att möjligheterna att tillfälligt öronmärka bidrag till organisationerna för insatser inom ett visst område utnyttjas restriktivt, samt att de tillfälliga bidragen inom några år inordnas i ramavtalen.

15. Årlig rapport

För de organisationer som idag har ramavtal med SIDA pågår en successiv övergång till tvååriga avtal. Med våra förslag är det möjligt, att några organisationer på sikt också får treårsavtal. Trots de längre avtalsperioderna, eller kanske till och med på grund av dem, finns behov av en årlig genomgång av samarbetet mellan respektive ramorganisation och SIDA, med utgångspunkt från en samlad årsrapport från organisationen.

Vi anser, att den årliga rapporten kan bli ett värdefullt underlag för diskussioner såväl inom organisationen som mellan respektive organisation och SIDA om erfarenheter och planer för framtiden. I rapporten bör organisationen redovisa såväl sitt eget bistånd med bidrag från SIDA som sitt övriga samarbete med SIDA.

I de årliga genomgångarna bör därför inte bara organisationens kontaktpersoner på SEO-byrån delta utan också de ansvariga för SIDA:s övriga samarbete med organisationen.

Vi föreslår, att ramorganisationerna en gång om året ska göra en samlad rapport över sitt samarbete med SIDA, och att denna rapport ska ligga till grund för en årlig genomgång mellan organisationen och de ansvariga handläggarna inom SIDA.

G. Direktstöd

Direktstödet från SIDA till organisationer i Syd är begränsat och betraktas i allmänhet som ett undantag från regeln att statsbidrag till eo-bistånd ska gå via svenska enskilda organisationer – till insatser som initieras och genomförs av deras samarbetspartners i Syd.

Vi delar det synsättet av flera skäl, både principiella och praktiska, som vi utvecklat närmare i kapitel 6A, avsnitt 7. Vi utgår än en gång från det dubbla motivet för statsbidrag till eo-biståndet och konstaterar att direktstödet inte bidrar till att engagera de svenska organisationerna i biståndet och/eller opinionsbildningen kring det.

Vår principiella utgångspunkt blir därför, att direktstöd liksom hittills bör tillämpas restriktivt, och att det, i de fall då det är motiverat, inte bör tas från det anslag som är avsett för statsbidrag till eo-bistånd utan från landramarna och/eller specialdestinerade anslag.

Någon större omfattning av direktstödet är knappast möjlig utan en betydande resursförstärkning vid SIDA:s biståndskontor, och utsikterna till en sådan förstärkning bedömer vi som minimala. Vi konstaterar därför, att SIDA inte har kapacitet att administrera direktstöd i någon större omfattning. Handläggarna vid biståndskontoren har dessutom varken överblick över de organisationer som nu växer fram eller förutsättningar för att bedöma deras folkliga förankring och biståndskapacitet.

Erfarenheterna från Bangladesh visar, att i ett land där det mellanstatliga biståndet fungerar dåligt, och där etablerade inhemska organisationer utför ett arbete i statens ställe, kan direktstöd vara ett alternativ till att avbryta det statliga biståndet tillfälligt eller permanent. En förutsättning för att direktstöd ska vara möjligt är dock, att det lämnas med (i det här fallet den bangladeshiska) regeringens goda minne.

Vi anser, att SIDA i liknande fall i första hand bör undersöka möjligheterna att samarbeta med svenska organisationer och/eller internationella organisationer som de svenska organisationerna samarbetar med, i andra hand vid planeringen av direktstöd samråda med svenska och internationella organisationer som är engagerade i landet.

Direktstöd till kvinnoorganisationer kan sannolikt spela en roll, som ett komplement till arbetet med att integrera kvinnorna i alla biståndsinsatser, under förutsättning att det följer de nya riktlinjerna. Stödet får inte fördelas godtyckligt mellan de kvinnogrupper som fått kännedom om den här möjligheten och därför hört av sig till biståndskontoren. Det måste användas strategiskt, till insatser som stärker kvinnornas ställning – juridiskt, ekonomiskt, socialt och politiskt – och ökar deras möjlighet att påverka sin och sitt samhälles framtid.

Även i det här fallet anser vi, att SIDA bör undersöka möjligheterna att samarbeta och samråda med svenska och internationella organisationer (kvinnoorganisationer).

Direktstödet på miljöområdet skulle kunna bilda modell för direktstöd inom områden där få svenska organisationer är engagerade. (Miljöfrågorna engagerar många organisationer, men få av dem är ännu engagerade i biståndsinsatser inom det området). En svensk organisation med erkänd kompetens inom området, Svenska Naturskyddsföreningen, administrerar, i nära samarbete med ett internationellt nätverk, IUCN, direktstöd till organisationer i en rad länder. Många av dessa organisationer är nya och oerfarna och behöver, vid sidan av ekonomiskt stöd till sina insatser på miljöområdet, också hjälp med att bygga upp och utveckla den egna organisationen.

Vi föreslår, att direktstöd från SIDA till organisationer i Syd även i fortsättningen ska behandlas som undantag,

att direktstödet, i de undantagsfall då det är motiverat, inte ska tas från anslaget för bidrag till eo-bistånd utan från landramarna och andra

specialdestinerade anslag, samt

att SIDA före beslut om direktstöd undersöker möjligheterna till samarbete och/eller samråd med svenska och internationella organisationer.

H. Prioriterade områden

Vi anser, som väl framgått av det tidigare, att varje organisation själv måste avgöra om och i så fall i vilka former den vill engagera sig i utvecklingssamarbete. Däremot anser vi inte, som vi också redovisat, att organisationerna har någon ovillkorlig rätt att få statsbidrag till sitt bistånd. Vi har därför föreslagit ett antal kriterier för statsbidrag.

Dessutom vill vi, med utgångspunkt från de insikter och erfarenheter i biståndarbetet, som vi redovisar i kapitel 5 och 6, ange några områden som enligt vår mening bör prioriteras vid bedömningen av organisationernas ansökan. Det är områden som på olika sätt visat sig avgörande för biståndets möjlighet att bidra till en hållbar och demokratisk utveckling:

- Organisationsutveckling
Kompetensutveckling för organisationen och dess personal
- Folkbildning
Ledarutbildning, medlemsskolning
- Inkomstskapande verksamhet
- Aktiv medverkan av målgruppen
- Integrering av kvinnorna
- Insatser för miljöskydd och miljövård
- Resursbasutveckling
Öka den svenska organisationens (och dess medlemsorganisationer) medverkan i biståndet genom rekrytering av personal bland medlemmar och anställda
- Information och utbildning inom den egna organisationen

I. Stöd till nätverk

De nätverk som nu växer fram mellan organisationer i Syd och Nord är ett uttryck för ett behov av närmare samarbete. Organisationer från olika länder behöver varandras hjälp för att tolka de snabba förändringarna i omvärlden och sin egen roll i den fortsatta utvecklingen. De behöver utbyta erfarenheter av sitt arbete, och de behöver samordna sitt agerande i förhållande till regeringar och biståndsorgan.

Vi ser positivt på den här utvecklingen och anser att nätverken kan

spela en viktig roll, framför allt för att stärka nya organisationer i Syd och för att underlätta deras kontakter med organisationer i Nord. Men också bland organisationer i Nord ökar behovet att lära av varandra och agera gemensamt. Den fortsatta integrationen i Europa kommer säkert att understryka det behovet ytterligare. Även svenska organisationer ingår nu i ökad utsträckning i nätverk av europeiska organisationer.

Hittills har man inom SIDA varit mycket restriktiv med att ge ekonomiskt stöd till nätverk. I undantagsfall har representanter för organisationer i Syd fått bidrag till resor för att kunna delta i nätverksmöten.

Vi anser, att SIDA och andra statliga biståndsgörare även av eget intresse bör vara mer lyhörda för nätverkens behov av stöd. Genom nätverken kan de få mycket värdefull information, bland annat om utvecklingen av nya organisationer. SIDA bör, enligt vår mening, i första hand vara beredd att ge bidrag till seminarier och möten mellan organisationer i Syd samt underlätta för organisationer i Syd att delta i möten med organisationer i Nord.

Vi föreslår, att SIDA i ökad utsträckning ska vara beredd att genom ekonomiska bidrag underlätta samverkan mellan organisationer i Syd och dessas möjligheter till utbyte med organisationer i Nord.

Stödet bör ges i samråd med svenska organisationer som är med i eller har nära kontakt med de aktuella nätverken.

J. Volontärer

Utvecklingen under 1980-talet tyder på att behovet av personalbistånd i form av volontärer kommer att minska i framtiden. Inhemsk utbildad personal tar över mer av de uppgifter som idag utförs av volontärer.

Däremot minskar inte de svenska organisationernas behov av människor med egen erfarenhet av biståndsarbete, som kan delta i den allt viktigare informationen och opinionsbildningen på hemmaplan.

Samtidigt minskar, som vi sett, intresset hos svenska ungdomar för biståndsarbete på volontärvillkor. De volontärer som åker ut idag är i genomsnitt äldre och erfarnare än för 10 år sedan. De har i större utsträckning familj och har därför högre krav på bostadsstandard och andra levnadsvillkor än de ungdomar som tidigare rekryterades som volontärer.

Vi har också sett, att många organisationer inte längre använder volontärbegreppet annat än i kontakterna med SIDA. De skickar ut missionärer, utlandsarbetare och fältpersonal – och kallar dem volontärer i ansökan till SIDA, när de vill ha volontärbidrag.

Av detta drar vi tre slutsatser. Det är, för det första, oklart vad volontärbegreppet står för idag, och om det egentligen fyller någon funktion. Det är, för det andra, angeläget att hitta alternativ till volontärtjänstgöringen

både som biståndsform och som utgångspunkt för information och opinionsbildning. Och det är, för det tredje, angeläget att de volontärer som skickas ut verkligen anlitas i organisationernas informations- och utbildningsverksamhet efter hemkomsten.

1. Volontärer eller projekt

Översynen har inte gett oss tillräckligt underlag för att kunna avgöra om det är dags att avskaffa volontärbegreppet och hur SIDA, i så fall, i andra former skulle kunna bidra till organisationernas personalbistånd.

En tänkbar lösning, som tillämpas av andra biståndsorgan, är att bara ha en form av bidrag till organisationerna, projektbidrag, och att låta varje organisation själv avgöra om den vill använda hela eller delar av projektbidraget till personalbistånd i olika former.

Som vi redovisat, finns det bland volontärsändande organisationer önskemål om större flexibilitet. De vill bland annat ha möjlighet att sända ut personal för kortare specialuppdrag eller för uppföljning av tidigare insatser. De vill också ha möjlighet att erbjuda praktiktjänstgöring vid biståndsprojekt. Sådana önskemål skulle kunna tillgodoses lättare inom ramen för ett sådant allmänt projektbidrag än genom speciella volontärbidrag.

Men det är möjligt, att volontärernas arbete fortfarande skiljer sig så mycket från andra biståndsinsatser, att det är motiverat att behålla volontärbegreppet och de speciella volontärbidragen.

Ett beslut om volontärernas vara eller inte vara behöver, enligt vår bedömning, föregås av en ordentlig utvärdering av volontärverksamheten.

Utvärderingen bör göras i samarbete mellan SIDA och ett antal organisationer med olika omfattning och inriktning på sin volontärverksamhet. Den bör bland annat belysa:

- Betydelsen av volontärernas insats – enligt bedömning av samarbetspartners, svenska organisationer och volontärerna själva
- Möjligheter att ersätta volontärerna med inhemsk personal
- Likheter och olikheter i volontärernas arbetsuppgifter och anställningsförhållanden
- Formell och faktisk avgränsning mot andra former av personalbistånd
- Organisationernas och deras samarbetspartners inställning till fortsatt personalbistånd och önskemål om SIDA:s medverkan.

Vi föreslår, att SIDA i samarbete med ett antal volontärorganisationer gör en större utvärdering av volontärverksamheten och därvid beaktar bland annat ovanstående aspekter.

2. Ökad organisationsanknytning

Oavsett vad utvärderingen kommer fram till finns det anledning att betona, att den personal som medverkar i eo-biståndet bör ingå i ett samarbete mellan organisationer. Det är samarbetet mellan organisationer i Nord och Syd som ger eo-biståndet dess speciella karaktär och skiljer det från det direkta statliga biståndet. Den skillnaden suddas ut både om samarbetspartnern i Syd är en regering eller statlig myndighet, och om utsända volontärer (eller annan personal) inte har förankring i en organisation i Nord.

Vi ser därför positivt på de ansträngningar som görs av ARO och SVS för att styra över samarbetet från regeringar och myndigheter till organisationer i de länder där de är verksamma.

Likaså är det positivt att SVS-volontärer i ökad utsträckning tillhör SVS' medlemsorganisationer och arbetar inom dessa organisationers biståndsverksamhet. Det ökar också möjligheterna att ta vara på volontärernas erfarenhet efter hemkomsten.

De pågående diskussionerna om ett ännu närmare samarbete eller till och med sammanslagning av SVS och BIFO skulle enligt vår mening kunna bidra till att allt fler volontärer får möjlighet att arbeta inom en organisation – och också till att fler volontärer får en bättre utbildning före sin tjänstgöring.

3. Utbyte Nord-Syd

För att förankra eo-biståndet i organisationerna behövs medlemmar som har egen erfarenhet av att bo och arbeta i de länder där organisationerna bedriver sitt bistånd. Därför är det viktigt både att hitta alternativ till den traditionella volontärtjänstgöringen och att den personal som arbetar inom eo-biståndet hämtas från de egna organisationerna.

Men det är också viktigt att medlemmar och anställda i organisationerna kan få direktkontakt med syster- och broderorganisationer. Personliga kontakter är ofta ett effektivt sätt att öka förståelsen mellan länder och folk.

Vi har också tidigare understrukt vikten av att anlita experter från Syd i de svenska organisationernas informations- och utbildningsverksamhet.

Vi tror därför, att det behövs utbyte i olika former mellan de samverkande organisationerna.

