



Statens offentliga utredningar
1978:61
Utrikesdepartementet

Biståndets organisation



Betänkande av biståndspolitiska utredningen
Stockholm 1978

Omslag Håkan Lindström
Jernström Offsettryck AB
ISBN 91-38-04203-7
ISSN 0375-250X
Gotab, Malmö 1978

E

JUR
Intern
Källskr
1978

[Obg]

Till statsrådet Ola Ullsten

Kungl. Maj:t bemyndigade den 8 december 1972 chefen för utrikesdepartementet att tillkalla sakkunniga med uppdrag att företa en utredning angående Sveriges utvecklingssamarbete med u-länderna.

Den 21 april 1977 avgav de sakkunniga, som antagit namnet biståndspolitiska utredningen, huvudbetänkandet *Sveriges samarbete med u-länderna* (SOU 1977:13). I ett kommande betänkande avsåg utredningen behandla frågor rörande u-landsinformation och biståndsförvaltningens organisation.

I tilläggsdirektiv daterade den 12 maj 1977 preciserades utredningens uppdrag beträffande u-landsinformationen och de administrativa formerna för biståndsförvaltningens arbete.¹

Generaldirektören i SIDA Ernst Michanek och departementsrådet i utrikesdepartementet Thord Palmund knöts till utredningen som experter. Som personalrepresentant, med ställning som expert, förordnades byrådirektören i SIDA Brita Östberg.

Den 1 december 1977 överlämnade de sakkunniga betänkandet *U-landsinformation och internationell solidaritet* (SOU 1977:73). Där i redovisas den statliga och statligt finansierade u-landsinformationens framväxt och utbyggnad under 1970-talet samt förslag till principer och riktlinjer.

Utredningens arbete avslutas med föreliggande betänkande *Biståndets organisation*. Här behandlas utvecklingssamarbetets organisatoriska framväxt och dess framtida innehåll och krav på den svenska förvaltningen. I betänkandets avslutande kapitel redovisas principer och förslag till vidareutveckling av biståndets organisation ifråga om rollfördelningen mellan olika organ, SIDA:s organisation och arbetsformer, biståndsutbildningsnämnden BUN och utvecklingssamarbetets utbildningsbehov samt beredningen för u-landsforskning SAREC och dess ställning i utvecklingssamarbetet.

Utredningen har anlitat konsultföretaget Scandinavian Institutes for Administrative Research (SIAR) för en rapport om biståndets organisation. Utdrag ur SIAR:s rapport *Några grundläggande krav på det svenska biståndets organisation på 80-talet* bifogas (bil. 9). Utredningen har också uppdragit åt personer med långvarig erfarenhet av svensk biståndsförvaltning att författa uppsatser om olika ämnen inom området biståndets organisation. Dessa uppsatser bifogas (bil. 10-24). Utredningen har vid ett särskilt seminarium diskuterat SIAR-rapporten och uppsatserna med några av författarna.

Utredningen har vid särskilda sammanträden hört företrädare för SIDA, BUN och SAREC samt för handelsdepartementet och utbildningsberedningen. Besök har avlagts vid BUN i Sandöverken i Kramfors kommun

¹ Tilläggsdirektiven till utredningen bifogas (bil 1).

och vid Lantbruksuniversitetets u-landssektion i Ultuna.

Utredningen har under arbetet med detta betänkande företagit resor till Indien, Kenya, Moçambique, Tanzania och Zambia för sammanträffande med beskickningar, biståndskontor och myndigheter i respektive land. Utredningen har också besökt det danska biståndsorganet DANIDA och det norska NORAD.

Utredningen har besökt de olika enheterna vid SIDA i Stockholm och deltagit i särskilda sammankomster med SIDA:s personal och med företrädare för SIDA:s personalorganisationer.

I samband med de årliga biståndskonferenserna 1977 och 1978 deltog utredningen i diskussioner med beskicknings- och biståndskontorschefer rörande biståndets administrativa former.

Stockholm i september 1978

Sture Korpås

Georg Andersson Olle Engström Åke Gustavsson

Knut Johansson Anna Lisa Lewén- Bertil Måbrink
Eliasson

Anna-Lisa Nilsson Per Petersson Bo Siegbahn

David Wirmark

/Börje Ljunggren
Dag Ehrenpreis

Innehåll

1 Utvecklingssamarbetets organisatoriska framväxt	9
1.1 Inledningsskedet: multilateralism och frivillighet	9
1.2 NIB-tiden: anslagsexpansion, nya biståndsformer och administrativa svårigheter	10
1.3 SIDA: administrativ konsolidering	12
1.4 Departemental samordning, SIDA och nya organ	17
1.4.1 Departemental samordning	17
1.4.2 Rollfördelningen mellan utrikesdepartementet, SIDA och andra organ	20
1.4.3 Nordiskt samarbete	25
1.5 SIDA:s organisation och arbetsformer	27
1.5.1 Organisationsutvecklingen 1965-1970	27
1.5.2 SIDA:s interna omorganisation	28
1.5.3 LÖSO:s principförslag	30
1.5.4 SIDA:s nya instruktion	31
1.5.5 Biståndsanslagen och SIDA:s kapacitet	32
1.5.6 Arbetsformerna under 1970-talet	34
1.6 SIDA och den svenska resursbasen	40
1.7 Biståndskontoren och utrikesrepresentationen	45
1.7.1 Biståndskontorens framväxt	45
1.7.2 Biståndskontorens kapacitetsutveckling	48
1.7.3 Integration av ambassader och biståndskontor	49
1.8 Biståndsorgan i andra länder	52
1.8.1 Inledning	52
1.8.2 Biståndsorganens ställning	52
1.8.3 Anslagstilldelning och biståndsplanering	53
1.8.4 Organisation och personal	54
1.8.5 Fältorganisation	56
2 Det framtida utvecklingssamarbetets utformning	59
2.1 U-landspolitik i utveckling	59
2.2 Bistånd för basbehov: landprogrammeringen och de svenska biståndsmålens administrativa krav	62
2.3 U-ländernas kapacitet att ta emot bistånd	67
2.4 Programländernas önskemål om svenska insatser	71

3 Utvecklings Samarbetets framtida organisation och arbetsformer – överväganden och förslag	73
3.1 Rollfördelningen i utvecklings Samarbetet	73
3.1.1 Den departementala samordningen	73
3.1.2 Rollfördelningen mellan berörda organ	73
3.1.3 SIDA:s uppgifter och det multilaterala samarbetet	75
3.1.4 Administrationen av det bredare samarbetet	79
3.1.5 Utvecklings Samarbetet och utrikesrepresentationen	84
3.2 SIDA:s organisation och arbetsformer	86
3.2.1 SIDA:s huvuduppgifter	86
3.2.2 SIDA:s organisation	89
3.2.3 Verksledningen	96
3.2.4 SIDA:s kapacitet	99
3.2.4.1 Kapacitetsutnyttjandet	100
3.2.4.2 Biståndskontoren och fältorienteringen	102
3.2.4.3 SIDA och resursbasen	105
3.2.4.4 SIDA:s personal	107
3.3 Biståndsutbildningsnämnden (BUN) och utvecklings Samarbetets utbildningsbehov	109
3.3.1 BUN-eleverna och utvecklings Samarbetet	109
3.3.2 Integrerad biståndsutbildning	112
3.4 SAREC i utvecklings Samarbetet	115
3.4.1 SAREC:s inrättande	115
3.4.2 SAREC:s verksamhet	117
3.4.3 SAREC:s ställning i utvecklings Samarbetet	119

Reservationer

1. av Georg Andersson, Åke Gustavsson, Knut Johansson och Anna-Lisa Lewén-Eliasson om bredare samarbete, industriutvecklingsfonden och vikten av landanalyser (avsnitt 2.1 U-landspolitik i utveckling, 2.2 Bistånd för basbehov: landprogrammeringen och de svenska biståndsmålen administrativa krav samt 3.1.4 Administrationen av det bredare samarbetet)	123
2. av Georg Andersson, Åke Gustavsson, Knut Johansson, Bertil Måbrink och Anna-Lisa Lewén-Eliasson avseende avsnitt 3.4.3 SAREC:s ställning i utvecklings Samarbetet	124
3. av Bertil Måbrink avseende avsnitt 2.2 Bistånd för basbehov: landprogrammeringen och de svenska biståndsmålen administrativa krav, avsnitt 3.2.2 SIDA:s organisation samt avsnitt 3.2.3 Verksledningen	125
4. av Bertil Måbrink avseende avsnitt 3.2.4.4 SIDA:s personal	127

Särskilda yttranden

1. av Olle Engström (fp) och David Wirmark (fp) avseende avsnitt 3.2.2 SIDA:s organisation	129
2. av Knut Johansson (s) och Åke Gustavsson (s) avseende avsnitt 3.2.4.4 SIDA:s personal	130

3. av Bertil Måbrink avseende avsnitt 2.1 U-landspolitik i utveckling, 3.1.4 Administrationen av det bredare samarbetet och 3.1.5 Utvecklings Samarbetet och utrikesrepresentationen	130
Bilaga 1 Tilläggsdirektiv för biståndspolitiska utredningen	133
Bilaga 2 Biståndsanslagens fördelning budgetåren 1977/78–78/79	135
Bilaga 3 Instruktion för styrelsen för internationell utveckling	139
Bilaga 4 SIDA:s planeringssystem, av sekretariatet	143
Bilaga 5 Svenska och nordiska organ med inriktning på utvecklingsländerna, av sekretariatet	173
Bilaga 6 Biståndsutbildningsnämnden – motiv för inrättandet, framväxt och aktuell inriktning, av sekretariatet	195
Bilaga 7 Forsknings Samarbetet och SAREC:s framväxt, av sekretariatet	211
Bilaga 8 Några organ för internationellt utvecklings Samarbete, av sekretariatet	225
Bilaga 9 Några grundläggande krav på det svenska biståndets organisation inför 80-talet. Utdrag ur rapport till biståndspolitiska utredningen från Scandinavian Institute of Administrative Research (SIAR)	265
Bilaga 10 Bangladeshs utvecklingsadministration, av Johan Stångren	273
Bilaga 11 Guinea-Bissaus administrativa kapacitet – konsekvenser för den svenska biståndsförvaltningen, av Patrik Engellau	285
Bilaga 12 Tanzania – utvecklingsadministration och biståndsförvaltning, av Henrik Salander och Lennart Wohlgemuth	303
Bilaga 13 En hövstång mot massfattigdomen, av Gösta Edgren	319
Bilaga 14 SIDA – debattorgan eller verkstad? av Anders Forse	335
Bilaga 15 Biståndets administration – former, problem och utvecklingsvägar, av Märten Lindståhl	353
Bilaga 16 SIDA:s utredningsresurser och det multilaterala samarbetet/u-landpolitiken, av Birgitta Johansson	373
Bilaga 17 SIDA och det bredare samarbetet, av Göte Magnusson	387
Bilaga 18 Biståndskontorens framväxt och framtida roll – ett diskussionsunderlag, av Bo Göransson	401
Bilaga 19 Landprogrammering/länderbyrå/landkunnande, av Bertil Odén	417
Bilaga 20 Att bygga kunskap. Sektorbyråernas och institutionssamarbetets roll i biståndet, av Lars-Olof Edström	425
Bilaga 21 U-länderna och den svenska resursbasen – lantbruksbyråns och de institutionella konsulternas roll, av Anders Trydell	441
Bilaga 22 Insatsberedning och fältorientering, av Maj-Britt Amer	455
Bilaga 23 Biståndsinnsatser genom projektledningsföretag. Skogsindustriprojektet i Vietnam; av Gösta Westring	463
Bilaga 24 Utvecklings Samarbetet ur avtalsperspektiv, av Håkan Falk	475

Figurer och tabeller

Figur 1.1 SIDA:s organisation efter 1971 års omorganisation	29
Figur 1.2 SIDA:s organisation med tjänstefördelning budgetåret 1978/79	39
Tabell 1.1 Antal biståndsinsatser i olika förvaltningskedan budget- åren 1973/74 - 1977/78	35
Tabell 1.2 SIDA:s utkontrakteringskostnader budgetåren 1972/73- 1976/77 i förhållande till SIDA:s totala administra- tionskostnader	40
Tabell 1.3 SIDA:s kostnader för projektförberedelser och resultatvär- dering - fördelning på sektorer	43
Tabell 1.4 Konsultkostnaderna inom landramarna - fördelning på länder och sektorer	45
Tabell 1.5 Biståndskontorens personal budgetåren 1971/72 och 1978/79	49
Tabell 3.1 Antalet rekryterade kontraktsanställda och fredskårsdel- tagare åren 1969/70-1976/77	112

1 Utvecklingssamarbetets organisatoriska framväxt

1.1 Inledningsskedet: multilateralism och frivillighet

I slutet av 1940-talet bestod svensk u-landshjälp av mindre bidrag till FN:s tekniska biståndsprogram samt viss expertrekryterings- och stipendiaterverksamhet. Administrationen av rekryterings- och stipendiaterverksamheten sköttes av organ som tillskapats för andra uppgifter, främst det halvstatliga Svenska institutet, inom vilket en avdelning för tekniskt bistånd hade inrättats, samt de olika FN-organens förbindelseorgan i Sverige (ILO-kommittén, FAO-kommittén m. fl.).

Det första särskilda organet för biståndsfrågor skapades 1952, då den halvstatliga Centralkommittén för svenskt tekniskt bistånd (CK) inrättades. Dess uppgifter begränsades till bilateralt tekniskt bistånd, medan dragningen till FN, som 1949 fått ett utvidgat tekniskt biståndsprogram (UNEP), liksom tidigare handlades av utrikesdepartementet. Svenska institutet och de speciella förbindelseorganen förblev ansvariga för rekryteringen av experter och mottagningen av stipendiater för FN:s räkning. CK:s sekretariat förlades till Svenska institutet och förenades genom gemensam chef med institutets avdelning för tekniskt bistånd.

CK bestod av företrädare för ett 50-tal folkrörelser och organisationer. Förutom den tekniska biståndsverksamheten hade CK ytterligare en huvudfunktion, nämligen informationsverksamhet. Genom CK, i vilken hela organisations-Sverige var representerat, skulle den svenska allmänheten upplysas om förhållanden i u-länderna och förutsättningar skapas för ett utvidgat svenskt biståndsprogram. Insamlingsverksamhet ("Sverige Hjälp") utgjorde en viktig finansieringskälla. Det statliga bidraget till internationell hjälpverksamhet uppgick under CK:s sista verksamhetsår, budgetåret 1960/61, till 20 milj. kr inkl. CK:s administrationskostnader. Statens växande engagemang i CK ledde till att CK:s stadga ändrades så att ordföranden och ytterligare några ledamöter tillsattes av Kungl. Maj:t.

Under mitten av 1950-talet inrättades ytterligare ett organ med inriktning på biståndsverksamhet, nämligen nämnden för internationella expert- och stipendiater, en av Kungl. Maj:t tillsatt rådgivande och samordnande kommitté för FN:s och dess fackorgans verksamhet på det tekniska biståndsområdet. I nämndens uppgifter ingick bl. a. att avge utlåtanden och rekommendationer rörande den multilaterala biståndsverksamheten, samt att befordra rekryteringen av experter och mottagandet av stipendiater. Nämnden ersatte tre sakkunnig-kommittéer, vilka var och en motsvarade

ett av de områden av det tekniska biståndsarbetet, som fallit på FN:s lott (ekonomiskt framåtskridande, förvaltningsfrågor och socialvård). Den bestod av ca 15 medlemmar från statsförvaltningen, organisations-Sverige, näringslivet m. m. Som sekreterare fungerade chefen för Svenska institutets avdelning för tekniskt bistånd.

Mot 1950-talets slut omfattade biståndsverksamheten bl. a. bilaterala projekt i Etiopien och Pakistan samt på Ceylon främst yrkesutbildning, men också nutrition, barnhälsovård och familjeplanering. Verksamheten hade nått en omfattning som nödvändiggjorde att staten tog över såväl det ekonomiska som det organisatoriska ansvaret. Sverige erhöll allt fler biståndsförfrågningar från det växande antalet självständiga u-länder. 1950-talets opinionsbildande arbete lade grunden för regering och riksdag att tillämpa en mera generös anslagspolitik under 1960-talet.

1.2 NIB-tiden: anslagsexpansion, nya biståndsformer och administrativa svårigheter

År 1961 föreslog administrationsutredningen för biståndet till utvecklingsländerna att ett nytt, helstatligt organ skulle inrättas för såväl den multilaterala som den bilaterala biståndsverksamheten, "ett centralt kontakt-, informations-, planerings-, samordnings- och kontrollorgan för alla frågor som berör den officiella svenska hjälpen till utvecklingsländerna".¹

På grundval av utredningen föreslog regeringen i proposition nr 174 år 1961 inrättandet av *Nämnden för internationellt bistånd* (NIB), som "centralorganet för det officiella tekniska biståndet till u-länderna med en ställning jämförbar med de statliga myndigheters, som tillämpar systemet med en representativ styrelse":

"I dessa förenar man nämligen fastheten hos en förvaltning, som arbetar efter stats-tjänstens vanliga principer, med värdet av kontakter via styrelsen med organisationslivet och organisationernas medinflytande över verksamheten. Genom en särskild instruktion, genom riksdagsuttalanden i samband med anslagsgivningen och genom anvisningar i regleringsbrev m. m. kan Kungl. Maj:t och riksdag utöva den yttersta bestämmanderätten över hjälpen till underutvecklade länder. Det är i detta fall en angelägnare bestämmanderätt än beträffande många andra områden, eftersom u-hjälpens administration efterhand torde komma att röra sig med betydande anslagsbelopp och över ett vidare verksamhetsfält än svenska myndigheter i allmänhet sträcker sig och verksamheten därtill är och bör vara en nationell solidaritetsyttring med förankring i hela folket."

NIB:s roll i det multilaterala samarbetet skulle främst avse den löpande administrationen av det tekniska biståndet. Det borde emellertid falla sig naturligt, med hänsyn till den auktoritet som det nya organet förutsattes förskaffa sig, att vid behov därifrån hämta råd och expertis i multilaterala frågor.

Nämndens huvuduppgifter skulle vara planering och administration av fältprojekt, expertrekrytering och stipendiatverksamhet samt u-landsinformation. I det närmaste alla rekryterings- och stipendiefrågor överfördes till det nya organet, i vilket Svenska institutets avdelning för tekniskt bistånd

¹ SOU 1961:22.

liksom CK:s sekretariat uppgick. Nämnden för internationella expert- och stipendieärenden upplöstes.

NIB trädde i funktion den 1 januari 1962. Den fick en styrelse med representanter för Kungl. Maj:ts kansli, politiska partier, folkföreningar och näringsliv, ett sekretariat lett av en generalsekreterare, samt ett råd.

Den för det svenska utvecklingssamarbetet grundläggande propositionen nr 100 år 1962 lades fram i början av NIB:s första verksamhetsår. Den innehöll allmänna riktlinjer för biståndsgivningen utformade på grundval av arbetet inom en beredning för internationella biståndsfrågor, som hade tillsatts 1961 med dåvarande statsministern som ordförande.

Genom riksdagens beslut med anledning av proposition nr 100 inleddes biståndsanslagens snabba expansion mot 1 %-målet. Redan budgetåret 1962/63 mer än fördubblades de samlade biståndsanslagen, från ca 50 till 130 milj. kr., och under de båda följande åren fördubblades anslagen i det närmaste på nytt. Omfattningen av NIB:s verksamhet växte starkt även om anslagsökningarna huvudsakligen gick till nya biståndsformer, som finansierade humanitärt och nordiskt bistånd, samt till det multilaterala tekniska biståndet, (EPTA, FN:s särskilda fond, UNICEF m. m.).

Utrikesdepartementet disponerade medel för FN:s tekniska biståndsprogram, nordiskt bistånd samt för katastrof- och flyktinghjälp och bidrag till enskilda organisationers biståndsverksamhet. Det nordiska Tanganyika-projektet administrerades av en internordisk styrelse med sekretariat. Medel för NIB:s verksamhet upptogs under utrikesdepartementets huvudtitel.

Det finska biståndet – såväl det multilaterala som det bilaterala – redovisades under finansdepartementets huvudtitel. IDA-bidragen handlade finansdepartementet i samarbete med riksbanken. Det bilaterala finska biståndet administrerades av departementet, som delegerade vissa löpande administrativa uppgifter till särskilda experter och myndigheter (se nedan, avsnitt 1.4.1).

Handelsdepartementet svarade för s. k. handelspolitiskt och kommersiellt bistånd (tull) och importpolitik gentemot u-länderna m. m. resp. exportkreditgarantivning).

Interdepartementalt samråd skedde inom en informell arbetsgrupp med representanter för utrikes-, finans- och handelsdepartementen, samt inom den s. k. FN-nämnden vari samtliga svenska kontaktkommittéer för FN-organen ingick. FN-nämnden, som var knuten till NIB, ersatte nämnden för internationella expert- och stipendieärenden.

Genom NIB:s fältverksamhet engagerades Sverige under perioden 1962–64 i direkt projektbistånd i ett växande antal länder. Tyngdpunkten i detta låg på tre länder (Etiopien, Pakistan och Tunisien) men egentliga fältprojekt förekom i ytterligare ett halvduzin länder (Algeriet, Ceylon, Indien, Kenya, Libanon samt Liberia). En insats genomfördes i samarbete med ett FN-organ och en annan bedrevs i samarbete med Uppsala universitet. Yrkes- och lärutbildning, hälso- och sjukvård jämte familjeplanering samt jordbruks- och veterinärsatser utgjorde nämndens ämnesmässiga huvudområden. Också nämndens övriga verksamhetsgrenar – bilateralt bistånd i avslutning till FN:s särskilda fond, stipendiat- och kursverksamhet samt rekrytering och utbildning av experter – expanderade snabbt.

Totalt omfattade det bilaterala samarbetet år 1965 insatser i ett 20-tal

länder. I sin anslagsframställning för 1965/66 framhöll nämnden att en länder- och ämnesmässig koncentration av projektverksamheten medförde fördelar men att i praktiken en rätt betydande spridning varken kunde eller borde undvikas.