Vi vill inte föreslå att SIDA ska bidra till någon omfattande ökning av studieresor till och från länder i Syd. Vad vi förordar är ett organiserat utbyte, där respektive organisation tar ansvar för förberedelser, genomförande och uppföljning. Vi tänker oss dels ett professionellt utbyte, där personal i organisationerna får möjlighet att lära känna och jämföra erfarenheter med kollegor, dels ett begränsat utbyte av "vanliga" medlem-

mar i organisationerna som under en period får bo och arbeta tillsammans med medlemmar i den organisation de samarbetar med.

Besöken kan på ömse håll utnyttjas också till egna studiebesök och till medverkan i information och utbildning hos syster- eller broderorganisationen.

Vi understryker, att utbytet måste ingå i ett långsiktigt samarbete mellan de båda organisationerna och vara väl planerat och förberett.

Med de reservationerna föreslår vi, att SIDA ökar organisationernas möjlighet att få bidrag till organiserat utbyte med sina syster- och broderorganisationer i Syd.

4. Volontärschablonen

SIDAS bidrag till organisationernas volontärer utgår som vi redovisat i form av ett schablonbelopp per volontär. Det beloppet behöver med jämna mellanrum ses över och justeras med hänsyn till kostnadsutvecklingen.

Som framgått i avsnittet om erfarenheterna under 1980-talet, finns det också starka önskemål från både organisationer och enskilda volontärer om att utöver schablonen få bidrag för skolavgifter, bilkostnader och eventuellt också skatter för volontärerna, alternativt att höja schablonen så att den också ger utrymme för dessa ytterligare kostnader.

Den utvärdering, som vi föreslår av volontärverksamheten, kan knappast genomföras så snabbt att SIDA kan vänta tills den är avslutad med att se över volontärschablonen. Vi anser, att en översyn behöver göras omgående, och att SIDA måste ta ställning till kraven på extra bidrag för skolavgifter och andra kostnader som inte täcks av dagens schablon.

SIDAS rådgivare i skolfrågor, Staffan Norstedt, har gjort en genomgång av skolavgifterna för volontärernas barn och skisserat ett antal möjliga lösningar.

Problemen gäller för närvarande ett drygt 20-tal barn vid de svenska skolorna i Bissau, Maputo och Managua, där skolavgifterna uppgår till 20 000 - 30 000 kronor per barn och läsår. I Bissau och Managua subventioneras volontärernas skolavgifter genom högre avgifter för övriga barn. I Maputo har man tidigare haft ett liknande system, men numera subventioneras volontärsbarnen genom ett bidrag från landramen, som förmedlas av biståndskontoret.

Båda dessa lösningar betraktas som nödlösningar, och de berörda biståndskontoren har föreslagit, att problemet ska lösas genom att SEO-byrån betalar skolavgifterna.

Staffan Norstedt anser det självklart, att alla svenska barn på en ort ska ha tillgång till likvärdig skolgång och att om det finns en svensk utlandsskola, inga barn ska stängas ute på grund av för hög skolavgift. Vi delar den

inställningen. Med den som utgångspunkt kan man tänka sig två alternativa lösningar:

- Skolavgifterna betalas av SEO-byrån antingen genom att volontärorganisationerna inför varje nytt läsår begär ersättning för sina skolavgifter, eller att de skickar räkning i efterhand.
- Volontärschablonen höjs med en viss procent, för att täcka skolavgifterna. Procenten beräknas utifrån en ungefärlig uppfattning om hur många skolbarn som normalt finns på ett visst antal volontärtjänster.

Inom SEO-byrån är man tveksam till alla avsteg från schablonprincipen, eftersom de kräver mer administration.

Vi ser också fördelar med att i möjligaste mån behålla schablonbidragen. De bör då höjas så att de täcker skolavgifterna för ett "normalt" antal volontärsbarn.

Volontärschablonen är beräknad utifrån förutsättningen att volontärerna inte är skyldiga att betala skatt i Sverige. Om det inte innan nästa revidering av schablonbeloppen är klart med generell befrielse från inkomstskatt i Sverige för volontärerna, måste de nya schablonbeloppen också täcka organisationernas ökade kostnader på grund av skattereformen.

Däremot anser vi inte att schablonbeloppen ska täcka kostnaden för bilar till volontärerna. Vi är väl medvetna om att tillgång till bil ofta är en förutsättning för att kunna förflytta sig i de länder där volontärerna arbetar, men bilarna bör enligt vår uppfattning ingå i projekten.

Organisationer med få volontärer kan trots en generell höjning av volontärschablonen få svårt att få den att räcka. Om i extremfallet organisationens enda volontär har barn i en svensk skola med dyra skolavgifter, krävs en stor höjning av volontärschablonen för att den ska täcka kostnaderna.

Vi kan därför tänka oss, att organisationer får ett högre bidrag för den första volontären och därefter för, till exempel, var 15:e volontär. Då skulle de ökade kostnaderna drabba organisationerna något jämnare.

Vi föreslår, att SIDA i väntan på en utvärdering av volontärverksamheten snarast och i samråd med volontärorganisationerna ser över volontärschablonens storlek, samt

att schablonbeloppet höjs så att det kan täcka volontärernas skolavgifter, eventuella skatter och andra ökade kostnader.

K. Administrationsbidrag

Den särskilda utredningen av administrationsbidragen (bilaga 6, utredning om administrationsbidrag och organisationsstöd) drar slutsatsen, att skillnaderna mellan ramorganisationerna idag är för stora för att man ska kunna fastställa en enhetlig procentsats för administrationsbidraget.

Samtidigt konstaterar utredarna, att en schablonberäkning skulle förenkla bidragssystemet och göra det lätt att anpassa till höjningar av de totala bidragen. Erfarenheterna från andra länder talar också för någon form av schablonsystem.

Öhrlings Reveko föreslår därför ett generellt administrationsbidrag på 6 procent av mottaget projektbidrag, en i internationell jämförelse låg procentsats. Bidraget föreslås lämnas utan redovisningsskyldighet. Öhrlings Reveko föreslår, att schablonbidraget kombineras med en möjlighet till högre bidrag efter särskild ansökan. De ramorganisationer som söker högre bidrag måste enligt förslaget årligen redovisa såväl föregående års administrationskostnader som beräknade kostnader för det kommande året.

Ramorganisationerna har enligt utredningen åtagit sig delar av den administration som annars skulle ha legat på SIDA, vilket motiverar ett högre schablonbidrag än till övriga organisationer.

För övriga organisationer föreslår Öhrlings Reveko ett schablonbidrag på 4 procent av projektbidraget för administrationskostnader, också det utan redovisningsskyldighet. Bidraget bör enligt utredarna även få användas till lönekostnader.

Som framgår av utredningen varierar idag inte bara storleken på administrationsbidragen till ramorganisationerna utan också definitionen av begreppet administrationskostnader. Så länge samma kostnadsslag av vissa organisationer räknas som administrationskostnad och av andra som projektkostnad, är det omöjligt att fastställa vad som kan vara en rimlig bidragsprocent.

Öhrlings Reveko föreslår, att SIDA efter samråd med ramorganisationerna definierar begreppet administrationskostnad. Vid definitionen kan man utgå från den så kallade INKA-metoden, som presenteras i utredningen. Utredarna ger exempel på en fördelning på projektkostnader, biståndsadministration och intern administration, och föreslår att den interna administrationen inte ska kunna bekostas med SIDA-bidrag.

Vi delar uppfattningen, att SIDA och ramorganisationerna måste komma överens om en definition av begreppet administrationskostnader. Vi tror, att definitionen kan bygga på förslaget från Öhrlings Reveko, men att det behöver preciseras på flera punkter.

Enligt vår bedömning talar det mesta för en övergång till schablon-

beräknade administrationsbidrag. Handläggningen blir enklare och objektivare, och systemet blir rättvisare.

Vi anser, i likhet med Öhrlings utredare, att administrationsbidragen ska vara ett bidrag till organisationernas administrationskostnader, inte täcka dessa kostnader helt. Då behövs inte heller någon redovisning av hur bidragen används. Varje organisation får själv avgöra hur den – inom ramen för den överenskomna definitionen av administrationskostnader – använder sitt bidrag. (Undantag måste förmodligen göras för SVS, som enligt riksdagsbeslut ska få sina administrationskostnader täckta av SIDA.)

Vi inser, att de faktiska skillnaderna mellan organisationerna idag gör det omöjligt att med omedelbar verkan tillämpa en enhetlig procentsats. Det behövs antingen en övergångsperiod för anpassning till det nya systemet eller, som Öhrlings Reveko föreslår, möjlighet att söka högre bidrag.

Enligt vårt förslag kommer alla "övriga organisationer" i fortsättningen att omfattas av ramavtal. Vi har därför ingen anledning att föreslå någon särskild procentsats för administrationsbidrag till dem. Däremot behövs en norm för hur stora administrationsbidrag de organisationer som ingår i en paraplyorganisation ska kunna få, och hur storleken på de bidragen ska påverka administrationsbidraget till paraplyorganisationen.

Liksom Öhrlings Reveko anser vi det uteslutet att SIDA ska lämna organisationsstöd för bildande av helt nya organisationer. Som framgår av vårt förslag till kriterier för statsbidrag i början av detta kapitel, anser vi att en organisation ska ha funnits till i minst tre år innan den kan få statsbidrag till sitt bistånd.

Däremot bör nya ramorganisationer ha möjlighet att söka någon form av tillfälligt "etableringsstöd" för att höja sin biståndskapacitet i samband med övergången till eget ramavtal.

Vi föreslår, att SIDA utarbetar ett förslag till definition av administrationskostnader, med utgångspunkt från INKA-metoden, och efter samråd med ramorganisationerna fastställer vad administrationsbidragen får användas till,

en successiv övergång till schablonbidrag utan redovisningsplikt enligt en procentsats som fastställs efter beslutet om vad administrationsbidragen är avsedda för.

L. Utvärderingar

Under översynens gång har vi återkommit till behovet av systematisk utvärdering av eo-biståndet. Behovet ökar av flera skäl.

De snabba omvärldsförändringarna och de därmed ständigt ändrade förutsättningarna för organisationernas arbete i Syd gör det nödvändigt

med återkommande utvärderingar av deras samarbete med organisationer i Nord som kan ge vägledning för framtida samarbete.

Omvärldsförändringarna påverkar också förutsättningarna för det statliga biståndet, och ökar samtidigt behovet av jämförande studier av eo-biståndet och biståndet genom SIDA.

SIDAs minskade förhandsgranskning av eo-biståndet ökar kraven på efterhandsgranskning, i form av såväl löpande uppföljning och revision som utvärdering av de insatser som genomförs med bidrag från SIDA.

Politikernas tilltro till organisationernas förmåga att nå ut med sitt bistånd och de snabbt ökade bidragen till eo-biståndet ökar också statsmakternas behov av att undersöka i vilken utsträckning eo-biståndet faktiskt når målgruppen och vilka långsiktiga effekter det får.

1. Öronmärkta resurser

Våra erfarenheter visar, att uppföljning och utvärdering riskerar att bli satta på undantag, när andra angelägna arbetsuppgifter kräver mer tid och resurser. Utvärderingarna hamnar längst ner i arbetsplan och budget och är lättast att skjuta över till nästa verksamhetsår.

Vi anser, att systematisk utvärdering av eo-biståndet är minst lika viktig som planering och genomförande av nya insatser, och att utvärderingar måste få ökad tyngd i SIDAs samarbete med organisationerna.

Vi föreslår, att en del av SEO-anslaget varje år öronmärks för utvärderingar av eo-biståndet. Den summan ska inte ingå i ramavtalen utan disponeras av SIDA för utvärderingar i samarbete med organisationerna.

2. Årlig plan för gemensamma utvärderingar

För att understryka behovet av systematisk utvärdering av eo-biståndet vill vi föreslå, att SIDA i samråd med ramorganisationerna varje år utarbetar en plan för vilka gemensamma utvärderingar som ska genomföras under året.

Med gemensamma utvärderingar menar vi utvärderingar som genomförs i samarbete mellan SIDA och den/de organisationer som utvärderas och deras samarbetspartners. I den årliga planen kan till exempel ingå utvärdering av några ramorganisationers samlade insatser i ett land och/eller utvärdering av något område inom eo-biståndet. Vi har tidigare i rapporten kommit med förslag om ett par sådana utvärderingar, en om volontärverksamheten och en om organisationernas information i Sverige.

Samrådet med SIDA kring den årliga planen kräver sannolikt ett närmare samarbete mellan organisationerna. Det bör underlättas av det föreslagna systemet med enbart ramavtal. Även om antalet ramorganisationer kan komma att öka något, blir antalet samverkande organisatio-

ner begränsat. Det torde för övrigt också underlätta SIDA:s samråd med organisationerna, både i fråga om den årliga planen för utvärderingar och i fråga om eo-biståndet i övrigt.

Vi föreslår, att SIDA i samråd med ramorganisationerna utarbetar en årlig plan för gemensamma utvärderingar av eo-biståndet.

3. Jämförande studier

Den hittills enda jämförande studien av eo-bistånd och bistånd genom SIDA, "The Art of Survival. A study on sustainability in health projects" visar både intressanta skillnader och likheter i de insatser som stöds av organisationerna respektive av SIDA. Den visar också, att det finns behov av fler jämförande utvärderingar, som genomförs i samarbete mellan SIDA, organisationerna och deras samarbetspartners.

I dessa studier bör, liksom i de föreslagna årliga studierna av eo-biståndet, ingå såväl effektstudier som studier av speciella teman.

Vi föreslår, att SIDA och organisationerna följer upp hälsostudien från Tanzania med fler jämförande studier av eo-bistånd och bistånd genom SIDA.

4. Föra ut resultaten

Lika viktigt som att utvärderingar planeras och genomförs är att resultaten av dem blir kända och kan påverka inriktning och utformning av framtida insatser. Så är det inte alltid idag. Det är ett problem, som både organisationerna och SIDA är väl medvetna om.