Antalet befattningshavare vid NIB ökade under verksamhetsåren 1962-65 från ett 30-tal till över 100, inklusive expertis och tillfällig personal.

Nämndens uppbyggnad var inte problemfri. Tre problemområden tilldrog sig statsmakternas uppmärksamhet, nämligen personalorganisationen och administrationen inom nämnden, relationerna mellan nämnden och dess fältprojekt samt nämndens relationer till det multilaterala och finansiella bistånd som handlades utanför nämnden. Hösten 1963 uppdrog ansvarigt statsråd åt statskontoret att skyndsamt utreda den förstnämnda frågan och kort därpå utvidgades uppdraget till att omfatta de båda senare frågorna. Enligt direktiven för utredningsarbetet borde formerna för samarbetet mellan berörda departement och myndigheter när det gällde såväl multilateralt som bilateralt bistånd närmare övervägas.

1.3 SIDA: Administrativ konsolidering

I sin utredning "Det statliga utvecklingsbiståndets administration" föreslog statskontoret att NIB ersattes av ett ämbetsverk med ett väsentligt vidare uppdrag än nämndens. Verkschefen, en generaldirektör, skulle även vara ordförande i verkets styrelse, vilken föreslogs bli av lekmannatyp och ha ett litet antal ledamöter. Ingen motsvarighet till NIB:s råd föreslogs.

Endast två realistiska alternativ förelåg, menade utredningen, i fråga om huvudprincipen för en samlad biståndsverksamhets organisation. Antingen inordnades verksamheten i utrikesdepartementet eller förlades den till ett ämbetsverk, sorterande under detta departement:

"Inlemmande av svensk samordnad biståndsadministration i utrikesdepartementet skulle innebära vissa fördelar av huvudsakligen praktiskt-administrativ natur. Antalet steg i många ärendens beredning skulle minska med ett, och skriftväxling mellan biståndsmyndighet och departement skulle icke förekomma. Biståndsverksamheten skulle i kameral- och personalärenden kunna replera på departementets administrativa avdelning. Kontaktlinjen biståndsmyndighet - departement - beskickning skulle mista ett led, vilket innebure en procedurförenkling. Personalgemenskap med departementet skulle för biståndsverksamheten underlätta flexibel anpassning av personalinsatser i förhållande till arbetsmängdsvariationer. Inbyggnad i UD skulle ge biståndsverksamhetens administration förtjäpande direkt kontakt med övrig svensk utrikespolitik."

För alternativet fristående central biståndsmyndighet talade främst följande tre skäl:

"1. Biståndsverksamhetens volym är så stor, att det framstår som orimligt att det omedelbara ansvaret för dess administration förlägges till statsrådsplanen.

2. Biståndsverksamheten består till stor del av sådana exekutiva och utredande funktioner, som enligt praxis i svensk statsförvaltning icke präglar ankomma på departement utan på centrala ämbetsverk eller andra myndigheter.

3. Biståndsverksamhetens natur gör det angeläget att den ställes under en styrelse, som inrymmer lekmannainslag."

Även andra, "mindre vägande men inte helt betydelslösa skäl" talade, enligt statskontoret, för inrättandet av ett centralt ämbetsverk under utrikesdepartementet. Från rättssäkerhetssynpunkt kunde det anses befogat, att överklagningsmöjlighet till högre administrativ instans fanns i fråga om åtgärder tillhörande biståndsverksamheten. Preliminära sonderingar av fackbetonad karaktär rörande ett eventuellt biståndsprojekt kunde vidare av ett presumtivt mottagarland uppfattas som mera bindande, om de utfördes eller initierades av utrikesdepartementets företrädare än om en från departementet fristående myndighet svarade för dem.

Förutom handläggningen av bilaterala tekniska biståndsinsatser, som redan ävilade NIB, borde också handläggningen av humanitära och bilaterala finansiella biståndsärenden samt svenska biståndsinsatser i anslutning till den av internationella organ bedrivna biståndsverksamheten (s. k. multibinsatser), överföras till den nya centrala biståndsmyndigheten. Det bilaterala finansiella bistånd, som föreslogs överfört, innefattade både kredit- och gåvohjälp, och s. k. parallellfinansieringar och andra biståndsinsatser i samarbete med IDA.

I ärenden rörande Sveriges bidrag till de internationella organens biståndsverksamhet, dvs. det svenska multilaterala biståndet i egentlig mening, borde förekommande verksfunktioner anförtros biståndsmyndigheten, i den mån de inte ålåg riksbanken.

För verkets inre organisation övervägde utredningen två huvudalternativ, ett baserat på en geografisk indelningsgrund och ett baserat på en indelning i tekniska och finansiella biståndsärenden. Det skulle, menade utredningen, med hänsyn till att tekniskt och finansiellt integrerade biståndsprojekt kunde förväntas bli allt vanligare,

"kunna ifrågasättas om inte exempelvis planeringsarbetet för tekniskt och finansiellt bistånd även inom myndigheten borde förläggas till samma organisatoriska enhet. Detta skulle under vissa förutsättningar möjliggöra tillämpning av en geografisk indelningsgrund vid uppbyggnaden av biståndsmyndighetens organisationsstruktur. Djupgående och allsidiga kunskaper om mottagarlandet har utomordentligt stort värde för en framgångsrik biståndsverksamhet. Geografisk organisationsindelning skulle understryka detta och underlätta motsvarande specialisering bland personalen".

"Övervägande skäl" talade dock, menade utredningen,

"för att tekniska och finansiella biståndsärenden tills vidare hänförs till skilda organisationsenheter inom biståndsstyrelsen. Varken tillgången på biståndsexpertis i dagens läge eller biståndsverksamhetens nuvarande omfattning möjliggör geografisk specialisering i den utsträckning som i och för sig vore önskvärd. För att den löpande verksamheten icke skall störas är det dessutom lämpligt att omorganisationen göres med så få samtidiga ingrepp som möjligt. Samordningen mellan biståndsstyrelsen bör därför i första hand bli en uppgift för verksledningen".

För att sköta det tekniska biståndet jämte humanitärt bistånd och multibinsatser föreslog utredningen en avdelning med två byråer, varav den ena för planering (byrå 1) och den andra för rådgivning samt ledning, och övervakning av pågående projekt (byrå 2).

Även för det finansiella biståndet föreslogs en avdelning med två byråer. Den ena av dessa (byrå 3) skulle handha det allmänna planeringsarbetet, utformningen av de finansiella biståndsavtalen liksom ärenden rörande fi-

nansiellt programbistånd, bistånd via nationella och regionala utvecklingsbanker samt planering av varubistånd, medan den andra (byrå 4) skulle sköta finansiellt projektbistånd. Då huvuddelen av projektarbetet liksom dittills borde läggas ut på konsultföretag eller enskilda experter utanför myndigheten kunde byrå 4:s fasta personal begränsas.

En tredje avdelning skulle innefatta ytterligare tre byråer, nämligen byrå 5 för kameral verksamhet, inköp, administrativ rationalisering m. m., byrå 6 för rekryterings- och utbildningsfrågor och övriga personalärenden samt byrå 7 för informations- och dokumentationsfrågor.

Verksledningen borde förutom generaldirektören omfatta de tre avdelningscheferna och fungera som styrelsens direktion. För biståndsmyndighetens styrelse och verksledning föreslogs ett sekretariat inrättat.

NIB:s administration av fältprojekten hade varit starkt centraliserad till hemmamyndigheten. Utredningen förordade "en långt driven decentralisering av projektadministrationen till fältet". Därmed skulle förutsättningar skapas för att "inpassa projektet på ett organiskt sätt i mottagarlandets förvaltningsapparat". Decentralisering ställde emellertid stora krav på projektadministrationen. Förekom omfattande svensk projektverksamhet kunde en svensk chefsadministratör tänkas vara en god lösning. I förhållande till mottagarlandet borde denna fungera som chefsrådgivare. Anknnytning till svensk beskickning som på diplomatlistan uppförd biståndssattaché antogs kunna öka möjligheterna för snabba och effektiva beslut.

Projektberedningen föreslogs inte bli delegerad. Den skulle ligga helt på den centrala biståndsmyndigheten. För dennas projektadministrativa enheter skulle arbetsuppgifterna i och med delegeringen till fältet förändras från handläggning och beslut i detaljärenden i riktning mot rådgivning och mot kontroll av att projekten utvecklades, drevs och avvecklades planenligt och att därvid syftena med desamma uppnåddes.

Den centrala biståndsmyndigheten borde i stor utsträckning genom "utkontraktering" anförtro fackbetonade delar av biståndsplanering och biståndsadministration åt utomstående, dvs. åt statliga fackmyndigheter och institutioner samt åt andra organ med särskilda förutsättningar. Som exempel nämndes skolöverstyrelsen, universitetsmyndigheter och Svenska institutet. För stipendiatverksamheten föreslogs en långtgående decentralisering till bl. a. Svenska institutet.

Inom NIB:s råd fanns utskott för projektering, expertrekrytering, stipendiatrekrytering, praktikfrågor, familjeplanering, yrkesutbildning och informationsfrågor. Dessa utskott skulle försvinna i och med att rådet upplöstes. För det nya biståndsorganets del förutsattes emellertid fortsatt utveckling av det av NIB tillämpade systemet med särskilda arbetsgrupper inom fackområden, på vilka biståndsmyndigheten arbetade. Genom arbetsgrupperna och det av utredningen föreslagna interdepartementala samrådsförandet, samt verksrepresentation i de svenska kontaktorganen för olika internationella organisationer som verkade på biståndsområdet, torde, menade utredningen, de syften nås, för vilka NIB:s råd inrättades.

I proposition nr 63 år 1965 anslöt sig föredragande statsråd till förslaget om ett självständigt centralt ämbetsverk med en generaldirektör som chef och tillika ordförande i en verksstyrelse utan departementsrepresentation. Den föreslagna ordningen förutsatte emellertid, betonade statsrådet, att ett

effektivt interdepartementalt samrådsförfarande, i vilket biståndsmyndigheten inbegreps, verkligen kom till stånd. En biståndsberedning bestående av företrädare på i princip statssekreterarnivå och under ledning av ett statsråd föreslogs därför inrättat.

I propositionen konstaterades att statskontoret hade förordat att det nya verkets kompetensnivå skulle innefatta praktiskt taget allt som kunde betecknas som biståndsadministration. Statsrådet kunde ansluta sig till denna princip:

"Upprättandet av NIB var första-etappen på vägen mot en total samordning av den svenska biståndsadministrationen. Därigenom skapades ett centralt organ för i första hand det bilaterala tekniska biståndet. Denna samordning föreslås nu ytterligare utbyggd. Främst sker detta genom att den bilaterala finansiella biståndsgivningen överförs till biståndsmyndigheten. Härtill kommer tidigare nämnda tekniska och humanitära biståndstyper som för närvarande administreras i annan ordning. Därmed sammanförs praktiskt taget all biståndsadministration till en enda myndighet."

Begreppet biståndsadministration borde enligt propositionen, inte begränsas till de rent verkställande funktionerna. Det borde även inbegripa planering, inte bara av varje enskild insats för sig utan också på längre sikt, och inom biståndsmyndighetens hela kompetensområde.