De större årliga utvärderingar, som SIDA och organisationerna enligt vårt förslag ska göra gemensamt, bör därför, förutom att de görs kända och diskuteras inom de berörda organisationerna, också presenteras och diskuteras vid gemensamma seminarier.

Det är ytterst angeläget, att resultaten av utvärderingarna inte stannar i Sverige. Organisationernas samarbetspartners i Syd måste också få möjlighet att diskutera dem och ha tillgång till dem i sitt fortsatta arbete. Utvärderingsrapporterna måste därför översättas till – eller skrivas på – ett språk som samarbetspartnern behärskar och diskuteras vid seminarier och/eller andra överläggningar i det land/de länder där de studerade insatserna genomförs.

Vi föreslår, att SIDA och organisationerna vid planeringen av gemensamma utvärderingar också gör en plan för hur resultaten ska föras ut och följas upp i Sverige och i det land/de länder där de utvärderade insatserna genomförs.

M. SIDA:s roll i eo-biståndet

Med de förslag vi lämnar blir SIDA:s roll och ansvar inte mindre än idag, men det får en delvis annan inriktning. Arbetet förskjuts från detaljgranskning till efterhandsgranskning, utvärdering och kvalificerad dialog med organisationerna.

Sammanfattningsvis blir SIDA:s uppgifter:

- **Ingå ramavtal och därmed fördela statsbidrag mellan ramorganisationer**

Avtalen kan gälla ett, två eller tre år och avse projektbidrag, programbidrag eller blockbidrag. I ramavtalen kan vid sidan av dessa bidrag ingå avtal om katastrofbistånd, demokratibistånd, samarbete inom landramarna och/eller inom andra anslag.

- **I efterhand granska och följa upp organisationernas användning av statsbidragen**

Till grund för granskningen ligger de kriterier som fastställts för bidragen. SIDA ska också granska organisationernas ekonomiska redovisning av hur bidragen använts.

- **Formella och informella kontakter med ramorganisationerna**

Till de formella kontakterna hör årsgenomgångar och överläggningar inför kommande ramavtal samt överläggningar om gemensamma utvärderingar. De informella kontakterna kan gälla alla delar i samarbetet, inklusive utbyte av information och erfarenheter.

- **Skapa plattformar för dialog och erfarenhetsutbyte med organisationerna**

Plattformarna kan till exempel vara seminarier om utvecklingen i ett land eller en sektor, aktuella utvärderingar o s v. Men SIDA bör också göra det lättare för organisationer att få direktkontakt med experter inom verket och få del av deras erfarenheter inom ett aktuellt område.

- **Underlätta dialog mellan organisationer i Syd och Nord**

SIDA bör i ökad utsträckning vara beredd att stödja nätverk av organisationer och i första hand öka möjligheterna för organisationer i Syd att möta varandra och att delta i möten med organisationer i Nord.

SIDA:s handläggare behöver också hålla sig själva informerade om utvecklingen av organisationer i Syd och villkoren för deras arbete. Biståndskontor och ambassader bör kunna förmedla kontakt mellan organisationer i Syd och svenska organisationer.

- **Utvärderingar**

Gemensamma utvärderingar enligt en årlig plan, som upprättas i samråd med ramorganisationerna.

En viktig uppgift för SIDA blir också att bidra till att föra ut och följa upp resultaten av utvärderingarna.

- **Administration**

Avtalsskrivning, utbetalningar, ekonomisk redovisning, statistik, korrespondens m m.

N. SIDA:s organisation för samarbetet med enskilda organisationer

Ansvaret för huvuddelen av SIDA:s samarbete med organisationerna är idag samlat på SEO-byrån. Där handläggs projektbidragen, inklusive informationsbidragen, och katastrofbiståndet, och byrån har genom dagliga kontakter med stora och små organisationer successivt byggt upp en kunskap om de organisationerna och deras bistånd, som även verket i övrigt har nytta av.

I takt med att organisationerna åtagit sig fler uppgifter inom ramen för det svenska biståndet har också deras kontakter ökat med andra delar av SIDA – regionavdelningarna för Södra Afrika och Latinamerika, Lantbruksbyrån, Hälsobyrån, Undervisningsbyrån, Informationssekreteriatet (där enheten för samarbete med enskilda organisationer flyttades över till SEO-byrån 1985/86, men där kontakterna med organisationerna nu ökar igen).

Vissa organisationer har uttryckt önskemål om att i möjligaste mån få en enda kontaktpunkt på SIDA. Vi har förståelse för det önskemålet. Men vi inser samtidigt, att organisationerna behöver tillgång till den expertis som finns även inom andra delar av SIDA – och att dessa har behov av kontakt med organisationerna. De uppgifter som organisationerna utför på uppdrag av SIDA behöver givetvis också avtalas med den ansvariga enheten inom SIDA.

Vi tror, att det går att underlätta organisationernas kontakter med SIDA utan några organisatoriska förändringar inom verket.

Det kan ske genom att SEO-byrån blir organisationernas huvudingång för allt samarbete med SIDA, och att SEO-byrån i sin tur förmedlar kontakt och samråder med andra enheter som berörs av samarbetet.

Vårt förslag om ramavtal, som omfattar inte bara de nuvarande bidragen till organisationernas eget bistånd utan också delar av katastrofbiståndet, demokratibiståndet och biståndet inom landramarna och andra anslag, utgår till exempel från att SEO-byrån samordnar de olika

delarna av avtalen och kontakterna med de enheter som berörs av respektive ramavtal.

Vi vill på intet sätt minska möjligheterna till direktkontakt mellan organisationerna och SIDA utanför SEO-byrån. Tvärtom vill vi genom våra förslag om dialog och erfarenhetsutbyte underlätta fortsatta kontakter.

Vårt förslag syftar till att göra det lättare för organisationerna att hitta rätt inom SIDA och att förenkla deras formella kontakter – ansökningar och rapportering – med verket. Vi vill också öka erfarenhetsutbytet inom SIDA och göra det lättare för övriga enheter att få tillgång till SEO-byråns kunskande.

9. Öppenhet för förändringar

Världen förändras, organisationslivet förändras i Syd och Nord, förutsättningarna för biståndet förändras. Ett genomgående tema i vår översyn är de snabba förändringarna av den verklighet biståndet verkar i – och behovet av anpassning till förändringarna.

Utveckling är en process för och av förändringar. Då måste också biståndet, eo-biståndet såväl som det statliga, ingå i och anpassas till den processen.

Det går inte att en gång för alla slå fast förutsättningarna för samarbetet mellan organisationer i Syd och Nord, eller villkoren för statens bidrag till detta samarbete. En av de viktigaste uppgifterna för en översyn av riktlinjerna för eo-biståndet blir därför att bygga in en öppenhet för ständiga – och allt snabbare – förändringar.

Det gäller till att börja med att fånga upp förändringarna, att hitta mekanismer för att registrera och tolka utvecklingen. Det är därför vi återkommer till behovet av nätverk och plattformar för dialog och erfarenhetsutbyte, där organisationer i Syd och Nord, SIDA och andra biståndsorgan kan hjälpas åt att analysera utvecklingen och dra slutsatser för sitt fortsatta samarbete.

I den processen måste eo-biståndet vara flexibelt. Det måste också SIDAS samarbete med organisationerna.

Med flexibilitet menar vi inte, att gällande regler och riktlinjer ska lämna utrymme för godtycke. De ska så långt det går vara klara och entydiga. Däremot måste de ständigt ifrågasättas, ses över och vid behov kunna förändras.

I fortsättningen blir det ännu viktigare att engagera allmänheten och organisationernas medlemmar i debatten om utveckling och bistånd, att öka förståelsen för att förändringarna i världen ställer krav på förändring även i det svenska samhället.

Vi är därför övertygade om att information, utbildning och opinionsbildning kommer att spela en allt viktigare roll i organisationernas arbete – och samarbete – i framtiden. Ökat samarbete mellan organisationerna kommer att behövas både för att påverka opinionen och för att påverka statsmakterna.

Bilagor

SOLIDARITET MED STATS BIDRAG

Översyn av biståndet genom enskilda organisationer

1. Uppdragsbeskrivning 31 juli 1990
2. Ledningsgruppens sammansättning
3. Referensgruppens sammansättning
4. Förteckning över intervjuade personer
5. Litteratur som använts i arbetet med översynen
6. Utredning om administrationsbidrag och organisationsstöd

Bilaga 1

Uppdragsbeskrivning

SEO-byrån 31 juli 1990

1. Inledning

I beslut den 11 juli 1984 uppdrog regeringen åt SIDA att verkställa en översyn av de enskilda organisationernas kapacitet att ta emot och förmedla bidrag från staten för biståndsåndamål. Den 19 augusti 1985 överlämnade SIDA en skrivelse till regeringen i ärendet. I skrivelsen angavs överväganden och slutsatser till de synpunkter, rekommendationer och förslag som framlagts i en översynsrapport, daterad den 30 maj 1985, som bifogades skrivelsen.

Regeringens avsikt med översynen var att utreda vilka möjligheter och begränsningar som är för handen vid bistånd genom enskilda organisationer och därvid också överväga kapacitetsfrågor hos såväl organisationerna som SIDA. Översynen behandlades i budgetpropositionen 1985/86:100 och riksdagen beslöt sedermera i enlighet med regeringens förslag. I april 1986 fastställde SIDA nya riktlinjer för sitt samarbete med de enskilda organisationerna. Riktlinjerna reviderades i december 1988.

2. SEO-byrån

På SIDA inrättades 1985/86 SEO-byrån (samverkan med enskilda organisationer) med beredningsansvar för anslagsposterna "Katastrofer m m" (K), "En-skilda organisationer" (P) och "Informationsbidrag" (I). Från anslagsposten Katastrofer m m lämnas bidrag även till regeringar och internationella organisationer. Dessa anslagsposter har nu fått ändrade rubriker till "Bistånd genom folkrörelser och andra enskilda organisationer" (inkluderar nu medel för informationsbidrag) samt för katastrofbiståndet en uppdelning på två poster nämligen "Stöd till återuppbyggnad" och "Katastrofbistånd m m".

Budget för bidragen har utvecklats sålunda (tkr):

	K	P	varav info	Totalt
1985/86	393	329	17	722
1990/91	847	675	35	1 522

SIDA lämnar också bidrag till enskilda organisationers verksamhet från anslagsposterna "Humanitärt bistånd i södra Afrika", "Humanitärt bistånd i Latinamerika", "Särskilda miljöinsatser", "Särskilda program" samt till kulturinsatser. Därutöver anlitar SIDA några av de bidragsmottagande enskilda organisationerna som konsulter.

I dag lämnas från SEO-byråns anslag bidrag till skramorganisationer (år 1 fastställd ram, år 2 och 3 indikativamar), 1-årsbidrag för information samt bidrag mot projektansökan. Vilken bidragsform som används beror dels på ansökans innehåll, dels på vilken kapacitet och kompetens den sökande organisationen bedöms ha.

3. Ny översyn

De enskilda organisationernas roll i u-länderna undergår en fortlöpande förändring. Delvis är detta en följd av utvecklingen i länderna själva och deras efterhand ändrade behov av insatser utifrån. Dels är synen på utveckling och enskilda organisationers roll i relation till denna stadd i förändring.

Den traditionella välgörenhetsattityden har redan till stora delar ersatts av en ny syn på relationen mellan givare och mottagare. Men även därefter har biståndsgivarrollen utvecklats från att vara huvudansvarig för genomförandet till att snarare främja mottagarnas eget ansvarstagande. Inte minst är detta tydligt när det gäller volontärverksamheten.

Detta föranleder i sig en kontinuerlig omprövning av de statliga biståndsmedel som kanaliseras via enskilda organisationer. Till detta kommer att stödet via de enskilda organisationerna har vuxit snabbt under 80-talet – betydligt snabbare än biståndsanslaget i sin helhet.

Det finns en risk att detta kan ha medfört att kvalitetsaspekterna inom biståndet åsidosatts. Det är dessutom oklart vilka konsekvenser för organisationerna som de drastiskt ökade statsbidragen medfört för dessa i deras roll som folkrörelser.

En uppföljning av översynen från 1985 är därför i dag på plats särskilt mot bakgrund av statsmaktens visade intresse och avsikt att fortsätta ökningen av anslagen för bidrag till enskilda organisationers verksamhet i oförändrad takt. Som en del i en ny översyn bör även riktlinjerna för bidragsgivningen ses över. Dessa bör få ett innehåll och inriktning som

anpassar sig till behoven och de krav som kommer att gälla för de enskilda organisationernas biståndsverksamhet under 90-talet. För katastrofbidrag gäller även att katastrofbiståndets roll måste beaktas i ett nordiskt och internationellt perspektiv.

4. Uppgifter för ny översyn

4.1 Kartläggning

- Inventering av erfarenheter från 80-talet, framförallt 1985/86 och framåt. Vad har den av statsmakten uttalade målsättningen för samverkan med folkrörelser och andra enskilda organisationer samt de därför utarbetade riktlinjerna inneburit för organisationerna och samarbetet mellan dessa och SIDA?
- Hur har de anslagsmässigt ökade bidragsmöjligheterna påverkat organisationernas projektverksamhet
- Har de bidragsmottagande organisationerna kunnat bibehålla sin folkrörelsekaraktär? Om förändringar – av vilken karaktär är de samt vilka orsaker ligger bakom förändringarna?
- Har de ökade bidragsmöjligheterna och SIDA:s förändringar av ansökningsformer samt ansvars- och beslutsordning lett till att organisationerna anpassat sin organisatoriska struktur samt ansvars- och beslutsordning efter detta?
- Är SIDA:s organisatoriska struktur anpassad för att administrera de olika formerna av bidrag till folkrörelser och andra enskilda organisationer? Härvid bör såväl SEO-byråns som övriga enheters bidragsformer behandlas.
- Organisationerna sägs ofta ha en särskild biståndsförmåga, särskilt i att nå fram till målgruppen och att få ett bestående resultat. Detta är en nyckelfråga för bidragens berättigande. Men denna fråga kräver en omfattande speciell utredning och bör därför inte tas upp inom denna utredning. Utredningen bör ta del av och i den mån det är möjligt dra slutsatser av den parallellt pågående utredningen "Studie av överlevnadsförmågan hos hälsoprojekt i u-land" som behandlar vissa aspekter av denna fråga.