Multilateralt tekniskt och finansiellt bistånd borde emellertid inte överföras till biståndsmyndigheten. Dessa biståndsformer administrerades utslutande av vederbörande internationella biståndsorgan. Verksfunktionerna utgjordes huvudsakligen av expertrekrytering och stipendiatmottagning, uppgifter som redan ankom på NIB.

Statskontoret hade ansett övervägande skäl tala för att biståndsmyndigheten medverkade i utarbetandet av statsverkspropositionernas anslagsförslag avseende samtliga biståndsformer. Vad gällde det multilaterala biståndet samt det bilaterala finansiella biståndet borde, menade utredningen, verkets medverkan dock inte ske i form av anslagsframställning utan inom ramen för den föreslagna biståndsberedningen. Statsrådet kunde ansluta sig till denna uppfattning.

Verket föreslogs få den av statskontoret förordade organisationen. Stipendiatfrågorna borde dock stanna kvar inom verket och handläggas av en särskild byrå.

Det nya verket föreslogs få 147 befattningshavare, inklusive stipendiatbyrån, ett 40-tal fler än vad NIB vid den tidpunkten hade inklusive dess extra tjänstemän.

Också statskontorets förslag angående decentralisering av fältverksamhetens administration biträdades av statsrådet, om än i försiktiga ordalag. Det kunde ofta vara riktigt att chefsadministratören anknöts till den svenska beskickningen i mottagarlandet såsom biståndssattaché. Frågan om biståndssattachéernas ställning och arbetsuppgifter över huvud borde bli föremål för närmare utredning.

Statsrådet kunde i princip godtaga förslaget att biståndsmyndigheten genom "utkontraktering" anförtrode fackbetonade delar av viss biståndsplanering och biståndsadministration åt fackmyndigheter, institutioner och andra organ. Det borde emellertid ankomma på Kungl. Maj:t att pröva detta förfarande när det aktualiserades i det enskilda fallet. Det måste till-

lämpas med urskiljning så att man inte äventyrade den samordning och rationalisering av biståndsverksamheten som var utredningens grundtanke.

Riksdagen anslöt sig i allt väsentligt till propositionsförslaget. Statsutskottet framhöll att det föreliggande förslaget främst tog sikte på en samordning av de olika biståndsformernas centrala administration samt en vidgning av biståndsmyndighetens kompetensområde med avseende på det tekniska, humanitära och det finansiella biståndet. Förslaget innebär vidare en rationalisering och förstärkning av biståndsmyndigheten i fråga om såväl inre organisation som yttre relationer. Härigenom skapades bättre förutsättningar för att åstadkomma en effektiv organisation som var ett av grundvillkoren för att målsättningen enligt de av 1962 års riksdag fastställda riktlinjerna för det svenska utvecklingsbiståndet skulle kunna uppfyllas.

SIDA inrättades den 1 juli 1965 (SFS 1965:666). Det innebar en koncentration av "biståndsadministrationen" i vidaste mening till ett organ. Hela det direkta samarbetet sköttes av verket. Verkets ledning spelade en viktig roll i Sveriges multilaterala bistånd, även om frågorna handlades på utrikes- och finansdepartementen. På SIDA fanns en mindre enhet för multilaterala frågor och år 1968 inrättades en personlig avdelningschefstjänst för Sixten Heppling för samordningen av det svenska biståndsprogrammet med de internationella organisationernas verksamhet. Styrelsens centrala ställning framgår av följande citat ur prop. nr 101, 1968:

"SIDA har successivt vidgat sin medverkan i de avseenden, som berördes av statsmakternas organisationsbeslut år 1965. Styrelsen är numera företrädd i de flesta svenska förbindelseorgan till FN-familjens olika organ (ILO-kommittén, FAO-kommittén, UNESCO-rådet, UNICEF-kommittén) och deltar i stor utsträckning i behandlingen av biståndsfrågor inom dessa organ inför och vid styrelsemöten, generalförsamlingar etc. SIDA medverkar vidare i den svenska representationen vid styrelsen för FN:s utvecklingsprogram UNDP och i FN:s ekonomiska och sociala råd ECOSOC. Vidare har ämbets- och tjänstemän hos SIDA företrätt Sverige i det internationella samordningsarbetet på biståndsområdet, som förekommer inom OECD:s utvecklingskommitté DAC och olika organ inom Världsbanksgruppens arbetsområde, främst s. k. konsultativa grupper och konsortier för biståndet till vissa mottagarländer. SIDA bär för Sveriges räkning huvudansvaret för det nordiska biståndssamarbetet. SIDA:s medverkan inom området för s. k. kommersiellt och handelspolitiskt bistånd har berörts i ett uttalande av 1967 års riksdag. Chefen för handelsdepartementet kommer att hemställa senare denna dag att biståndsmyndighetens medverkan i arbetet med frågor om exportkreditgarantier för leveranser till u-länder skall utsträckas i samband med att ett system för investeringsgarantier tillskapas.

Även i övrigt har åtgärder vidtagits för att stärka biståndsmyndighetens medverkan i utredningar och beredningar av ärenden inom handelspolitikens ram med betydelse för u-länderna.

Den interdepartementala biståndsberedningen har sammanträtt under ordförandeskap av ett statsråd. Att så sker är inte alltid påkallat, och det har därför uppdragits åt chefen för SIDA att normalt leda beredningens arbete. Samtidigt har det uppdragits åt SIDA och vederbörande departementala enheter att svara för sekretariatsfunktioner åt beredningen. Genom dessa åtgärder räknar jag med att biståndsberedningens funktion som informations- och samrådsorgan samt SIDA:s uppgifter för att befördra samordning skall kunna fyllas på ett tillfredsställande sätt."

1.4 Departemental samordning, SIDA och nya organ

1.4.1 Departemental samordning

Fram till 1970 handlades biståndsfrågor inom såväl utrikes- som finans- och handelsdepartementen samt, i någon mån, jordbruks-, utbildnings-, social- och inrikesdepartementen.

Verksamhetsområdet för utrikesdepartementets avdelning för internationella biståndsärenden (biståndsavdelningen) omfattade huvudsakligen multilateralt och humanitärt bistånd. De allmänna bidragen till FN-organens biståndsverksamhet bereddes i princip helt inom departementet, medan förslag till övriga anslag inom avdelningens verksamhetsområde prövades på grundval av anslagsframställning från SIDA. Avdelningen handlade vidare ärenden, som sammanhänge med att myndigheten SIDA sorterade under utrikesdepartementet. Slutligen hade avdelningen befattning med biståndsverksamheten genom utrikesdepartementets samordnande funktion när det gällde förbindelser med andra länder och internationella organisationer. Avdelningen, som leddes av ett utrikesråd, var indelad i en sektion för multilateralt och en för bilateralt bistånd med tre resp. fyra handläggare.

Inom finansdepartementet handlades biståndsfrågorna inom ett internationellt sekretariat. Enheten svarade på biståndsområdet för frågor rörande dels Sveriges relationer till internationella organ för finansiellt bistånd, dels de bilaterala utvecklingskrediterna. Den del av anslaget till finansiellt utvecklingsbistånd, vilken avsåg multilaterala ändamål, bereddes helt inom departementet medan förslag till anslagsposten rörande bilaterala utvecklingskrediter ingick i SIDA:s anslagsframställning. Chef för enheten, där även internationella ekonomisk-politiska frågor och valutafrågor handlades, var ett departementsråd. Biståndssektionen inom enheten omfattade därutöver fem handläggande tjänstemän.

Handläggningen av vissa frågor rörande stödet till u-länderna ankom på *andra departementet*. Inom handelsdepartementet handlades frågor rörande handelspolitiskt och s. k. kommersiellt bistånd (u-garantier vid exportkreditgivning och investeringsgarantier). Jordbruksdepartementet medverkade i frågor med anknytning till FAO och de multilaterala livsmedelshjälpprogrammen, utbildningsdepartementet i UNESCO-frågor, socialdepartementet i WHO-frågor och socialdepartementet gemensamt med inrikesdepartementet i ILO-frågor.

Också SIDA hade kommit "att i viss utsträckning tilldelas uppgifter av departemental art" (prop. nr 44, 1970). Antalet handläggande tjänstemän i SIDA som sysslade med sådana uppgifter uppskattades i den citerade propositionen till sex.

Riksdagen uttalade sig under åren 1965-1970 vid flera tillfällen för ökad samordning, t. ex. 1967, då "en ökad organisatorisk och anslagsteknisk samordning av utvecklingsbiståndet" förordades (SU 1967:53). Statsmakternas beslut vid 1968 års riksdag att 1 %-målet skulle uppnås budgetåret 1974/75 accentuerade vikten av samordning och en väl fungerande organisation.

År 1970 samlades hela det departementala ansvaret för frågor rörande internationellt utvecklingssamarbete inom en ny avdelning i utrikesdepartementet. Syftet med den nya organisationen redovisades sålunda i proposition 44, 1970:

"Ändringen syftade främst till att skapa en sammanhållen departementsorganisation under enhetlig ledning. Den företas inom det nuvarande systemets ram. Rolfördelningen mellan departement och verk avses bli principiellt densamma som tidigare. Organisationens uppbyggnad skall så långt möjligt avspegla den helhetssyn på utvecklingsbiståndet som kommer till uttryck i strävan att låta olika biståndsformer nära samverka.

Effektiviseringen av det departementala arbetet med biståndsfrågorna uppnås på tre olika vägar.

För det första sker en samordning av handläggningen genom att frågorna rörande finansiellt bistånd förs över från finansdepartementet till den utbyggda avdelningen för internationellt utvecklingssamarbete inom utrikesdepartementet. Detsamma gäller de arbetsuppgifter av departemental natur, som tilldelats SIDA.

För det andra genomförs en omorganisation av utrikesdepartementets biståndsavdelning. Avdelningen bör – på samma sätt som i Kungl. Maj:ts kansli i övrigt – vara indelad i särskilda sakområden under ledning av huvudmän. Jag räknar f. n. med tre sakområden, nämligen ett för multilateralt utvecklingssamarbete, ett för bilateralt utvecklingssamarbete och ett för långsiktig planering av den svenska biståndsverksamheten och budgetfrågor m. m.

Den indelningsgrund som valts för avgränsningen av sakområdena är ett uttryck för strävan att låta biståndet så långt möjligt ta formen av integrerade insatser inom vilkas ram olika biståndslag sinsemellan stöder varandra. Sålunda har kategorierna finansiellt, tekniskt och humanitärt bistånd frångåtts som främsta grundval för en organisatorisk uppdelning. Ärendefördelningen inom det bilaterala sakområdet avses främst ske efter geografiska grunder. Den principiella motiveringen härför är att uppmärksamheten i första hand bör riktas på det enskilda mottagarlandets totala biståndsbehov.

För det tredje förstärks den nya biståndsavdelningen personellt. Avdelningen bör – förutom de tjänster inom utrikesdepartementet som finns för handläggning av biståndsfrågor – omfatta ett antal tjänster, motsvarande dem som i finansdepartementet och SIDA finns för de i samband med omorganisationen överflyttade ärendena. Härutöver bör vissa nya tjänster inrättas."