4.2 Framtiden

En demokratisk uppbyggnad och ett medlemsengagemang har utgjort basen för SIDA-bidrag till organisationernas biståndsverksamhet.

Formerna för bidragsgivningen har påverkats såväl av organisationernas behov som av SIDA:s administrativa kapacitet, vilken är och kan förväntas fortsätta att vara begränsad.

Utredningen skall mot denna bakgrund pröva förutsättningarna för en fortsatt bidragsverksamhet samt diskutera i vad mån förändringar i dessa bör leda till ändrade regler för möjliga bidragsmottagare och -syften. Utredningen bör i detta syfte framför allt utreda:

- P- och I-bidrag lämnas till "folkrörelser och andra enskilda organisationer". Vad står folkrörelsebegreppet för i dag? Vad kan innefattas under benämningen "andra enskilda organisationer" under förutsättning att nuvarande motiv för bidragen kvarstår? Speciellt stiftelseformen skall studeras.

Som grund för urval av bidragsmottagande organisationer vid en eventuell breddning av motiven för bidragen bör förutom stiftelser även ekonomiska föreningar, s k NGIs (non-governmental institutions) och internationella organisationer studeras.

- Nuvarande bidragsgivning till projektverksamhet definierar endast mycket allmänt vad som avses med projekt. Diskutera alternativa definitioner speciellt med avseende på möjligheten att vidga kretsen av möjliga bidragsmottagande organisationer.

Flera organisationer går mot programplanering istället för projektplanering. Definiera programplanering samt diskutera hur detta kan påverka SIDA:s bidragsgivning? Vilka krav skall ställas på organisationerna vad avser ansökningarnas innehåll och utseende, organisationernas planering och redovisning? Finns kvalitativa krav på hur en organisation skall vara för att erhålla programstöd?

- SEO-byråns nuvarande indelning av bidragsmottagande organisationer i olika kategorier med olika avtal och villkor skall studeras med avseende på fördelar respektive nackdelar för organisationen respektive SIDA. Kan förenklingar eller andra ändringar göras? Vilka krav bör ställas för att en organisation skall tillhöra den ena eller den andra kategorin? Finns annan indelning eller andra bidragsformer?
- Bidragsanslagen har ökat väsentligt under senare år. Kvarstår hos organisationerna ett behov, en önskan om ökade bidragsmöjligheter? Finns tecken på bidragsmättnad? Har organisationerna kapacitet att på eget initiativ och egen bekostnad anpassa sin organisation till större bidragsvolym? Vilka tänkbare volymer?
- Administrationsbidrag. Bilagt förslag
- Volontärbegreppet och volontärbidrag. Bilagt förslag.
- För K-bidrag gäller särskilda aspekter och behov eftersom bidrag, förutom till enskilda organisationer, lämnas också till regeringar

och internationella organisationer. Denna fråga får bedömas i särskild ordning.

5. Genomförande

Översynen leds av en ledningsgrupp från SIDA med representanter för SEO-byrån. Översynen genomförs av en konsultgrupp om förslagsvis två personer under budgetåret 1990-91. Konsulterna har till sitt förfogande en referensgrupp med representanter från ett antal (4-8) enskilda organisationer och från enheter på SIDA som ger bidrag till enskilda organisationer.

Två delutredningar utförs i särskild ordning, administrationsutredningen och volontärutredningen (uppdragsbeskrivningar se bil 1 resp bil 2). Dessutom bör utredarna utnyttja redan genomförda kapacitetsstudier och andra relevanta utredningar, gjorda inom SIDA eller de enskilda organisationerna.

En preliminär rapport diskuteras under slutet av våren 1991. En slutlig rapport avlämnas senast 30 september 1991.

På basis av rapporten avses en omarbetning av riktlinjerna göras senare under hösten 1991.

Bilaga 1.

Uppdragsbeskrivning
SEO-byrån 30 juni 1990

Utredning om administrationsbidrag och organisationsstöd

1. Bakgrund

F n beviljas två typer av administrationsbidrag:

- omfattande bidrag till Ramorganisationer;
- mindre bidrag till gruppen övriga organisationer.

Gemensamt är att administrationsbidrag är undantagna från kravet på 20% egeninsats, även om en del Ramorganisationer själva står för vissa andelar.

Uppgifter bör tas fram beträffande dels hela omfattningen i pengar räknat, dels hur kostnaderna fördelar sig på olika kostnadsslag, dels de inbördes variationerna Ramorganisationerna emellan och orsaker till dessa.

1.1 Ramorganisationer

- a. Sju av elva ramorganisationer har undergått kapacitetsstudier. I princip gäller att organisationsstruktur och administrativ kapacitet har s a s nollställts i samband med studien och nivån på administrationsbidraget därefter fastställts. Anledningen till att studierna görs är bl a att bedöma om Ramorganisationernas kapacitet hängt med i den snabba anslagsutvecklingen.
- b. Andelen SIDA-bidrag varierar från 100% till olika andra procentandelar av Ramorganisationernas administrationskostnader.
- c. Vi har f n ingen definition på vad som ska rymmas inom begreppet administrationskostnader. I samband med att kapacitetsstudien över RB genomfördes, fick RB i uppdrag att för sin del ange vad de ansåg skulle ingå. Detta arbete har ännu inte färdigställts.

En principfråga i sammanhanget är t ex om koordinatörer eller motsvarande personer på fältet skall budgeteras på projekt eller som administration. LO/TCOs utredning om frågan bör beaktas.

1.2 Övriga organisationer

1. Enligt SIDA:s riktlinjer finns det möjlighet att söka bidrag för sådana extra administrationskostnader som förorsakas av det projekt för vilket bidrag söks från SIDA. Beloppet är begränsat till 3% av projektkostnaden och skall specificeras. Det får inte användas för anställning av personal, annat än t ex utskrifter o d. Konsultarvoden som har med fältdelen av projektet att göra ingår inte i denna post.

2. Utredninguppgifter

Förutom ovanstående bakgrund skall de allmänna förutsättningar som framgår av uppdragsbeskrivningen för huvudstudien beaktas. Följande frågor skall utredas:

2.1 Ramorganisationer

- a. Hur påverkas Ramorganisationernas administration av de snabbt ökande bidragen?
 - Graden av förlust av de ideella inslagen när möjligheterna till löneanställning av kanslipersonal blir möjlig med statsbidrag.
 - Är metoden "nollställning" i samband med kapacitetsstudier bra, eller vore t ex bidrag baserade på procent av omsättning/statsbidrag/e d bättre. Andra alternativ.

- b. Bör samma bidragsnyckel tillämpas för alla ramorganisationer eller är individuell anpassning att föredra?
- c. Vilka kostnader skall ingå i administrationsbidraget?
- d. Hur skall SIDA ställa sig till att möjliggöra uppbyggnaden av helt nya organisationer genom att ge organisationsstöd? Frågan bör ses i ljuset av ett ev behov att ge stöd till nya grupper och konstellationer av existerande organisationer.
- e. Skall SIDA kunna bevilja 100% bidrag för administrativa kostnader eller skall egeninsats krävas?

2.2 Övriga organisationer

- a. Vad innebär procentmetoden för biståndsmöjligheterna för olika typer inom gruppen övriga organisationer? Är det rimligt att fortsätta att använda procentmetoden? Om så är fallet, bör procentsiffran ändras?
- b. Bör även Övriga organisationer få möjlighet att söka bidrag för löner till anställd administrativ kanslipersonal? Effekter på det syfte med bidraget som är att engagera människor på basplanet?
- c. Bör administrationsbidraget vara undantaget från kravet på egeninsats?

2.3 Revision

Revisors uppgift och ansvar är oklar för många organisationer. Revisionsunderlaget kan vara svårtolkat i den del som avser kostnader i mottagarlandet eller insamlat material. Revisorns roll skall därför klargöras för de olika typerna av bidragsmottagande organisationer.

3. Genomförande

Utredningen skall genomföras som en delstudie till huvudstudien. Utredningen genomförs av konsult som upphandlas av de konsulter som genomför huvudstudien.

Delstudien skall genomföras hösten 1990 och behandlas i styrgrupp resp referensgrupp på samma sätt som huvudstudien.

UPPDRAGSBESKRIVNING

SEO-byrå 30 juni 1990

Utredning om volontärbidrag

1. Bakgrund

Volontärverksamheten uppstod som en del i 60-talets begynnande biståndsverksamhet. Situationen idag när det gäller tillgången på kvalificerad personal är i de flesta u-länder helt annorlunda än då. En hypotes är därför att – åtminstone för många u-länder – behovet av volontärer gradvis minskar. Trots detta har organisationernas personalbistånd i form av volontärer med bidrag från SIDA ökat och utgör nu en betydande del av deras biståndsinsatser. Under de senaste åren ligger antalet volontärer med SIDA-bidrag runt 700 årligen.

SIDA-bidragen ges på schablonbasis och är på inget sätt avsedda att vara kostnadstäckande utan utgör bidrag till organisationerna för deras kostnader (rekrytering, utbildning, lön och andra anställningsförmåner, administration i övrigt).

Schablonbeloppet är samma för alla, f n 130 000 kr per år och volontär. Fram till 1985 skulle SIDA godkänna organisationernas kandidater till posterna och informeras om anställningstid innan pengar betalades ut. En person svarade för handläggningen.

Från 1986 rationaliserades hanteringen så tillvida att SIDA vad gäller Övriga organisationer endast tar ställning till den arbetsbeskrivning som utgör underlag för ansökan samt fördelade handläggningsansvaret till resp landhandläggare. Information om vem volontären var och vad insatsen resulterat i, ges i samband med slutrapport. Beträffande Ramorganisationerna gäller att dessa själva ansvarar såväl för tjänstens innehåll och insatsens resultat utan annan än finansiell redovisning till SIDA.

De tre kristna Ramorganisationerna (Diakonia, PMU och SMR) har de i särklass flesta volontärerna, tillsammans cirka 450. Övriga fördelar sig på dels tre specialiserade Ramorganisationer (ARO, SVS och UBV), dels organisationer inom gruppen Övriga.

Storleken på schablonbeloppet har utretts ett antal gånger under det att volontärinsatsen som sådan aldrig utvärderats generellt och på ett systematiserat sätt.

2. Utredningsuppgifter

Bl a följande frågor skall utredas:

- a. Olika förutsättningar gäller för de organisationer som bedriver volontärbiståndsinsatser. SVS skall enligt riksdagsbeslut ha full kostnadstäckning (efter sedvanlig SIDA-prövning av ansökan), vilket i praktiken innebär att beviljning av bidrag inte sker enligt schablonprincipen, övrigastora organisationer har stordriftsfördelar mot de små som kan tänkas ha högre kostnader etc.

Bör man frågå nuvarande princip om gemensamt schablonbelopp? Vilka kategorier kan tänkas? Skall överhuvudtaget bidrag till Ramorganisationernas volontärverksamhet beräknas på grundval av en schablon som f n t ex innehåller byggstenarna administration och utbildning, vilket ARO och UBV får särskilda bidrag för.

- b. Omfattningen av volontärverksamheten räknat i pengar når i år cirka 90 mkr eller cirka en sjättedel av anslaget för bidrag till folkrörelser mm. Bidragen beviljas ramorganisationerna utan nämnvärd kunskap om tjänsternas karaktär, än mindre behoven. Beslutsrätt om användning av rammedel för volontärinsatser är därmed delegerat Ramorganisationerna.

För Övriga organisationer beviljas bidrag efter granskning av arbetsbeskrivning.

Utredningen bör ha synpunkter på nuvarande handläggningsordning och ge förslag till ev förändringar.

- c. Utredningen bör överväga om det finns anledning att genomföra en mer omfattande utvärdering av organisationernas volontärinsatser. Paralleller finns sannolikt med de fakta som framkom i samband med den nordiska personalbiståndsutredningen.

Utredningen skall också granska relationen mellan projektanknuten volontärpersonal och sådana volontärer som verkar utan anknytning till ett samtidigt stött projekt, liksom förekomsten av parrekrytering och dessa personalinsatsers bakgrund och relevans.

3. Genomförande

Utredningen genomförs som en del av huvudstudien.