Enligt propositionen borde avdelningen med hänsyn till arbetsuppgifternas vikt ha en statssekreterare som chef. Denne skulle leda avdelningen och svara för den vidare utformningen av den svenska biståndspolitikerna. Totalt kom den nya avdelningen ("u-avdelningen") att omfatta 27 handläggande tjänster av vilka 11 motsvarade tjänster som fanns inrättade i finansdepartementet och SIDA för de i samband med omorganisationen överflyttade ärendena. Idag har avdelningen 50 medarbetare, varav ett 30-tal handläggare. Hälften av personalen tillhör den multilaterala enheten, och ett 20-tal den bilaterala. Avdelningens tredje sektion, planeringsenheten, är betydligt mindre än de båda andra. Avdelningen lyder sedan 1973 under ett särskilt statsråd, biståndsministern. Redan 1954 fick ett konsultativt statsråd ansvar för bl. a. tekniska biståndsfrågor. Under åren 1966–1973 ansvarade utrikesministern inom regeringen för biståndsfrågorna.

Statsutskottet välkomnade i sitt utlåtande nr 85 år 1970 att den anslags-tekniska samordningen fullföljts. Därmed betonades, förklarade utskottet, "den centrala roll som utvecklingsbiståndet numera spelar inom den svenska utrikespolitiken". Genom att biståndspolitikerna samordnades under en enhetlig ledning främjades även "en helhetssyn på och närmare integration mellan biståndsverksamhetens olika grenar och uttrycksformer". Genom den föreslagna nya organisationen borde en klarare och mera ändamålsenlig

arbetsfördelning än dittills mellan departement och verk efter hand kunna utbilda sig. Den utbyggda departementsenheten för biståndsfrågor var bl. a. avsedd att möjliggöra "en förstärkning av utrikesdepartementets långsiktiga planeringsfunktioner på utvecklingsbiståndets område". Detta utgjorde "en mycket väsentlig förutsättning för att de snabbt växande biståndsanslagen skall utnyttjas effektivt och ändamålsenligt". Den förstärkta departementsorganisationen torde även möjliggöra "en effektivare svensk medverkan i ledningen och samordningen av de internationella biståndsprogram till vilka Sverige lämnar växande bidrag". Den departementala förstärkningen syntes enligt utskottets mening inte leda till någon minskning av SIDA:s arbetsuppgifter i vad avsåg "dess planering av resursanvändning, länderprogrammeringen av insatser eller värderingen av biståndets effekter". Den överföring av vissa tjänster från SIDA till utrikesdepartementet som förutskickades i propositionen torde, enligt vad utskottet erfarit, inte komma att ske omedelbart utan först successivt och under iakttagande av bl. a. de slutsatser ledningsgruppen för översyn av SIDA:s organisation (LÖSO) förväntades komma fram till. Utskottet förutsatte att den sakkunskap som fanns företrädd inom SIDA också fortsättningsvis utnyttjades i det multilaterala utvecklingssamarbetet, däribland även vad gällde de svenska förberedelserna för och deltagandet i möten inom de mellanstatliga organisationerna. En fortsatt nära kontakt med och god inblick i de internationella organens planering och löpande verksamhet var "av största betydelse även för SIDA och för utformningen av Sveriges bilaterala utvecklingssamarbete som i allt större utsträckning anknyts till och samordnas med de internationella biståndsprogrammen".

Den år 1965 inrättade biståndsberedningen, som aldrig fick ursprungligen avsedd betydelse, avskaffades i samband med att "u-avdelningen" tillkom. Samma år inrättades emellertid en särskild multilateral samrådsgrupp med representanter för berörda departement och verk, däribland SIDA. Gruppen som skulle bidra till att samordna Sveriges internationella agerande i utvecklingsfrågor har inte sammanträtt under de senaste åren.

Under 1970-talet har den organisatoriska bilden förändrats också genom framväxten av flera nya organ med inriktning på u-länderna. Fram till början av 1970-talet fanns förutom SIDA endast den år 1964 inrättade beredningen för studiestöd till afrikansk flyktingungdom ("flyktingberedningen" – fr. o. m. år 1969 benämnd beredningen för studiestöd och humanitärt bistånd till afrikanska flyktingar och nationella befrielseströrelser), den för bl. a. u-garantierna ansvariga exportkreditnämnden (EKN) samt biståndsberedningen och FN-organens förbindelsekommittéer i Sverige (se bilaga 5). År 1971 inrättades biståndsutbildningsnämnden (BUN) för bistånds- och katastrof-utbildning av värnpliktiga, vapenfria tjänstepliktiga samt frivilliga. År 1973 tillkom beredningen för u-landsinformation. År 1974 inrättades importkontoret för u-landsprodukter (IMPOD), beredningen för u-landsforskning (SAREC) samt beredningen för internationellt utbildningssamarbete (utbildningsberedningen). I proposition 1977/78:135 föreslår föredragande statsråd inrättandet av en delvis biståndsfinansierad fond för industriellt samarbete med u-länder. Samtidigt föreslås att eventuella förluster p. g. a. skadefall på u-garantier ej skall belasta biståndsanslagen. Utrikesutskottet tillstyrker förslagen i sitt utlåtande 1978/79:1. Riksdagen väntas fatta beslut med an-

ledning av propositionen under hösten 1978.

I biståndspolitiska utredningens huvudbetänkande *Sveriges samarbete med u-länderna* (SOU 1977:13) underströks vikten av en mera systematisk samordning av den svenska u-landspolitiken i dess helhet. Ansvaret borde naturligen falla på utrikesdepartementet. I regeringens proposition 1977/78:135 om riktlinjer för internationell utvecklingssamarbete m. m. meddelas att regeringen i syfte att "underlätta en mer systematisk överblick och granskning av områden där u-landspolitiska ställningstaganden blir erforderliga" beslutat inrätta en samrådsgrupp med representanter för berörda departement.

1.4.2 Rollfördelningen mellan utrikesdepartementet, SIDA och andra organ

Rollfördelningen mellan departement och verk avsågs, enligt 1970 års proposition, "bli principiellt densamma som tidigare", och avdelningens inrättande föranledde ingen ändring i SIDA:s instruktion (se avsnitt 1.5.4 nedan). I praktiken ledde dock "u-avdelningens" inrättande till en ny rollfördelning mellan styrelsen och departementet vad gäller de internationella organisationernas verksamhet.

De allmänna bidragen till FN-organen, de regionala utvecklingsbankerna m. fl. internationella program bereds inom u-avdelningen, som också burit huvudansvaret för beredningen av Sveriges agerande i biståndspolitiska frågor inom UNCTAD-konferenserna, nord-syd-dialogen och andra för den nya ekonomiska världsordningen centrala fora.

Det primära ansvaret för några av 1970-talet:s stora internationella konferenser, t. ex. världslivsmedelskonferensen och sysselsättningskonferensen, har vilat på berörda fackdepartement. U-avdelningen har medverkat inom ramen för de särskilda arbetsgrupper som tillsatts för ändamålet. De internationella valutafrågorna, vars betydelse för u-länderna alltmer uppmärksammas, handläggs inom det nuvarande ekonomidepartementet.

SIDA:s direkta medverkan i det multilaterala samarbetet består idag främst av multilateral rekryteringsverksamhet samt den s. k. ämnesinriktade verksamheten. Därmed avses det finansiella stöd som Sverige, utanför de allmänna bidragen till FN-organens verksamhet, lämnar dessa för genomförande av "insatser på ämnesområden som SIDA bedömer vara av särskild betydelse för u-ländernas utveckling och där de internationella insatserna anses otillräckliga" (prop. 1976/77:100).

Därutöver medverkar SIDA som remiss- och utredningsorgan åt utrikesdepartementet i multilaterala frågor och verket har också medverkat i förberedelsearbetet inför flertalet av 1970-talets stora internationella konferenser.² Samråd mellan u-avdelningens multilaterala enhet och SIDA förekommer regelbundet. I styrelsens anslagsframställning redovisas erfarenheter av den multilaterala biståndsverksamheten såväl som styrelsens syn på hur den svenska u-landspolitiken bör utformas.

SIDA:s huvudsakliga ansvarsområde utgörs av utvecklingssamarbetet med det 20-tal länder med vilka Sverige bedriver ett långsiktigt utvecklingssamarbete samt stödet till flyktingar och befrielseåtgärder i södra Afrika, humanitärt bistånd till Latinamerika, katastrofbistånd, bidrag till enskilda

² Se bil. 16 "SIDA:s utredningsresurser och det multilaterala samarbetet/u-landspolitiken" av Birgitta Johansson.

organisationer och de s. k. särskilda programmen.³ Dessutom har SIDA myndighetsansvar för den statligt finansierade u-landsinformationen.

I det direkta samarbetet med länder svarar styrelsen för såväl beredningen av samarbetsprogrammen som genomförandet av dessa. Verket utarbetar på grundval av ländernas framställningar kompletta förslag. Regeringsbeslutet bereds inom u-avdelningen, som också bär huvudansvaret för förhandlingarna om de ett-, två- och i några fall treåriga samarbetsavtalen. I anslagsframställningarna föreslår styrelsen årsramar för framförlliggande år, på grundval av vilka regeringen utformar sina förslag till riksdagen. Beslut om enskilda insatser inom ramen för ett samarbetsavtal delegeras vanligtvis till SIDA.

SIDA har administrativt ansvar för stöd till flyktingar och befrielseåtgärder. Ansvaret för att framlägga förslag till fördelning av disponibla medel för flyktingar och befrielseåtgärder i södra Afrika har hittills åvilat flyktingberedningen, i vilken såväl utrikesdepartementet som SIDA (ordförandeposten) varit representerade. Sekretariatet för flyktingberedningen har varit förlagt till SIDA och en tjänsteman från u-avdelningen har ingått däri. I proposition 1977/78:100 föreslogs att beredningens mandat skulle vidgas till att omfatta humanitärt bistånd överhuvudtaget, vilket också blev riksdagens beslut.⁴ Genom regeringsbeslut (1978-06-22) har beredningen ombildats till *beredningen för humanitärt bistånd* med högst 20 ledamöter. SIDA:s generaldirektör är alltså fortfarande ordförande. Beredningens sekretariat är liksom tidigare förlagt till SIDA och en tjänsteman från utrikesdepartementet ingår även fortsättningsvis i sekretariatet. Vid regeringssammanträdet anförde biståndsministern:

"Den nyutskallade beredningen bör till regeringen och styrelsen för internationell utveckling (SIDA) avge förslag om användningen av biståndsmedel främst för flyktingar, befrielseåtgärder och apartheidpolitikens offer i södra Afrika samt humanitär verksamhet i Latinamerika. Beredningen bör vidare lämna synpunkter och förslag rörande humanitärt bistånd till södra Afrika och Latinamerika, samt till andra områden, där svenska humanitära biståndsinsatser anses påkallade och föreslå lämpliga åtgärder i syfte att främja stödet till flyktingar eller andra av förtryck och diskriminering utsatta människor. Beredningen bör i sitt arbete i lämplig utsträckning hålla sig informerad om motsvarande biståndsverksamhet som bedrivs av andra länder, nationella eller internationella organisationer.

Den nya beredningen bör ha parlamentariskt inslag och vidare innehålla representanter för folkörelser samt av enskilda personer med särskild kännedom om humanitär verksamhet i främst södra Afrika och Latinamerika."