Bilaga 2

Medlemmar i ledningsgruppen

Bo Stenson	SEO-byrån, P-sektionen
Margareta Tullberg	SEO-byrån, K-sektionen
Christina Regnell	Regionavdelningen för södra Afrika
Mats Segnestam	Planeringssekretariatet, miljöenheten
Annika Idemalm/	Planeringssekretariatet,
Elisabeth Michanek	utvärderingsenheten

Bilaga 3

Medlemmar i referensgruppen

Leif Agnestränd	PMU
Karl-Axel Elmquist	Diakonia
Björn Genberg	SCC
Margareta Grape	AIC
Lars Hofgren	SMR
Mats Lindqvist	UBV
Bo Nylund	Örjansgården Agni
Alfhild Petrén	Rädda Barnen
Ulf Wilmenius	Biståndsinformation BIFO
Lars Franklin	UD, U-avdelningen
S-G Henricsson	SIDA, SEO-byrån
Bo Stenson	SIDA, SEO-byrån

Bilaga 4

Intervjuade personer

Organisationer och myndigheter i Sverige

Organisationer

Afrikagruppernas Rekryterings-
organisation ARO
Arbetrörelsens Internationella
Centrum AIC
Biståndsinformation/Frivilligorgani-
sationernas Informationscentral,

Diakonia

Emmaus/Praktisk Solidaritet
Folkbildningsförbundet
Framtidsjorden
Hoppets stjärna
IOGT-NTO

Jämtlandsgruppen för internationellt
samarbete JIDCA
KFUK/KFUM, biståndsutskottet
Latinamerikanska kooperations-
föreningen Latina

LO/TCO:s biståndsnämnd

Pingstmissionens u-landshjälp PMU

Rädda Barnen

Svalorna
Indien-Bangladesh-sektionen
Swedish Cooperative Centre, SCC

Eva Almered
Eva Engelsöy
Margareta Grape
Birgitta Strömblad Lindqvist
Ulf Wilmenius
Kenneth Larsson
Bi/FOI Sonny Östberg
Sigrid Gunnarsson
Jennika Hellsén
Christina Liljeberg
Karl-Axel Elmquist
Margaret Bäckman
Bo Forsberg
Carsten Kloman
Peter Engberg
Gustav Böklin
Lennart Ericsson
Anders Aronsson
Bo Högstedt
Gun Olsén

Barbro Thorén
Ricardo Alarcon
Jorge Jeraci
Margareta Hydén
Hans Fogelström

Åke Boberg
Leif Agnestränd
Kjell Andersson
Roland Stenlund
Alfhild Petré
Tomas Hildebrand
Birgitta Göransson

Björn Genberg
Sven Enarsson
Ove Hansson
Göran Johansson

Svenska Handikapporganisationernas
Internationella Biståndsstiftelse,
SHIA
Svenska Missionsrådet, SMR,
biståndsnämnden
Svensk Volontärsamverkan SVS
U-Assist
Utbildning för biståndsverksamhet
UBV
Vänskapsförbundet Sverige –
Nicaragua, VFSN
Örjansgården/Agni
Projektet Framtida folkrörelser,
Institutet för framtidsstudier

Ulla Jonsdotter
Manuel Marino
Thorsten Nilsson
Birgitta Andersson,
Lennart Nilsson

Lars Hofgren

Björn Andreasson
K G Eriksson
Mats Lindqvist
Björn Sigurdson
Erik Nilsson
Roberto Stirling
Bo Nylund
Sigbert Axelsson

Möte med volontärsändande organisationer

Adventistsamfundet

AFRO-ART

AFS

ARO

Biståndsinformation

Diakonia

Framtidsjorden

Förbundet Vi Unga

GAMSAM

Kvinnliga missionsarbetare

Margit Nylanders stiftelse

PMU

SHIA

Svalorna Latinamerika-sektionen

Svensk-Sudanska föreningen

Svensk utvecklingshjälp till

Honduras

SVS

Svenska Missionsförbundet

UBV

VSN

Maggie Nyberg
Rigmor Nyberg
Gunilla Bergenstråhle
Lena Weesar
Anita Andersson
Göran Jonasson
Christina Liljeberg
Margaretha Möller
Anna-Karin Wilmenius
Christer Lindahl
Anita Dagmarsdotter
Hillevi Törnkvist
Carin Boalt
Evy Norrman
Margaretha Lord
Nelson de Macedo
Gunilla Thieme
Magdalena Andersson
Sven Eriksson

Maud Johansson
Kjell Kågeman
Lars Wallin
Birgitta Blomqvist
Erik Nilsson

SIDA

SEO-byrån
Bo Stenson

S-G Henricsson

Finn Forsberg
Lars Bellander
Birthe Horn
Eva Mellgren
Birgitta Ragnarsson
Stig Ringenson

Thorsten Nilsson (nu SCC)
Verksledningen

Carl Tham
Jan Cedergren
Lennart Wohlgemuth
Eivor Halkjaer

Regionsekretariatet för Asien
och Latinamerika, REAL
Regionsekretariatet för
Södra Afrika, RESA
Undervisningsbyrån

Christina Regnell

Hälsobyrån

Ingemar Gustavsson
Lillemor Lindh
Nils Öström
Lise Munck
John-Olof Johansson
Håkan Falk
Brita Östberg
Mats Segnestam
Peter Gumbel
Margareta Wennlund
Anna Wieslander
Bengt Liljenroth (nu Info)
Staffan Norstedt

Infrastrukturbyrån
Juridiska sekretariatet
PLAN/Kvinnoenheten
PLAN/Miljörådgivare
Informationssekretariatet

DCO Bangladesh
Rådgivare i skolfrågor

Utrikesdepartementet U-avdelningen

Lars Franklin
Anders Johnson
Magnus Lennartsson

Organisationer och myndigheter i Kenya och Tanzania

Internationella organisationer

African Housing Fund, Kenya

Ingrid Munro
Samuel Gakunga
Michael Gerber

African Medical and Research
Foundation AMREF, Kenya
UNDP, Tanzania

E Boateng

Nationella organisationer

Kenya Energy and Environment
Organisation KENGO

R Kapiyo

Kenya Water for Health
 Organisation KWAHO
 Community Development Trust
 Fund CDTF, Tanzania
 Tanzania Council of Social
 Development TACOSODE
 Tanzania Media Women Asso-
 ciation TAMWA
 Tanzania Non-Governmental
 Organisations TANGO
 Tanzania Red Cross Society

M Mwangola
 A Fernandes
 F Ally
 D W Kaisi
 Fatma Alloo
 Anna Gabba
 C M K Nsekela
 A O Kimbisa

Lokala organisationer

Kayole & Mihango Muungano,
 Kenya
 Svenska organisationer
 Swedish Organisation of
 Handicapped – International
 Aid Foundation SHIA
 Swedish Free Mission (PMU)
 Swedish Volunteer Service SVS

M Mwangola
 E Åhlén Nilsson
 R Log
 R Westberg
 M Carlqvist

Möte med tanzanska enskilda organisationer

Family Planning Association
 of Tanzania
 TANGO (se ovan)
 Tanzania Association of Young
 Farmers Club TAYFAC
 Tanzania Youth Development
 and Employment Foundation
 Baby Care Women Association
 Tanzania Tree Planting Foundation
 Tanzania Welfare Counselling
 Mission TAWECOMI
 Tanzania Business Women
 Association
 Tanzania Girl Guides Association
 Moravian Church Women
 Organisation
 National Adult Education
 Association of Tanzania
 Women Advancement Trust WAT
 Tanzania Home Economics
 Association TAHEA

C M K Nsekela
 Y M Bwatwa
 Khalid Mica
 P T Lisanga
 Joseph Byahulilo
 H R Mrutu
 Mussa R Obdilla
 Jane Malongo
 Deborah Mwenda
 Rhoda Kahatano
 Rehema Mwateba
 Alfred Kalinjuma
 T F Mkamati
 G H Ngonyani

Möte med svenska enskilda organisationer i Kenya

AFRO-ART

Pingstmissionens u-landshjälp,
PMU

Kimmo Katisko

New Life Mission

Star of Hope International

Food for the Hungry International

Vi Planterar Träd

Swedish Lutheran Mission

Swedish Deaf Project in Kenya

Röda Korsets Ungdomsförbund

Maria Kempe

Anders Erixon

Karl Erik Hagström

Judith Löfsund

Ingeborg Setterby

Usha Khoela

Carol Winnige

Björn Larsson

Roland Gustafsson

Rune Imberg

Uldis Ozolins

Birgitta Ozolins

Penny May

Jörgen Holmström

Tanzanska och kenyanska myndigheter

Planning Commission, Tanzania

Ministry of Education, Tanzania

Treasury, Kenya

A G K Mwakapugi

Mr. Mteleka

Mr. Surtan

Svenska ambassader/biståndskontor

Tanzania

Kenya

Anders Oljelund

Helena Altvall

Nils G Revelius

Carl Bertil Lostelius

Anders Östman

Maria Nordenfeldt

Mikael Ståhl

Bo Tegnäs

Konsulter i Tanzania och Kenya

TASVEDA, Tanzania

RDC, Kenya

E Åhlén Nilsson

S N Muturi

Myndigheter i Norge

NORAD, enheten för private
organisationer

Utrikesministeriet, evaluerings-
kontoret

Tore Toreng

Jarle Hårstad

Organisationer och myndigheter i Nederländerna

Organisationer

Nederlandse Organisatie van
Internationale Samwerking NOVIB
Humanistisch Instituut van Ont-
wikkelingssamenwerking HIVOS
Gemeenschappelijk Overleg Mede-
financiering GOM

Els Mölder
Han de Groot
Mr. Rosenberg

J C F M Smulders

Myndigheter

Utrikesministeriet, NGO Programs

Anton R M Schutte

Margriet M Bot

Myndigheter i Canada

CIDA, Special Programmes Branch,
NGO Section

Marc Dolgin
(per korrespondens)

Nätverk av organisationer i Europa

International Council of Voluntary
Agencies ICVA, Genève

Jean-Pierre de Warlincourt

Piers Campbell

Marie-Claire Pret

Non-Governmental Liaison Service,
NGLS, Genève

Thierry Lemaresquier

Tony Hill

European Solidarity Towards Equal
Participation of People, Eurostep,
Bryssel

Simon Stocker

Association of Protestant Development
Organisations APRODEV, Bryssel

Régine Mynsberghe

NGO-EC Liaison Committee, Bryssel

Gordon Deuchars

Bilaga 5

Litteratur som använts i arbetet med översynen

Allmänt/internationellt

- African Charter for Popular Participation in Development. International conference on popular participation in the recovery and development process in Africa. Arusha 1990
- Anderson, M B och Woodrow, P J: Rising from the Ashes. Development strategies in times of disaster. Westview Press/Unesco, Paris 1989
- Cameron, Catherine & Cocking, Jane: The Evaluation of NGO Activities, Organisation, Methodology and Results. Overseas Development Administration, London 1991
- The Co-financing Systems in the European Community. EC-NGO Liaison Committee, Haag och Bryssel 1990
- DAC-möte rörande enskilda organisationer. UD-PM 1988
- Development co-operation in the 1990s. Efforts and policies of the members of the Development Assistance Committee. OECD, Paris 1989
- Development Education. The state of the art. NGLS, Genève 1986
- Eurostep. A common programme for 1991-93. Bryssel 1991
- General conditions for the co-financing of projects undertaken in developing countries by non-governmental organizations (NGOs), budget article 941. Commission of the European Communities, Bryssel 1988
- Hill, Tony: Northern NGOs and Africa's development. NGLS, Genève 1990
- Korten, David C: Getting to the 21st century. Kumarian Press, Connecticut 1990
- Human Development Report. UNDP, New York 1990
- Larsen, Jacob Norvig och Vilby, Knud: Bistånd i bevegelse. Private danske organisationers u-landsaktiviteter. Danida 1989
- Making Common Cause Internationally. A policy statement and action plan for international development, environment and population. ICVA, Genève 1989
- NGO Management Development and Training: Recent Experiences and Future Possibilities, Report from a Seminar for Southeast Asia, ICVA, Genève, och ANGOC, Manila 1987
- Partners for Development. The NGOs, the EEC and the peoples of the Third World working together for a new solidarity. EC-NGO Liaison Committee, Bryssel 1986

Pradervand, Pierre : När myror blir elefanter. De afrikanska böndernas tysta revolution – nya vägar mot självtillit och ansvar. Wahlström & Widstrand 1990

Relations between Southern and Northern NGOs: Effective Partnerships for Sustainable Development. ICVA, Genève 1989

Retningslinier for private danske organisationer. Om Danida-støtte til udviklingsprojekter. Danida 1988

Statement by the Southern NGO delegates at the 7th Annual InterAction Forum, Baltimore 1990

Status Papers on NGO Involvement in Rural Development, A Perspective of Ten Countries in Asia, ANGOC, Manila 1984

Voices from Africa, issue number 2: NGOs and Grassroots Development. NGLS, Genève 1990

World Development Report. IBRD, Washington 1990

Canada

Applicants guide to CIDA's NGO Division. CIDA, Canada 1988

Brodhead, Tim och Copley, Herbert: Bygga broar av hopp. En kanadensisk studie om enskilda organisationers bistånd. Svensk sammanfattning av Helena Gezelius och David Millwood. SIDA 1988

NGO Division. Introduction and guide. CIDA, Canada 1986

Nederländerna

Co-financing. Financial support for NGO projects in developing countries. Ministry of Foreign Affairs, Haag

The Co-financing programme. Ministry of Foreign Affairs, Haag 1988

Full participation: A question of power. Policy document HIVOS in the third world. Haag 1988

Strengthening organisations for self-supporting development. Project policy of Novib in the nineties. Haag 1989

Norge

Støtte til private organisasjoners virksomhet i utviklingsland. NORAD 1991

Mandat for evaluering av private organisasjoner som kanal for norsk bistand. UD/EVAL, Oslo 1991

Møgedal, Sigrun: Veiledning i planlegging og evaluering. Private organisasjoners prosjektvirksomhet. Diakonhjemmets Internasjonale Senter, Oslo 1988