Medel för katastrofbistånd är fr. o. m. budgetåret 1977/78 samlade under anslaget C 2. Bilateralt utvecklingssamarbete. SIDA har huvudansvar för såväl beredning av ärenden som verkställande av beslut. Samråd sker i den år 1972 inrättade *katastrofgruppen* inom utrikesdepartementet, vari SIDA och Röda korset är företrädare. SIDA:s generaldirektör är sedan 1977 ordförande i gruppen vars sekretariat är förlagt till verket.

Bidragen till enskilda organisationer handläggs inom SIDA, som numera beslutar om samtliga bidrag inom denna verksamhet. Fleråriga ramavtal med de organisationer som får bidrag av större omfattning har ingåtts eller övervägs för att ge dessa ökad planeringstrygghet och förbättrade möjligheter att utveckla administrativ kapacitet (prop. 1977/78:135). Utrikesutskottet

³ Sverige bedriver idag ett långsiktigt utvecklingssamarbete baserat på treåriga planeringsramar med följande länder: Angola, Bangladesh, Botswana, Cuba, Etiopien, Guinea-Bissau, Indien, Kap Verde, Kenya, Laos, Lesotho, Moçambique, Pakistan, Portugal, Sri Lanka, Swaziland, Tanzania, Tunisien, Vietnam samt Zambia.

⁴ För en utförligare presentation av flyktingberedningen och andra organ, se bil. 5 "Svenska och nordiska organ med inriktning på utvecklingsländerna".

intar i sitt betänkande 1978/79:1 en positiv hållning till decentraliseringssträvandena: "Den administrativa decentralisering och den ökade långsiktighet som en dylik åtgärd medför anser utskottet innebära en fördel såväl för biståndsmyndigheten som för de enskilda organisationer varom det här är fråga."

De särskilda programmen består främst av den ämnesinriktade verksamheten, dvs. ändamålsbestämda bidrag till främst FN-organen för globala och regionala projekt inom områden där de internationella insatserna anses otillräckliga. Enligt den nya handläggningsordning som fastställdes 1978 skall SIDA, sedan beloppsramen för verksamheten fastställts av riksdagen, ingå till regeringen med samlade förslag rörande samarbetet med enskilda fackorgan under det nästkommande budgetåret. Beslut om enskilda insatser fattas av SIDA såvida regeringen inte för någon särskild del av verksamheten föreskriver annat. Genom den nya ordningen förutsätts en bättre samordning kunna uppnås.

Biståndsmedel tas sedan budgetåret 1975/76 i anspråk för försöksverksamhet rörande utbildningssamarbete med vissa u-länder och annat s. k. bredare samarbete.⁵ Med bredare samarbete avsågs ursprungligen en vidgning av samarbetet med en biståndsmottagare i samband med att det långsiktiga biståndet minskade. Exempel härpå är Tunisien och Cuba. Sedermera har det också kommit att beteckna ett samarbete med ett visst biståndslag med länder som tecknat s. k. ram- eller samarbetsavtal med Sverige, men som inte är biståndsmottagare i vanlig mening. Ett exempel härpå är Algeriet. I budgetpropositionen avseende budgetåret 1978/79 ges en definition som omfattar dessa båda fall men som samtidigt lämnar utrymme för mindre insatser med tonvikt på utbildning och kunskapsöverföring i andra länder.

Bredare samarbete handläggs i fråga om Cuba av SIDA, men har i andra fall (Tunisien, Algeriet, Egypten) lagts på utbildningsberedningen, vilken enligt regleringsbrev äger besluta om vissa av de medel som SIDA disponerar för bredare samarbete. I beredningen, som har sitt sekretariat inom utbildningsdepartementet, ingår representanter för utbildnings- (ordförandeposten), utrikes-, handels-, budget-, industri- och arbetsmarknadsdepartementen samt SIDA. Sekretariatet fungerar främst som ett kontakt- och förmedlingsorgan. Beredningens uppgifter vad gäller kommersiellt utbildningssamarbete kommer under 1978 att övertas av det halvstatliga utbildningsbolag, vilket 1976/77 års riksdag beslutade inrätta.

Den statligt bedrivna u-landsinformationen har alltid varit knuten till det för biståndsverksamheten ansvariga organet. Så var fallet under CK:s och NIB:s tid och så har fallet varit sedan SIDA:s tillkomst. Verket bedriver egen informationsverksamhet och informationssamarbete med massmedia, undervisningsväsendet m. fl. och ansvarar dessutom för bidragsgivningen till folkrörelser och andra organisationer. Sedan 1973 finns en åt regeringen rådgivande *beredning för u-landsinformation* med representanter för studieförbund, löntagarorganisationer och andra folkrörelser samt utrikesdepartementet och SIDA. Beredningen, vars sekretariat är förlagt till SIDA, har bl. a. till uppgift att diskutera arbetsfördelningen mellan folkrörelserna och SIDA samt medverka vid fördelningen av bidrag till folkrörelsernas informationsverksamhet. I vårt betänkande *U-landsinformation och internationell solidaritet* (SOU 1977:73) framförde vi uppfattningen att beredningens

⁵ Se bil. 17 *SIDA och det bredare samarbetet* av Göte Magnusson samt avsnitten om beredningen för internationellt utbildningssamarbete och "utbildningsbolaget" i bil. 5.

instruktion borde anpassas till den funktion beredningen kommit att få.

Enligt den nu gällande instruktionen skall beredningen bl. a. "avge förslag till Kungl. Maj:t om användningen och fördelningen av statsmedel . . . för information om u-länderna och biståndsverksamheten". Beredningen har därmed tilldelats samma uppdrag, som redan åvilar SIDA enligt dess instruktion. Hitills har beredningen inte avgett några sådana förslag till regeringen. Däremot har den kommit att fungera som ett värdefullt organ för behandlingen av bidragsfrågor och för erfarenhetsutbyte mellan organisationerna och SIDA. Anpassningen sker, menade vi, bäst "genom att beredningen blir ett av regeringen utsett rådgivande organ till SIDA. Samtidigt kan dess sammansättning kompletteras. Representanter för folkrörelser bör även i framtiden utgöra en klar majoritet inom beredningen." Regeringens förslag med anledning av betänkandet som remissbehandlades under våren 1978, kommer att framläggas i början av 1979.

Syftet med det år 1975 inrättade *importkontoret för u-landsprodukter IM-POD*, som är ett helstatligt organ under handelsdepartementet, är att hjälpa u-länderna att öka sin export till Sverige. Arbetsuppgifterna består i att till u-landsexportörer lämna information och handledning om de kommersiella avsättningsmöjligheterna och marknadsförhållandena i Sverige samt förmedla kontakter med den svenska marknaden och med svenska företag. Medel för IMPOD beräknas av biståndsministern efter samråd med chefen för handelsdepartementet.

Medarbetarstaben består av nio personer. Dessutom anlitas konsulter. Verksamheten bedrivs i intimt samarbete med organisationer och myndigheter med kommersiella u-landskontakter. Till IMPOD finns knutet en *rådgivande nämnd* med totalt nio ledamöter. Ordförandeskapet innehas av en tjänsteman från handelsdepartementet. De övriga ledamöterna representerar SIDA, statens jordbruksnämnd, kommerskollegium, Kooperativa förbundet, Stockholms handelskammare och Sveriges grossistförbund.

IMPOD:s verksamhet startades på försöksbasis. Den har nyligen granskats av riksrevisionsverket. RRV:s revisionsrapport överlämnades till handelsdepartementet i september 1978.

Biståndsutbildningsnämnden BUN inrättades den 1 juli 1971 enligt Kungl. Maj:ts kungörelse (SFS 1971:355) om bistånds- och katastrofutbildning och instruktion (SFS 1971:356) för biståndsutbildningsnämnden för att leda och genomföra bistånds- och katastrofutbildningen och för att besluta om antagning till utbildning m. m.⁶ Verksamheten förldades till Sandöverken i Kramfors kommun i lokaler som förvaltas av civilförsvarsstyrelsen.

Utbildningen borde enligt prop. nr 162 år 1970 "syfta till att skapa en reserv för rekrytering av svensk personal för bilateralt och multilateralt utvecklingssamarbete."

Den borde vidare "syfta till att skapa möjligheter att komplettera den tekniska kontingenten i beredskapsstyrkan för FN-tjänst och att sätta upp särskilda kontingenter för katastrofhjälp om sådan hjälp begärs från Sverige". Slutligen borde utbildningen ha som mål att "skapa vidgade möjligheter för organisationer att rekrytera personal för biståndsinsatser och för katastrofhjälp". Rekryteringen till utbildningen borde inriktas på yrkesgrupper som efterfrågades av SIDA:

För att leda och genomföra bistånds- och katastrofutbildningen och för

⁶ Se bilaga 6.

att besluta om antagning till utbildningen m. m. inrättades en särskild nämnd med ett kansli och en utbildningsorganisation till sitt förfogande.

År 1975 överfördes ansvaret för nämnden till utrikesdepartementet. Medel anvisas sedan budgetåret 1975/76 över biståndsanslaget C 5.

I nämnden har sedan inrättandet ingått representanter för SIDA (ordförande och vice ordförande), försvarsstaben, civilförsvaret, Röda korset och Rädda barnen samt de politiska ungdomsförbunden. Internationell kyrko-tjänst har varit representerad sedan 1975.

År 1975 inrättades *beredningen för u-landsforskning (SAREC)* bestående av riksdagsledamöter, forskare från olika områden, företrädare för utrikes- och utbildningsdepartementet samt SIDA.⁷ Beredningen inrättades i syfte att "... främja sådan u-landsforskning som kan underlätta för u-länderna att utvecklas mot ökat självbestämmande och mot ekonomisk och social rättvisa".

I avvaktan på att den biståndspolitiska utredningen slutförde sitt arbete var biståndsministern inte beredd att föreslå ett fristående organ. En beredning, vars ledamöter representerade forskningen och det allmänna, med "rådgivande och initierande ställning i förhållande till de instanser som nu beslutar i forskningsärenden, dvs. regering och riksdag", hade befunnits vara att föredra. Dess uppgift borde, enligt propositionen, vara att "avge rekommendationer om omfattning, inriktning och fördelning av det totala svenska stödet för u-landsforskning liksom om enskilda forskningsinsatser." På eget initiativ och efter egna utredningar skulle den också kunna föra fram förslag till forskningsinsatser.

"Av administrativa skäl och för att kravet om u-landscentrering av forskningen lättare skall kunna uppfyllas", föreslog beredningens sekretariat förlagt till SIDA.

Inom en given ekonomisk ram beslutar SAREC själv om administration, utredningar och insatsförberedelser. Vidare beslutar SAREC själv om stöd till u-landsforskning i Sverige. I övrigt arbetar SAREC genom rekommendationer till regeringen och SIDA.

I proposition 1977/78:135 föreslår föredragande statsråd i enlighet med vad som föreslagits i 1977 års industribiståndsutredning inrättande av en särskild *fond för industriellt samarbete* med u-länder. Dess "huvuduppgift skall vara att främja tillkomst och utveckling av tillverkande företag i u-länderna i enlighet med dessa länders planer och prioriteringar. Detta kan ske genom överföring av kapital och kunnande från svensk industri." Fonden bör, enligt propositionen, ha "en viss förmedlande funktion. Den kan i u-länder informera om möjligheter till samarbete i utvecklingssyfte med svenska företag och om de tjänster som dessa företag kan erbjuda. Omvänt kan fonden informera svenska företag om tillfällen till industriellt samarbete i u-länder". Den bör vidare "för att främja uppkomsten av företag i enlighet med u-ländernas önskemål, medverka till att förinvesteringsstudier genomföres". Finansiellt sägs fonden "kunna medverka i samägda företag, s. k. joint ventures, tillsammans med u-landspartner och svenskt företag. Fonden bör därvid kunna ställa kapital till förfogande i form av aktier och långfristiga lån".

Därutöver bör fonden "kunna ställa garantier för upplåning som görs av ett eller flera av de samverkande företagen". Fonden "bör kunna sam-

⁷ Se bilaga 7.

arbeta med statlig, privat eller kooperativ partner såväl i Sverige som i u-land. Samarbete bör även kunna äga rum med konsultföretag." Fonden föreslås få formen av en stiftelse med staten som huvudman och med ställning som självständig juridisk person och få möjlighet att mot statsgaranti själv låna upp ett kapital motsvarande högst tre gånger det vid varje tillfälle inbetalda beloppet i grundfonden. Då "fondens totala kapital genom upplåning kan väntas flerfaldigt överstiga grundkapitalet kommer emellertid övervägande delen av de resurser som kanaliseras av fonden till u-länderna att vara icke-biståndsfinansierade".

Fonden föreslås få en styrelse som utses av regeringen. "I styrelsen bör ingå en representant från vardera SIDA, utrikes-, industri- och handelsdepartementen samt fem personer med erfarenhet från u-landsverksamhet, industri, bankväsende, Kooperation och facklig verksamhet". Beträffande fondens personalstyrka sägs att den bör vara begränsad och ha u-lands-erfarenhet och erfarenhet från industriell verksamhet. Därutöver "bör fonden kunna knyta till sig konsulter för kortare tidsperioder och för sin kunskapsbas kunna replera på statliga myndigheter. Fonden bör kunna utnyttja sig av beskickningarna i sina kontakter med berörda u-länder och därmed samtidigt i fråga om programländerna få tillgång till biståndskontorens tjänster".

Beträffande ländervalet bör, enligt biståndsministern, "de övergripande målen för den svenska biståndspolitiken vara vägledande för utformningen av verksamheten. Detta synsätt måste ha konsekvenser för frågan i vilka länder projekt kan bli aktuella. Företräde bör ges projekt i de länder med vilka Sverige redan bedriver ett långsiktigt utvecklingssamarbete. (...) I den mån verksamhet med fondens medverkan kommer att bedrivas i länder utanför programlandskretsen, skall endast sådana komma i fråga vars utvecklingsplanering är förenlig med målsättningen för svensk biståndspolitik".

Fondens insatser bör inriktas på "projekt som främjar en industriell utveckling vilken ligger i linje med de bistånds- och utvecklingspolitiska mål som angivits tidigare" och koncentreras "till projekt av medelstort eller mindre omfång".

Utrikesutskottet ger i sitt utlåtande 1978/79:1 sin tillstyrkan till de förslag om en industriell samarbetsfond som lagts fram i propositionen 135. Enligt socialdemokraternas reservation "bör riksdagen avslå regeringens förslag om en särskild fond för industriellt samarbete med u-länder".

Eftersom riksdagsbehandlingen av förslagen inte slutförts under 1977/78 års riksmöte, kan fonden inte som avsetts i propositionen upprättas från den 1 juli. Den bör emellertid i stället, enligt utskottet, kunna inleda sin verksamhet den 1 november 1978.

1.4.3 Nordiskt samarbete

De fem nordiska länderna genomför vissa gemensamma biståndsinsatser. De nordiska regeringarna och deras biståndsmyndigheter har därutöver ett omfattande samråd, informationsutbyte och tekniskt samarbete.

I enlighet med Nordiska rådets rekommendation tillsatte regeringarna i Danmark, Finland, Norge och Sverige år 1961 en ministerkommitté för att samordna biståndet till utvecklingsländerna. I den så kallade Oslo-över-

enskommelsen från 18 juli 1968 återfinns de nu gällande riktlinjerna för det nordiska projektsamarbetet på biståndsområdet. I ett tillägg till överenskommelsen den 3 december 1971 anslöt sig Island till densamma.

Ansvaret för de gemensamma biståndsinsatserna åvilar en särskild nordisk styrelse, styrelsen för nordiska biståndsprojekt. Den består av cheferna för biståndsorganen i de olika länderna och företrädare för den allmänna opinionen, från Sverige två riksdagsledamöter. Under styrelsen administreras insatserna av någon av de deltagande ländernas biståndsmyndigheter. Beredandet av de ärenden som behandlas i styrelsen åligger en av styrelsens utsedd permanent samordningsgrupp, SPES.

För närvarande pågår fem nordiska biståndsinsatser. Tre av dessa genomförs i Tanzania, en i Kenya och en i Moçambique. Sverige deltar i insatserna i Kenya och Moçambique samt i två av insatserna i Tanzania.

Stödet till jordbrukssektorn i Moçambique utgör den hittills största gemensamma nordiska insatsen. Den är utformad som ett brett programstöd. Avtalet omfattar en treårsperiod med en nordisk finansiell ram på cirka 220 milj. kr. Under 1977 gav dessutom de nordiska länderna (förutom Finland) bilaterala bidrag till programmet med sammanlagt ca 56 milj. kr. SIDA har i uppdrag att ansvara för administrationen av insatsen.

Efter beslut i nordiska ministerrådet i maj 1976 inrättades en nordisk ämbetsmannakommitté för biståndsfrågor under hösten 1976. Ämbetsmannakommittén har till uppgift att bereda biståndspolitiska frågor inför behandling i ministerrådet och i förekommande fall vid de nordiska utrikesministermötena. Den behandlar olika rekommendationer från Nordiska rådet på det bistånds- och u-landspolitiska området. Den skall hjälpa ministerrådet att fortlöpande hålla sig orienterat om utvecklingen av det nordiska samarbetet på hela det biståndspolitiska området.

Inrättandet av en ämbetsmannakommitté för biståndsfrågor skall inte innebära några förändringar i de arbetsuppgifter som enligt Oslo-överenskommelsen åligger styrelsen för de nordiska ländernas biståndsadministrationer.

Efter en rekommendation från Nordiska rådet tillsatte Nordiska ministerrådet i maj 1977 en utredning om det framtida nordiska samarbetet med u-länderna. Utredningen, som består av representanter för de nordiska ländernas utrikesdepartement och biståndsmyndigheter, väntas framlägga sina förslag under år 1978.

Vad gäller samarbetet utanför de gemensamma biståndsinsatserna kan bl. a. nämnas de konsultationer, som äger rum i samband med viktiga möten i olika FN-organ, t. ex. i UNDP:s styrelse, där de nordiska länderna alltid har varit representerade av två eller tre länder; på ett liknande sätt förekommer fortlöpande kontakter inom ramen för de nordiska ländernas gemensamma representation i direktionen för Världsbanken/IDA.

Det direkta samarbetet mellan biståndsmyndigheterna sker genom ett fortlöpande dokumentations- och informationsutbyte. Biståndsmyndigheternas tjänstemän på olika specialområden (rekrytering, information, resultatvärdering) liksom myndigheternas land- och sektorspecialister träffas regelbundet. Biståndscheferna möts i samband med den nordiska styrelsens sammanträden.

1.5 SIDA:s organisation och arbetsformer

1.5.1 Organisationsutvecklingen 1965–1970

SIDA:s organisation och arbetsformer förändrades successivt under perioden 1965–1970. Bl. a. växte en sektororganisation fram inom avdelning I, för tekniskt och humanitärt bistånd (gåvobistånd). Denna avdelnings verksamhet var inspirerad av FN:s tekniska bistånd. Många inom avdelningen hade tidigare arbetat inom NIB, åtskilliga inom CK. Tjänstemännen skulle i princip vara utbytbara på samma nivå. Arbetssättet inom avdelningen utmärktes av att verksamheten hölls samman av projektsekreterare, som stod i nära kontakt med den framväxande fältadministrationen. Ursprungligen hade avdelning I en byrå för projektplanering och en för projektförvaltning, samt en stipendiatsbyrå. Mycket snart ombildades dessa till sektorbyråer; en byrå för befolkningsfrågor, en för landsbygdsutveckling och livsmedelsförsörjning samt en för undervisning och humanitärt bistånd, inkl. kurser, seminarier och stipendier. Planering och förvaltning av insatserna sammanfördes till respektive sektorbyrå.

Avdelning II, för finansiellt bistånd (kreditbistånd), fogades till biståndsorganet då SIDA skapades. Cheferna rekryterades från finansdepartementet och Världsbanken. Avdelningen svarade för kreditgivning till infrastrukturprojekt, utvecklingsbanker och importprogram. Ofta skedde samfinansieringar eller annat samarbete med Världsbanken. Insatserna var liksom arbetssättet annorlunda än avdelning I:s. Avdelning II hade ingen fast indelning i byråer och sektioner. Istället bildade man särskilda insatsgrupper för varje insats. Personalen som nyanställdes var specialister inom olika fack. Personalbistånd, som utgjorde ett centralt inslag i avdelning I:s verksamhet, förekom endast i begränsad omfattning i avdelning II:s insatser. Avdelningen arbetade i mycket liten utsträckning genom fältadministrationen som byggdes upp för det tekniska biståndet.

Under 1960-talets slut ägnades organisationsfrågorna ett betydande intresse inom SIDA. I samarbete med statskontoret utarbetades förslag till funktionsplan och styr- och kontrollsystem. Arbetsformen med insatsgrupper utvecklades till en metod för insatsberedning inom såväl det tekniska som det finansiella biståndet. Den s. k. *Metodhandboken* för insatsberedning och insatsförvaltning blev ett centralt dokument för verkets tjänstemän. (Se bil. 4, SIDA:s planeringssystem.)

Tekniskt bistånd kopplades allt oftare till finansiellt projektbistånd. Detta kom att innehålla kunskapsöverföring i samband med förberedelser och genomförande av byggnads- och anläggningsprojekt samt drift av de färdiga anläggningarna.

SIDA:s instruktionsmässiga organisation kom att framstå som allt mindre ändamålsenlig. Beredningen och genomförandet av biståndsinsatserna i vart och ett av mottagarländerna förutsatte ett närmare samarbete mellan avdelningarna I och II.

Behovet av ökade kunskaper om förhållandena i de enskilda länderna ökade när verksamheten fick större omfattning. SIDA fick därför – som en interimistisk lösning i avvaktan på en organisationsreform – inrätta ett ekonomiskt sekretariat med uppgift framför allt att genomföra länderstudier,

utveckla system och metoder för planering, samordning och resultatvärdering samt betjäna styrelse och verksamledning. Inom sekretariatet fanns bl. a. en landsamordnande funktion som fick ökande betydelse.