Strategier for bistand. NORAD i 90-åra. NORAD 1990

Sverige

- The Art of Survival. A study on sustainability in health projects. Stockholm och Dar es Salaam 1991
- Att tänka på miljön. Rapport från konferens om miljötänkandet i organisationernas biståndsarbete. Naturskyddsföreningen i samverkan med SIDA 1989
- Bellander, Lars: Gambia-biståndet. Studie av enskilda organisationers arbete. SIDA 1991
- Beredningen för u-landsinformation: Protokoll 0 till 50, 1973-1986
- Berglund, Rolf: Dags att reflektera. Svenska Missionsrådet, Uppsala 1990
- Biståndsinformation: Checklista för projektplanering och ansökan om SIDA-bidrag. Stockholm 1990
- Blomdahl, Ulf: Folkrörelserna och folket. Carlssons i samarbete med Institutet för Framtidsstudier 1990
- Bra beslut. Om effektivitet och utvärdering i biståndet. Ds UD 1990:63
- Cedergren, Jan och Odén, Bertil: I krisens spår. Förändrat bistånd till de fattigaste länderna i Afrika. SIDA 1991
- Development Mirror 1/1990. A magazine about evaluations. Diakonia Sweden 1990
- Engström, Olle och Lundgren, Mats: Utredning om formerna för SIDA:s bidragsgivning till svenska enskilda organisationers projekt i u-länder. SIDA 1978
- Fahlén, Marika: Swedish Volunteer Service in Zimbabwe. An Evaluation. SVS 1988
- Folkets bistånd? En debattantologi om folkrörelsernas u-landsarbete. Red: Ebba Gyllensvärd och Svante Sandberg. SVS 1990
- Framtider 2/89. Folkrörelser. Bulletin från Institutet för Framtidsstudier 1989
- Franklin, Lars och Ronnås, Lars: Latinamerika. Aktuellt i biståndspolitiken nr 5/1991. UD 1991
- Friholt, Erni och Ola: Varje andetag är internationellt. En undersökning av studieförbundens information om u-land och internationella frågor. SIDA 1983
- Frühling, Pierre och Rubin, Susanne: Framgångsrikt bistånd inför nya utmaningar. En utvärdering av Afrikagruppernas rekryteringsorganisation. ARO 1988
- Hemström, Carl: Ideella föreningar. Studentlitteratur, Lund 1977
- Heppling, Sixten: Översyn av enskilda organisationers biståndskapacitet. SIDA/Liber 1985
- Ju mer vi är tillsammans. Folkrörelsekommittén. SOU 1987:33
- Kapacitetsstudier av Afrikagruppernas rekryteringsorganisation (Förändringskraft 1989), Diakonia (Bertil Olssons revisionsbyrå 1988), Pingstmissionens u-landshjälp (Interconsult, Stockholm 1991), Rädda

- Barnen (SPM 1989), Swedish Cooperative Centre (Olav Lindstad och Per-Ulf Nilsson samt Arthur Andersson & Co Revisionsbyrå 1988), Svenska handikapporganisationernas internationella biståndsstiftelse (Interconsult 1990), Swedish Volunteer Service
- Klädfrakt för projektbistånd. Studie av SIDA:s fraktbidrag till föreningen U-landshjälp från folk till folk i Sverige. Interconsult, Stockholm 1990
- Kristiansson, Kurt: Svenskt statligt finansierat katastrofbistånd. En studie. SIDA 1990
- Larsson, B: Kess Bekess... en betraktelse av Swedish Philadelphia Church Mission's projekt- och personalorganisation i Etiopien. Missionsinstitutet PMU, Stockholm 1989
- Långtidsutredningen 1990. SOU 1990:14
- Lärandets lov. Reflexioner från två seminarier om arbete med kunskapsutveckling av Peter Emsheimer. Biståndsinformation och Svensk Volontärsamverkan. Stockholm 1991
- Metodhandboken. SIDA 1985
- Miljö och fattigdom. Handlingslinjer för SIDA:s bistånd. SIDA 1991
- Millwood, David & Gezelius, Helena: Bra Bistånd. En studie av kvalitet i små projekt. SIDA 1985
- Mål och resultat. Nya principer för det statliga stödet till föreningslivet. Betänkande av folkrörelseutredningen. SOU 1988:39
- En ny fredskår. Betänkande avgivet av Kommittén om fredskårens framtid. Ds UD 1980:2
- Pettersson, Christer: Sju intervjuer om åttiotalets ideella bistånd. SIDA 1987
- Pettersson, Christer: Samverkan. SIDA:s bistånd genom folkrörelser, enskilda och internationella organisationer. SIDA 1990
- Proposition 1990/91: 100, bilaga 5, internationellt utvecklingssamarbete
- Rekommendationer för enskilda organisationers planering av logistikstöd. SIDA 1991
- Riktlinjer för SIDA:s stöd till enskilda organisationers u-landsverksamhet. Första upplagan april 1986 och andra upplagan december 1988
- Riktlinjer för utvärderingar. Planeringssekretariatet, SIDA 1989
- Rapport från SIDA 6/89. Ty så älskade... Om folkrörelsebistånd
- Rollutredningen. Roll- och ansvarsfördelning i SIDA:s hantering av biståndsinsatser. SIDA 1988
- Statligt föreningsstöd – en kartläggning. Statskontoret 1991
- Stiftelser för statlig verksamhet. Riksrevisionsverket 1990
- The Swedish Volunteer Service in Seychelles. Programme Evaluation. SVS 1990
- Svenska frivilligorganisationers utvecklingsbistånd. Frågor inför 1990-talet. Rapport från ett seminarium på Ladviks kursgård med David C Korten. Svenska missionsrådet 1990

U-lands- och biståndsinformation. Betänkande avgivet av utredningen om u-lands- och biståndsinformation. SOU 1988:19
Vestlund, Gösta: Hur vårdar vi vår demokrati? En undersökning av föreningslivets och folkbildningsarbetets betydelse för demokratin. FoU-rapport 43. Liber/Skolöverstyrelsen 1981
Wilkens, Ann och Fahlén, Marika: Biståndsprocessen. Biståndets framväxt – lärdomar och erfarenheter. SIDA 1990
Översyn av enskilda organisationers SIDA-stödda volontärkår. SIDA 1980

Till detta kommer verksamhetsberättelser, handlingsprogram, medlems-tidningar och annat informationsmaterial från de intervjuade organisationerna, statistik och andra sammanställningar samt promemorior och diskussionsunderlag från SIDA, riksdagsmotioner, tidningsartiklar m m.

Bilaga 6

Utredning om administrationsbidrag och organisationsstöd

Innehållsförteckning

1. Inledning	173
2. Sammanfattning och slutsatser	175
3. Ramorganisationer	177
3.1 Hur påverkas ramorganisationernas administration av de snabbt ökade bidragen?	183
3.2 Vilka kostnader skall ingå i administrationsbidraget?	184
3.3 Organisationsstöd för att möjliggöra uppbyggnaden av helt nya organisationer?	187
3.4 100-procents bidrag för administrativa kostnader eller viss egeninsats?	187
4. Övriga organisationer	187

Bilaga: Exempel på kostnadsfördelning enligt INKA-metoden

1. Inledning

Öhrlings Reveko har av SIDA fått i uppdrag att utreda principerna för administrationsbidrag och organisationsstöd som lämnas av SEO-byrån till ramorganisationer och övriga organisationer.

Uppdraget har utförts av auktoriserade revisorerna Hans Torkelsson och Ulrika Nilsson.

Utredningen har begränsats till utvecklingsprojekt och behandlar följaktligen inte katastrof- och humanitära projekt. Utredningen behandlar följande frågeställningar:

Ramorganisationer

- a) Hur påverkas ramorganisationernas administration av de snabbt ökade bidragen?
 - Graden av förlust av de ideella inslagen när möjligheterna till löneanställning av kanslipersonal blir möjlig genom statsbidrag?

- Är metoden "nollställning" i samband med kapacitetsstudier bra, eller vore t ex bidrag baserade på procent av omsättning/statsbidrag/eller bättre?

b) Vilka kostnader skall ingå i administrationsbidraget?

c) Hur skall SIDA ställa sig till att möjliggöra uppbyggnaden av helt nya organisationer genom att ge organisationsstöd? Frågan ses i ljuset av ett eventuellt behov att ge stöd till nya grupper och konstellationer av existerande organisationer.

d) Skall SIDA kunna bevilja 100% bidrag för administrativa kostnader eller skall egeninsats krävas?

Övriga organisationer

a) Vad innebär procentmetoden för biståndsmöjligheterna för olika typer inom gruppen övriga organisationer? Är det rimligt att fortsätta att använda procentmetoden? Om så är fallet, bör procentsiffran ändras?

b) Bör även övriga organisationer få möjligheter att söka bidrag för löner till anställd administrativ kanslipersonal? Effekterna på det syfte med bidraget som är att engagera människor på basplanet?

c) Bör administrationsbidraget vara undantaget från kravet på egeninsats?

Utredningsarbetet

Utredningen har baserats dels på intervjuer med chefer och handläggare inom SEO-byrån och ett antal organisationer dels på erhållet material från SEO-byrån och organisationerna. De intervjuade organisationerna har varit Pingstmissionens U-landshjälp (PMU), Swedish Cooperative Center Utan Gränser (SCC), LO/TCOs biståndsnämnd, Rädda Barnen, Svenska Missionsrådet (SMR) samt Svalorna Indien Bangladesh. Samråd har skett med de konsulter som utför huvudutredningen avseende Biståndet genom enskilda organisationer.

Nuvarande administrationsbidrag

I nuvarande riktlinjer från SIDA anges att administrationsbidrag avseende utvecklingsprojekt kan lämnas för att "täcka en del av de administrativa merkostnaderna som organisationen får i Sverige till följd av den SIDA-stödda verksamheten såsom porto, telefon, utskrifter". Bidrag utgår ej för lönekostnader. De kostnader för vilka bidrag söks skall specificeras.

Riktmärket för bidragets storlek är 3 procent av det totala projektbidraget. Riktlinjerna tillämpas för de organisationer som ej har ramavtal med SIDA.

För ramorganisationer som har särskilda samarbetsavtal med SIDA varierar andelen administrationsbidrag mycket och uppgår som högst till 100 av organisationens administrationskostnader.

SIDA ger bidrag till organisationernas kostnader för volontärer. Ersättningen är ett schablonbidrag som är lika stort för alla. schablonbidraget är avsett att användas som bidrag till kostnader för lön, bostad, resor till och från stationeringslandet, sjukvård, försäkringar, övriga sociala kostnader, utbildning samt volontäradministration.

2. Sammanfattning och slutsatser

Utredningen har visat stora skillnader mellan ramorganisationerna i mottaget administrationsbidrag mätt i procent av totalt mottaget bidrag. Främst beror dessa skillnader på olikheter i organisationernas verksamhetsinriktning.

Men även andra skäl till skillnader mellan organisationernas administrationsbidrag finns. Utredningen visar exempel på kostnadsslag som hos vissa organisationer redovisats bland administrationskostnader, för vilka bidrag erhållits, medan samma kostnadsslag hos andra organisationer redovisats som biståndsprjektkostnader.

Avsaknaden av ett enhetligt administrationskostnadsbegrepp mellan organisationerna skapar osäkerhet i en jämförande analys av administrationsbidrag. Avsaknaden av ett sådant begrepp leder till risk för godtycke i bidragsgivning. Även byte av handläggare hos SIDA medför risk för omotiverade bidragsskillnader med ett oklart administrationskostnadsbegrepp och oprecisa biståndsregler

Vi har också funnit skillnader i bidragsnivå, där vissa organisationer fått fullt bidrag för anställd administrativ personal, medan andra erhållit bidrag för en viss andel.

Våra iakttagelser så här långt leder oss till slutsatsen att en för alla ramorganisationer enhetlig administrationsbidragsprocent i förhållande till totala bidrag inte är möjlig att fastställa. De verkliga skillnaderna mellan organisationerna är för stora. Internationell praxis och önskvärheten av förenklade bidragsregler talar för ett schablonmässigt administrationsbidrag för ramorganisationerna i likhet med bidraget för övriga organisationer. Följande förslag söker kombinera en lättillämpad generell bidragsmetod med möjligheten till högre bidrag efter särskild ansökan.

Ramorganisationerna har i avtal med SIDA åtagit sig delar av biståndsadministrationen som annars åvilat SIDA att utföra, vilket motiverar ett högre schablonbidrag för dessa organisationer än för övriga organisationer. Vi föreslår ett schablonbidrag utan särskild redovisningsskyldighet på 6%

av mottaget projektbidrag. Härigenom skulle ett regelverk etableras som är lättillämpligt, följsamt vid ändringar i bidragsvolymen och på en nivå som vid en jämförelse med omvärlden inte kan anses hög.

Utredningen visar att vissa organisationer har erhållit väsentligt högre administrationsbidrag av skäl som berörts ovan. För dessa föreslår vi att högre administrationsbidrag skall kunna utgå efter särskild ansökan som en del i det årliga biståndsbidragsavtalet. Det är viktigt enligt vår mening att avtal om förhöjt administrationsbidrag sker enligt enhetliga principer fastställda av SIDA och på ett omsorgsfullt sätt. SIDA bör efter samråd med ramorganisationerna definiera ett administrationskostnadsbegrepp efter att SIDA tagit ställning till det som framkommit av utredningen. Vi har lämnat ett exempel på hur en sådan precisering skulle kunna göras inom ramen för den så kallade INKA-metoden. Ett blankettmaterial med tillämpningsföreskrifter kan utformas som är användbart för organisationer med olika ekonomisystem på motsvarande sätt som sker för organisationer med så kallade 90 000-konton.

Tillämpning av INKA-metoden, som vi rekommenderar, möjliggör en djup analys av administrationskostnaderna. Vi vill inte utesluta att en mindre genomarbetad modell kan ge ett acceptabelt resultat. I avsnitt 3.2 har vi, utan avsikt av fullständighet, givit vår syn på klassificering av några typer av administrationskostnader som klassificerats olika hos olika organisationer.

Vid den årliga bidragsuppgörelsen mellan SIDA och respektive organisation som söker förhöjt administrationsbidrag, skall finnas en av organisationens revisor bestyrkt redovisning av föregående års administrationskostnader enligt SIDA:s redovisningskrav. Därutöver bör finnas en motsvarande uppställning över kommande årets budget. På grund av detta material bör en initierad diskussion om organisationens arbetssätt och kostnadsstruktur kunna föras mellan parterna och uppgörelse om bidrag träffas. Vi tror att den årliga diskussionen inte behöver bli omständig. Troligen kan bidragsnivåer överenskommas som kan ha giltighet över en längre tid.

En särskild problematik gäller de organisationer som förutom rambidrag erhåller humanitärt- och katastrofbidrag. I det fallet måste en avstämning ske mellan SIDA:s olika enheter i bidragsuppgörelsen så att administrationsbidraget blir välavvägt totalt sett.

Övriga bidragsmottagande organisationer förutom ramorganisationerna får nu bidrag med högst 3% av det totala projektbidraget. Bidraget får ej täcka lönekostnader. Vi ifrågasätter denna lönebidragsbegränsning mot bakgrund av att ramorganisationer kan erhålla betydande bidragstäckning av lönekostnader. Vi föreslår att ett generellt procentbidrag på 4% av mottaget projektbidrag utgår för dessa organisationer utan redovisningsskyldighet till SIDA av administrationskostnadernas art och storlek.

En sådan höjning synes oss skälig i jämförelse med bidraget till ramorganisationerna, och nivån är ändå inte hög i relation till internationella erfarenheter. Borttagandet av redovisningsskyldigheten leder till förenkling både hos organisationerna och hos SIDA.

Om våra förslag genomförs måste särskilt beaktas de sk paraplyorganisationerna. I de fall "underliggande" organisationer erhåller schablonbidrag direkt från SIDA kan inte samtidigt paraplyorganisationen få fullt schablonbidrag, utan samordning av bidraget måste ske.

Beträffande övriga synpunkter och förslag hänvisar vi till respektive avsnitt i rapporten.

3. Ramorganisationer

Mellan större svenska organisationer och SIDA har särskilt samarbetsavtal om utvecklingsbistånd ingåtts, sk ramavtal. Ramansökan och redovisning sker årligen. I rambeloppet ingår bidrag till organisationens administrativa kostnader.

Nedan lämnas redogörelse för några organisationers verksamheter och bidrag för ramåret 1990/91. I redogörelsen har vi försökt att särskilja rambeloppen avseende utvecklingsprojekt samt administrationsbidrag för respektive organisation. Vi kan dock inte utesluta att vissa fel kan ha uppstått avseende detta liksom i övriga beskrivningar av organisationerna då underlagen avseende organisationerna och verksamhetsbeskrivningar varierat.

Beträffande administrationsbidrag och administrativakostnader har följande noterats:

1. Administrationsbidraget varierar från 100 procent till olika andra procentandelar av ramorganisationernas administrationskostnader.
2. Beräkningsgrunden för bedömning av administrationsbidrag varierar. Bidraget utgörs ibland av en viss procent av organisationens totala administrativa kostnader och exkluderar ej kostnader hänförliga till annan verksamhet än utvecklingsprojekt t ex HUM- och KAT-finansierad verksamhet.
3. Någon definition av vad som skall inrymmas i begreppet administrationskostnader finns för närvarande inte.

Arbetarrörelsens Internationella Centrum (AIC)

Rambeloppet för 1990/91 avseende utvecklingsprojekt är 13,9 mkr varav 4 procent utgör administrationsbidrag (600 tkr). Totalt beviljades ett rambelopp uppgående till 16,8 mkr inklusive 1,8 mkr avseende administrationsbidrag för Humanitärt bistånd samt 1,1 mkr avseende u-

landsinformation. Beloppen avser beviljad ram i juni. (Rambeloppets definitiva finansiering fastställs därefter då årsrapport från föregående år har lämnats samt medel anvisats från anslagen för Humanitärt bistånd.) AIC är en paraplyorganisation och en sammanslutning av arbetarrörelsens organisationer. Arbetarrörelsens bistånd syftar till att stödja uppbyggandet av folkligt förankrade organisationer i tredje världen. Arbetarrörelsens organisationer har var och en internationella kontakter. De enskilda biståndsprojekten ingår ofta som en del i ett större sammanhang och etablerat samarbete.

Huvudsakligen genomförs biståndsprojekten av AICs medlemsorganisationer och endast i undantagsfall av AIC centralt. AIC arbetar med att bistå och utbilda medlemsorganisationerna i planering, genomförande och administration av biståndsprojekten.

AICs totala kanslikostnader budgeterades till 7 mkr 1990/91 varav ca 65 bedöms av AIC avse administration avseende biståndsverksamheten och av detta avser 50% ramfinansierat bistånd och 50 finansierat av humanitärt bistånd. Kostnaderna som fördelats är 65% av personal-, rese- och driftskostnader. Planering och uppföljning av projekten med resor och besöksutbyten inkluderas i de administrativa kostnaderna. Av biståndsadministrationen står SIDA för 80%.

Afrikagruppernas Rekryterings Organisation (ARO)

Rambeloppet för 1990/91 utgjorde efter inlämnande av årsrapport från föregående år 23,4 mkr varav 28 procent utgör administrationsbidrag (6,5 mkr). Exklusive landadministration utgjorde administrationsbidraget 20 procent (4,2 mkr).

ARO har till syfte att stödja uppbyggnadsarbetet i stater som frigjort sig från kolonialt och rasistiskt förtryck. Av rambeloppet avser ca 34% projektbidrag och 34% volontärbidrag. Under 1988/89 gjordes en studie av AROs kansli. Studien resulterade i att i ansökan för 1990/91 redovisade ARO en särskild post för hela kanslibudgeten. Kanslikostnaderna i Sverige för personal, kontor samt datorisering uppgick till 4,5 mkr varav 4,2 mkr söktes som administrationsbidrag från SIDA. Resterande del täcks av projektbidrag utanför ramen; medlemsavgifter och övriga egna medel. ARO ansöker även om bidrag till landadministration. Av kostnaderna för landadministration 2,5 mkr finansieras 2,3 mkr genom SIDA:s ram.

Diakonia

Rambeloppet för 1990/91 är 39,4 mkr varav ca 20% utgör administrationsbidrag (8 mkr).

Av budgeterade administrativa kostnader 15,5 mkr utgör SIDA:s bidrag 13,6 mkr. Kostnaderna avser bl a personal-, rese-, lokal- och kontors-

kostnader lokalt och centralt. Administrationsbidraget beräknas på SIDA:s totala bidrag till organisationen (inklusive humanitärt- och katastrofbidrag) vilket beräknas bli omkring tre gånger så stort som ramanslaget. Bakom Diakonia står samfunden inom Sveriges Frikyrkoråd. Verksamheten delar främst lokaler samt ekonomi- och personaladministrationsresurser med Frikyrkorådets övriga verksamhetsgrenar.

Karaktäristiskt för Diakonias arbetssätt är att organisationen inte genomför biståndsprojekten i egen regi utan stöder alltid en lokal organisation/grupp som har god förankring och förutsättningar att genomföra sin projektidé.

Diakonia har sex regionala kontor i olika områden. Administrationsbidraget avser både huvudkontoret i Stockholm och de regionala fältkontoren. Diakonia beräknar själva att administrationen kostar 8,4% av verksamheten.

LO/TCOs Biståndsnämnd

Rambeloppet för 1990/91 är 63,6 mkr varav 5 procent utgör administrationsbidrag (3,4 mkr).

Biståndsnämnden arbetar i huvudsak genom de internationella fackliga organisationerna som LO, TCO och dess förbund tillhör. Nämnden behandlar projektansökningar, lämnar bidrag till de internationella organisationerna samt kräver återrapportering. Kansliets handläggare gör även uppföljningsresor till projekten. Ansvar för den faktiska projekthanteringen har internationerna och deras biståndshandläggare. Kanslikostnaderna har budgeterats till 4,8 mkr varav egeninsatsen är 20 procent. SIDA finansierar 80 procent genom ram- och humadministrationsbidrag. Organisationen har även andra SIDA finansierade projekt såsom HUM-projekt och Östeuropaprojekt. Kansliets uppföljningsresor till projekten ingår i kanslibudgeten.

Biståndsnämnden ger projektplaneringsbidrag till de internationella organisationerna genom schabloner med tak. Bidraget innebär att kostnader som på något sätt har samband med planering, administration, redovisning m m har lyfts av från projektkostnaderna.

Till projektkostnaderna förs endast sådana kostnader som berörd organisation så småningom bör kunna svara för själva. Projektplaneringsstödet medför att internationerna får tillgång till ett anslag för projektplanering, central projektmedverkan, administration och kontroll innan projektverksamheten fått någon omfattning. LO/TCOs projektledningsbidrag skall utgöra ett bidrag för att höja mottagarkapaciteten. Bidraget är beroende av stadiet i utvecklingen. På fältorganisationerna ställs krav på att en plan skall finnas för hur organisationen skall kunna bli oberoende av bistånd och hur de själva skall kunna finansiera den egna

verksamheten. Biståndsnämnden anger riktvärden för projektplaneringsbidraget.

För 1990/91 utgjorde det maximala bidraget per organisation 1,1 mkr som fördelas på skrivhjälp/post/tele, bidrag till en heltidsanställd samt resekostnader/möten/seminarier/studiematerial etc. Redovisningskrav gäller för de kostnaderna som bidraget avser. Vanligtvis sker uppräkningsav det maximala bidraget med inflationen. Så har emellertid ej skett 1990/91 och 1991/92.

Utöver projektledningsbidrag har internationalerna möjlighet att få bidrag för externa resurspersoner. Bidraget avser personer som tillfälligt medverkar av engångskaraktär i projekten och avser när resurspersoner hämtas från något annat land i regionen eller från något i-land som innebär att kostnaderna kan bli höga. Anlitande av lokala resurspersoner från det land där projektet skall genomföras inkluderas däremot i projektbudgeten eftersom dessa kostnader vanligtvis är låga. I de fall internationalen sätter in någon av sina anställda inom regionen som externa resurspersoner kan bidrag endast utgå till dennes resor och traktamenten i samband med projektbidraget.

Pingstmissionens U-landshjälp (PMU)

Rambeloppet för 1990/91 är 95 mkr varav 4 procent utgör administrationsbidrag. I rambeloppet ingår förutom projektbidrag volontärbidrag.

PMUs administrationskostnader har budgeterats till 10,3 mkr. Genom en beräkningsmetod som tillämpats i flera år vid beräkning av administrationsbidrag beräknas kostnaderna för administration av projekt och volontärer som:

- lönekostnader för antal tjänster med SIDA bidrag
- traktamenten, rikskuponger, personalförsäkring
- 60% av driftskostnader, räntor och avskrivningar
- Kostnader för förberedelse, uppföljning och kontroll av SIDA-stödda insatser

Från ovanstående kostnader avgår administrationsbidrag för volontärtjänster beräknade till 6000 kr per volontärtjänst.

100-procents bidrag för ovanstående kostnader söks från SIDA:s ramanslag.

PMUs verksamhet är mycket projektdefinierad. Fältadministrationen ingår i projekten på projektnivå medan PMUs uppföljningsresor budgetteras som administrationskostnad.

Rädda Barnen (RB)

Rambeloppet för 1990/91 är 52 mkr varav 12 procent utgör administrationsbidrag.

Administrationsbidraget beräknas som biståndsavdelningens särkostnader (ex. löner, utbildning, resor) och fördelade samkostnader (ex. hyra, telefon, telex, porto, kontorsmaterial, inventarier, datakostnader, personaladministration, ekonomiadministration och kansliledning) multiplicerat med SIDA:s 80-procentiga andel. Denna summa multipliceras därefter med 40 procent som skall motsvara den arbetsbelastning avdelningen har för SIDA ramrelaterade projekt.

Uppföljning, kontroll och planering på central nivå (kansliet) redovisas t o m 1990 som kostnad biståndsavdelningen således som en administrativ kostnad. Det enda kostnaderna för kanslipersonal som kan ingå i projektkostnaderna är de projektrelaterade resorna. Administrationskostnadsbegreppet har under 1991 omdefinierats.

Rädda Barnen har lokala kontor. Lönekostnader för lokalt anställd personal, fordonskostnader, telefon och porto samt bostad för svensk personal m m, så kallade projektledningskostnader, fördelas vanligtvis till 40-60% ut på projekt. Fördelningen baseras på en beräkning av uppskattad tidsåtgång eller en viss procent av projektets kostnader. Resterande andel skall avse förbundets kostnader för att vara representerade i landet samt kostnader för att förbereda projekt, dessa kostnader finansieras av Rädda Barnen.

Swedish Cooperative Center Utan Gränser (SCC)

Rambeloppet för 1990/91 är 43 mkr varav administrationsbidraget utgör 12 procent.

SCC är den svenska kooperationens biståndsorganisation. Organisationen hjälper till att bygga upp institutioner och administrativ kapacitet. Samarbetsorganisationerna erhåller projektbidragen. Projekten drivs i samarbete med kooperativa organisationer i utlandet.

Ansvar för projekten har samarbetsorganisationen. SCC bidrar med personal och andra tjänster. SCCs roll syftar till att projekten skall bli självständiga med egen finansiering.

Kostnader ute på fältet redovisas som projektkostnad medan kansli-kostnader redovisas som administrativa kostnader. SCCs personal i utlandet belastar projekten. I projektkostnaderna ingår vissa administrativa kostnader för samarbetsorganisationen.

Kansliets projekthandläggare ingår således i kanslikostnaderna. Arbetet avser bl a projektförberedelser, genomförande och uppföljning av projekten. Handläggarnas besök på projekten redovisas som projektkostnad.

För den totala kanslibudgeten exklusive kostnader hänförliga till informationsverksamheten söker organisationen 100-procents administrationsbidrag från SIDA, fördelat på Ram-, Hum-, Kat- och Landramsprojekt. Administrationsbidrag avseende ramprojekt söks således separat liksom för övriga projekt. Utfördelning av de administrativa kostnaderna sker bl a genom tidrapportering.

Handikapporganisationernas Internationella Biståndsstiftelse (SHIA)

Rambeloppet för 1990/91 är 20 mkr varav för utvecklingsprojekt 16,2 mkr, administration 3 mkr samt informationsbidrag 0,8 mkr. Administrationsbidraget utgör således 15 procent.

Organisationen är en paraplyorganisation och har 13 medlemsorganisationer i Sverige. Sekretariatet ansvarar bl a för projektens ekonomi, rapportering, uppföljning och utvärdering. Organisationen ansöker om särskilt bidrag för utvärderingen av projekt.

Organisationen ansökte om 4,2 mkr i administrationsbidrag för 1990/91. Kostnaderna avsåg bl a personal-utveckling, personalutbildning, lokal- och inventariekostnader och kontorsadministration. Största delen avsåg personallöner, sekretariatet.

Svenska Missionsrådet SMR

Rambeloppet för 1990/91 är 167 mkr varav administrationsbidraget utgör 2 procent.

SMR är en paraplyorganisation. SMR hanterar rambidraget. Organisationen granskar ansökningar från medlemsorganisationerna, ger projektrådgivning, arbetar med utvärdering, uppföljning och planering, sammanställer ramansökan till SIDA mm. Kostnaderna täcks till 100 procent av rambeloppet från SIDA.

Medlemsorganisationerna har projektansvar och ansvarar för genomförandet samt uppföljningen av projekten. Medlemsorganisationerna har eget kansli och egen administration. Administrationsbidrag kan utgå projektvis med normalt högst 3% enligt vanliga grunder.

Svensk Volontärsamverkan (SVS)

Rambeloppet för 1990/91 är 21 mkr varav ca 26% utgör administrationsbidrag. Organisationen skall genom riksdagsbeslut till 100 betalas av SIDA. Volontärschablonen tillämpas inte för SIDA:s anslag till SVS. SVS:s koordinatörer i samlarbetsländerna bekostas av administrationsbidraget.

Utbildning för Biståndsverksamhet (UBV)

Rambeloppet för 1990/91 är 12 mkr varav administrationsbidraget utgör 14 procent.

Verksamheten är främst volontärverksamhet. Administrationskostnaderna i Sverige beräknas till ca 2 mkr varav ca 1 mkr söks som extra administrationsbidrag från SIDA medan resterande del till övervägande del täcks av volontärschablonerna. De administrativa kostnaderna avser personalkostnader och driftskostnader (inkl lokalhyror, resor, m m). UBV får ur ramen även använda 542 tkr för s k rekryteringskostnader.

UBV anger att totala administrationskostnaderna inklusive informationsverksamhet uppgår till 2,6 mkr varav 1,7 mkr sökts som administrationsbidrag.

Internationella Cooperativa Alliansen (ICA)

Rambeloppet för 1990/91 är 10 mkr varav administrationsbidraget utgör 6 procent.

Kyrkornas Världsråd (WCC)

Rambeloppet för 1990/91 är 19 mkr varav administrationsbidraget utgör 8 procent. WCC är en internationell enskild organisation där speciella regler gäller. Administrationsbidrag utgår med 8 procent på det sökta totalbeloppet.

3.1 Hur påverkas ramorganisationernas administration av de snabbt ökade bidragen

Löneanställning av kanslipersonal genom statsbidrag förekommer hos några organisationer. Vi har ej funnit någon förlust av de ideella inslagen p g a detta. SMR anger bl a att sådan löneanställning ej behöver inkräkta på det ideella inslaget eftersom det ändå krävs att ett antal medlemmar tillhör organisationen. SCC nämner bl a att biståndet vilar på och befrämjar kooperativa principer. Från en av de övriga intervjuade organisationerna har bl a framförts att risken av förlust av de ideella inslagen är beroende av organisationens grundinställning. En avvägning bör göras ideologiskt och ekonomiskt annars kan sk "miniSIDOR" uppstå.

Från handläggare på SEO-byrån har framförts att organisationernas oberoende är väsentligt så att organisationen ej står och faller med SIDA. Organisationens egeninsats är därmed viktig. Som framgår av tidigare beskrivningar erhåller vissa organisationer upp till 100-procents bidrag för administrativa kostnader. Även projektverksamheten kan uteslutande vara SIDA-finansierad.

SIDA har genomfört kapacitetsstudier hos sju ram-organisationer för att bli bedöma ramorganisationens kapacitet i samband med den snabba anslagsutvecklingen. Organisationsstruktur och administrativ kapacitet har, enligt SEO-byrån, "nollställts" och nivån på administrationsbidraget har därefter fastställts.

Vid intervjuer med organisationerna har framkommit att en eventuell övergång till att beräkna bidraget baserat på t ex procent av omsättning/ statsbidrag/ed enligt organisationernas uppfattning, skulle kunna innebära en orättvis fördelning beroende på organisationernas olika verksamhet.

Mot detta talar att ett procentuellt bidrag tillämpas för närvarande i flera europeiska länder. Bli erhåller organisationer i Holland 7,5% av rambeloppet i administrationsbidrag, enligt en EG utredning.

Även motivet att ha bidragsregler som utmärks av enkelhet och objektivitet i tillämpningen och som inte kräver omfattande handlägningsresurser hos SIDA att administrera, talar för en schablonmetod. Synpunkter har framförts att de organisationer som godkänts som ram-organisationer skall ha frihet att ordna sin administration efter eget val utan att SIDA varken skall finansiera särskilt dyrbar administration, eller tillgodoräkna sig särskilt sparsam administration ifråga om lokaler, lönenivåer m m.

Vi anser att SIDA bör införa ett relativt lågt bidrag i procent av erhållet rambelopp kombinerat med möjlighet att erhålla högre bidrag efter individuell ansökan. Administrationsbidraget bör ses som ett bidrag till organisationens administration och ej som ett belopp för att täcka organisationens administration. I sammanfattningen och under punkt 3.2 lämnas förslag om ett sådant regelverk och om arten av insyn som behövs då organisationer söker bidrag utöver schablonbeloppet.

3.2 Vilka kostnader skall ingå i administrationsbidraget?

Som tidigare har noterats varierar beräkningsgrunderna för administrationsbidraget mellan organisationerna och någon enhetlig definition finns ej över vad som skall benämnas administrationskostnader.

Det är angeläget att kunna fastställa vad som skall avses med administrationskostnader för att få en enhetlig tillämpning mellan organisationerna.

Organisationens internadministration

Ett sätt att definiera administrativa kostnader är att tillämpa den sk INKA-metoden (INternadministrationens KostnadsAndelar) som är framtagen av Statskontoret.

INKA-metoden utgår ifrån att en organisations verksamhet kan delas

in i huvuduppgifter respektive administrativ verksamhet. De verksamheter som direkt sysslar med en organisations huvuduppgifter benämns huvudverksamheter. Verksamheter som inte direkt rör huvuduppgiften men som är så nära förknippade med dessa att de ändå bör räknas dit utgör driftstöd till huvudverksamheten. Det som återstår efter denna indelning är den administrativa verksamheten, P internadministrationen.

Metoden bygger således på principen att man skiljer på aktiviteter som är direkt knutna till förverkligandet av huvuduppgiften och de som är indirekt riktade mot huvuduppgiften, s k stödfunktioner.

Metoden mäter administrationen oberoende av organisatorisk indelning. Avgränsningen mellan huvudverksamhet och administrativ verksamhet kan inte göras, på organisatorisk grund.

Nedan ges ett exempel på hur INKA-metoden kan appliceras på en organisation:

1. Indelning i organisationens huvuduppgifter och stödfunktioner (kostnadsbärare) genom att skilja på aktiviteter som är direkt knutna till förverkligandet av huvuduppgiften och de som är indirekt riktade mot huvuduppgiften s k stödfunktioner. Huvuduppgifterna kan t ex vara bistånd och information och stödfunktionerna kan vara insamling och kontroll.
2. Framtagning av kostnaderna för respektive aktivitet/ kostnadsställe.
3. Fördelning av kostnaderna per kostnadsställe på kostnadsbärare.

Vissa kostnader kan direkt hänföras till en viss kostnadsbärare (t ex biståndshandläggares löner som hänförs till biståndsverksamheten) medan fördelningen av andra kostnader kräver mer överväganden såsom en fördelning efter en sammanvägning av t ex andel av personal, kontorsutrymmen eller arbetsuppgifternas fördelning på olika verksamheter (t ex personaladministration, planering, telefon, porto och lokaler).

I bilaga 1 ges ett exempel på fördelning av kostnader/kostnadsställen på huvuduppgifter och stödfunktioner. Kostnaderna enligt redovisningen har fördelats på kostnadsställen. Kostnaderna för respektive aktivitet på varje kostnadsställe har därefter hänförts till olika kostnadsbärare.

Genom ovanstående tillämpning av metoden får man således fram både organisationens biståndsadministration och den interna administrationen. Vi anser att internadministrationen inte skall till någon del täckas av SIDA-bidrag medan delar av biståndsadministrationens kostnader skall vara bidragsgrundande.

Biståndets administration

För SIDA:s del är den administrativa delen av SIDA finansierad biståndsverksamhet av intresse. I bilaga 1 har en tänkt organisations huvud-

funktioner avseende internationellt bistånd delats upp på projektverksamhet, ramprojekt, humanitära projekt, katastrofprojekt samt övriga projekt.

Kostnaderna hänförliga till kostnadsstället Biståndprojekt utgör projektkostnader medan biståndavdelningens kostnader och fördelade kostnader avseende ekonomi, data, service, personal och ledning kan anses utgöra administrativa kostnader för biståndsverksamheten liksom kostnader för regionala fältkontor.

Klassificering av kostnader:

Några kostnadskategorier som har visat sig betraktas olika hos olika organisationer vad gäller klassificeringen som administrations- respektive projektkostnad behandlas nedan. Vi anger där hur dessa kostnader enligt vår uppfattning bör klassificeras. Denna förteckning är inte uttömmande. SIDA bör efter samråd med organisationerna fastställa en enhetlig klassificeringstabell för framtida tillämpning efter att SIDA tagit ställning till det som framkommit av utredningen. Härigenom underlättas jämförelse mellan organisationerna och skapas förutsättningar för en rättvis bidragstillämpning.

	Projekt- kostnader	Bistånds- administ.	Intern administ.
a) Resekostnader			
Projektrelaterade reskostnader		x	
Allmänna resor och studiebesök			x
b) Uppföljning, ledning och kontroll av biståndsverksamhet		x	
c) Revision av projektkostnader Revision av års- redovisning och förvaltning		x	x
d) Personalutbildning			
Projektrelaterad utbildning		x	
Övrig utbildning			x
e) Projektplanering		x	
f) Lokala kostnader			
Lokala projekt- specifika kostnader	x		
Övriga kostnader för regionala fält- kontor		x	

3.3 Organisationsstöd för att möjliggöra uppbyggnaden av helt nya organisationer?

De intervjuade organisationerna har generellt ansett att SIDA-bidrag för att möjliggöra uppbyggnaden av nya organisationer ej är lämplig. Organisationen bör ej kunna bildas enbart för SIDA-bistånd. Organisationerna bör därför ha existerat några år för att få administrationsbidrag. Samtidigt bör krav ställas på organisationen. Genom bidraget i sig får organisationen en status som kan innebära risker.

Vi delar ovanstående synpunkter.

3.4 100-procentsbidrag för administrativa kostnader eller viss egeninsats?

Om administrationsbidraget skall täcka de administrativa kostnaderna eller om viss egeninsats skall krävas har de intervjuade organisationerna delade uppfattningar om.

Vi anser att kravet på egeninsats är beroende av organisationens verksamhet samt graden av självständighet. Den höga administrationsbidragstäckningen som vissa paraplyorganisationer erhåller bör t ex sättas i relation till den administrativa kostnaden hos medlemsorganisationerna för vilken administrationsbidrag ej erhålls. Enligt vår mening skall bidragsreglerna utformas så att viss egeninsats alltid görs för administrativa kostnader.

Som noterats tidigare anser några handläggare på SIDA att organisationens oberoende är väsentligt så att organisationen ej står och faller med SIDA. Detta bör motivera att en viss egeninsats bör eftersträvas.

Om ramorganisationerna skall kunna fungera som "miniSIDOR" eller ej är ett policyavgörande som bör tas upp av SIDA. En av de intervjuade organisationerna har angivit att bidragsgivningen genom "miniSIDOR" bör kunna ske särskilt effektivt på grund av den särskilda kännedom som varje ramorganisation har.

4. Övriga organisationer

Övriga organisationer erhåller administrationsbidrag enligt de riktlinjer som nämnts i inledningen. För utvecklingsprojekt erhålls således maximalt 3 av projektkostnaden.

Bidrag utgår ej för lönekostnader.

Några handläggare på SIDA är av den uppfattningen att de regler och avtal som idag finns gynnar de organisationer som har ramavtal och missgynnar de andra. De övriga organisationerna inkluderar alla organisationer som ej är tillräckligt stora för att ha ett ramavtal med SIDA. Således inkluderar gruppen hela skalan från mycket små organisationer till etablerade organisationer som hamnat på nivån närmast under ramorganisationerna. De små organisationernas verksamhet kan t ex vara

att sända pengar eller andra bidrag till ett projekt, dessa organisationer klarar ofta administrationen med frivilliga krafter.

De etablerade organisationerna kan t ex ha kansli, anställd personal och en betydande administration i samband med sina projekt och eventuellt volontärer, även om projektsummorna är små.

Administrationsbidraget bör följa liknande normer för övriga organisationer som för ramorganisationer. Vi föreslår i sammanfattningen ett schablonbidrag på 4% av mottaget projektbidrag utan särskild redovisning av administrationskostnaderna.

Bilaga 1.

(%)								
	HUVUDUPPGIFTER					STÖDFUNKTIONER		
	INTERNATIONELLT BISTÅND					INFORMA- TION	INSAM- LING	INERN- ADM. KOSTN.
	RAM Proj.	HUM Proj.	KAT Proj.	ÖVR.	TOT.			
Biståndsprojekt	50	20	15	15	100			
Informationssekt.						100	30	20
Informationsavd.					-	50	80	20
Insamlingsekt.					-			100
Styrelse								
Biståndsavd.	50	20	15	15	100			
Regionala fältkontor	50	20	15	15	100	-		
Dataavd.	5	2	2	1	10	15	40	35
Serviceavd.	5	5	5	5	20	20	25	35
Personalavd.	20	15	5	5	45	15	15	25
Ledning	3	1	1	1	5	25	20	50
Ekonomiavd.	15	10	5	5	35	5	15	50
Biståndets administration								



STYRELSEN FÖR INTERNATIONELL UTVECKLING

105 25 STOCKHOLM

Besöksadress: Birger Jarlsgatan 61

tel. 08-728 51 00