I januari 1970 tillsatte regeringen en ledningsgrupp för översyn av SIDA:s organisation, LÖSO,⁸ för att föra vidare och intensifiera det utredningsarbete, som bedrevs av SIDA och statskontoret. I översynens direktiv anförde utrikesministern bl. a.:

"Under trycket av den snabba expansionen av biståndet har verket ställts inför problem av olika slag, vilket har försvårat samordning och central planering. Detta har även medfört att de olika avdelningarnas kortsiktiga verksamhetsinriktning och resursbehov i hög grad kommit att påverka arbetsformer, personalpolitik och organisation. (...)

(Utredningsarbetet) bör inriktas på att nå fram till konkreta förslag till förändringar gradvis i SIDA:s organisation. (...)

I första hand bör därvid uppmärksammas vikten av en snabb förstärkning av den interna samordningen inom SIDA och av SIDA:s centrala planerande och kontrollerande funktioner i vad avser användningen av dels de tillgängliga personalresurserna, dels de anslagsmedel för biståndsverksamhet som ställs till SIDA:s förfogande. (...)

En växande del av biståndsadministrationen förutsätts komma att handhas av SIDA:s biståndskontor ute på fältet. (...)

Från organisatorisk synpunkt bör emellertid hemmamyndigheten och biståndskontoren studeras som en helhet. En viktig uppgift för ledningsgruppen måste därför vara att undersöka och eventuellt lägga fram förslag till förändringar av arbets- och kompetensfördelningen mellan hemmamyndigheten och biståndskontoren. I detta sammanhang bör ledningsgruppen även undersöka vilka organisatoriska förbättringar som bör vidtas för att utbytet av personal mellan hemmamyndigheten och fältet skall kunna ske på ett smidigt sätt.⁹

1.5.2 SIDA:s interna omorganisation

I oktober 1971 beslutade SIDA:s generaldirektör om en omorganisation av SIDA. Verkschefen hade funnit det nödvändigt att utan dröjsmål anpassa verkets organisation med anledning av att en ny metod för anslagsindelningen tillämpades i regleringsbrevet för 1971/72. I regleringsbrevet hade gränsen mellan gåvor och krediter slopats och ersatts av en fördelning på länder. SIDA:s försöksverksamhet med länderprogram hade samtidigt resulterat i en första uppsättning program, som förelades styrelsen hösten 1971. Generaldirektörens förslag syftade till att få till stånd en "omläggning i planerings- och beredningsrutinerna inom verket", utan att upplösa sektorbyråerna inom avdelningen för tekniskt och humanitärt bistånd.¹⁰

En särskild byrå, länderbyrå, skapades av delar av avdelningen för finansiellt bistånd och det ekonomiska sekretariatet. Avdelningarna avskaffades. Huvuddelen av avdelningen för finansiellt bistånd omvandlades till en sektorbyrå för industrifrågor. Verket fick därmed fyra sektorbyråer för ämnesområdena undervisning, lantbruk, hälsovård och befolkningsfrågor resp. industri och byggnadsverksamhet. Vidare inrättades en utredningsbyrå med ansvar för bl. a. allmänna utredningar, resultatvärdering, statistikproduktion samt juridiska ärenden.

Länderbyråns uppgift skulle enligt generaldirektörens promemoria vara att medverka till att länderprogrammets allmänna anvisningar resulterade

⁸ Utredningens arbete bedrevs under ordförandeskap av statskontorets generaldirektör. Ledamöter var statssekreterarna vid finansdepartementet och utrikesdepartementets avdelning för internationellt utvecklingssamarbete samt SIDA:s generaldirektör.

⁹ Anförande av ministern för utrikes ärendena till statsrådsprotokollet 23.1.1970.

¹⁰ Promemoria av SIDA:s generaldirektör daterad 28.6.1971 med titeln "Genomförande av länderprogrammen under budgetåret 1971/72".

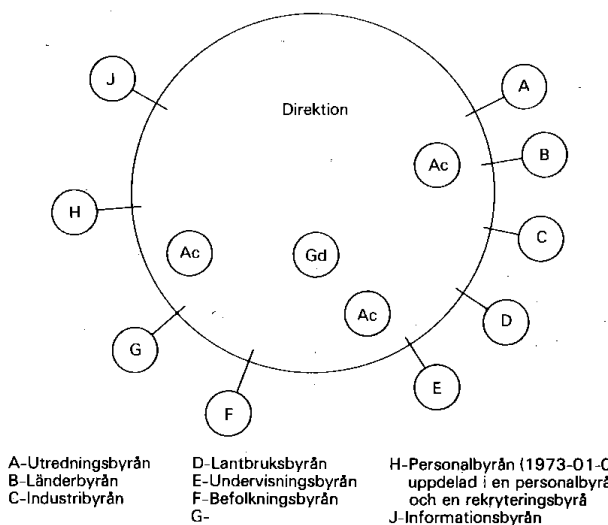
i idé- och insatsberedningar, samt att denna verksamhet bedrevs på ett sätt som kunde väntas leda till att de finansiella landramarna för olika år uppfylldes.

Byråns ekonomer skulle svara för "utarbetande av länderprogram och för framtagning och analys av mottagarländernas planer och andra data". Biståndskontorens kapacitet att göra landinriktade analyser och bedömningar skulle förbättras. I samarbete med biståndskontoren skulle länderbyrån svara för att länderprogram underställdes verkets generaldirektör. Därvid ansvarade byrån för att s. k. planeringsresor organiserades, i vilka företrädare för såväl sektor- som länderenheterna skulle finnas företrädda. Länderbyråns handläggare skulle fungera som "biståndskontorens motsvarighet inom hemmamyndigheten i frågor som rör planeringen i stort, utarbetande av allmänna biståndsavtal etc. avseende länder med biståndskontor".

Genom omorganisationen skulle sektorbyråerna få "större möjlighet till specialisering inom sina fack". Större delen av beredningsarbetet skulle komma att genomföras inom dessa byråer, liksom större delen av de externa kontakterna med konsulter och med myndigheter i mottagarlandet.

Hemmamyndighetens nya organisation presenterades som en krans av byråer kring en förstärkt direktion, i vilken de tre avdelningscheferna, befriade från avdelningsansvar, förutsattes kunna ägna sig åt samordningsfrågor och långsiktig planering.¹¹ Byråcheferna skulle få ett större ansvar än tidigare för beredning och förvaltning av insatser, och för de ärenden som underställdes direktionen.

Biståndskontorens roll behandlades inte utförligt, men kontoren förklarades komma att få en central roll att spela då utgångspunkten för länderprogrammen borde vara "mottagarlandets behov och önskemål", och några betydelsefulla konkreta förslag till förstärkning av kontorens roll framfördes (se avsnitt 1.7 nedan).



¹¹ "Frälsarkransen - Rapport från samrådsgruppen för omfördelning av arbetsuppgifter", PM per 1971-09-15, SIDA.

Figur 1.1 SIDA:s organisation efter 1971 års omorganisation.

Systemet med länderprogram, och årscykeln för utarbetande av dessa, samt formerna för beredning av biståndsinsatserna preciserades.

Anpassningen till landprogrammeringsprincipen hade genomförts utan att verkets sektorprägel försvunnit.

Förutsättningarna för LÖSO förändrades genom SIDA:s interna omorganisation, som var väsentligt mindre långtgående än det principförslag som LÖSO år 1972 skulle framlägga för fortsatta överväganden (se avsnitt 1.5.3).

I 1972 års statsverksproposition konstaterade regeringen, att SIDA i avvakten på resultatet av LÖSO:s arbete "påbörjat anpassningen av organisationen till länderprogrammerings metodik". Genom att inom rådande organisationsstruktur pröva nya arbetsformer lämpade för den arbetsgång och arbetsfördelning som införandet av samarbetsprogrammen kräver, torde man, sades det, "vinna erfarenheter av värde för en långsiktig lösning av SIDA:s organisationsproblem".

1.5.3 LÖSO:s principförslag

År 1972 avslutade LÖSO sitt arbete. Ledningsgruppen hade enats om att framlägga ett "principförslag till ny organisation för SIDA som underlag för fortsatta överväganden".¹² Gruppen förutsatte att en vidareutveckling av frågan skulle ske "inom SIDA och i andra sammanhang" innan statsmakterna tog ställning.

SIDA:s interna omläggning bedömdes i principförslaget främst ha tagit fasta på de dagsaktuella problemen inom SIDA. "En mer framtblickande bedömning av SIDA:s arbetsbetingelser" gav vid handen att SIDA:s nya organisation inte tog "tillräcklig hänsyn till den betydelse som länderprogrammeringen i vid bemärkelse kommit att få i fråga om formerna för verksamhetens bedrivande".

Den av SIDA genomförda organisationsförändringen hade, hette det, "genomförts för att - i enlighet med biståndets utveckling - smälta samman finansiellt och tekniskt bistånd". Det gällde nu att "på motsvarande sätt - i enlighet med den utveckling som på goda grunder kan förutskickas - även smälta samman biståndets olika ämnesområden på det organisatoriska planet".

En av huvudtankarna i LÖSO-förslaget var att det borde tillsättas huvudmän med ansvar för det länderinriktade biståndet - i princip en för varje mottagarland. Huvudmännens ansvar borde omspänna hela det påverkbara skedet av förloppet, dvs. från en insatsidé kommer upp till dess insatsen är slutförd. Ansvar och befogenheter borde så långt som möjligt sammanfattas. Högre krav borde ställas på huvudmännen i fråga om kunskaper och erfarenheter.

Utförningen av de enskilda biståndsinsatserna borde ske i insatsgrupper sammansatta med hänsyn till den aktuella insatsens karaktär. Gruppen, vars arbete på huvudmannens uppdrag skulle ledas av en projektledare, skulle svara inför huvudmannen för det land som insatsen avsåg.

Huvudmän, projektledare och insatsgrupper utgjorde stommen i organisationsförslaget. Kring den stommen borde en sammanhållen enhet bildas inom SIDA - förslagsvis kallad beredningsenheten. Dess uppgift skulle vara "att förverkliga länderramar och fastställa samarbetsprogram i konkreta bi-

¹² "SIDA:s organisation - ett principförslag", LÖSO maj 1972.

ståndsinsatser och övervaka genomförandet av dessa". Klara ansvarsförhållanden och förutsättningar för en meningsfull uppföljning av biståndsadministrationen kunde därigenom skapas. Enheten skulle, med undantag för en sektion bestående av mycket kvalificerade tekniker, vara uppbyggd på den s. k. "poolprincipen", så att personalresurserna utan hinder av organisatoriska gränser kunde fördelas om mellan olika arbetsuppgifter. Den interna organisationen kunde beskrivas av de vid ett givet tillfälle arbetande insatsgrupperna.

Förutom av beredningsenheten skulle SIDA bestå av ytterligare tre enheter: en utredningsenhet, en serviceenhet och en personal- och ekonomienhet. SIDA:s informationsverksamhet behandlades inte av LÖSO, då frågan på Kungl. Maj:ts uppdrag utretts i särskild ordning inom SIDA och en av verket framlagd fyraårsplan prövades av statsmakterna. Förslaget förutsatte inte några förändringar vad gällde verkets styrelse. Direktionen borde bestå av generaldirektören, cheferna för de föreslagna fyra huvudenheterna samt informationschefen. Biståndskontorens roll behandlades inte i förslaget.

I 1973 års statsverksproposition konstaterades helt kort att LÖSO framlagt förslag till omorganisation av SIDA:s arbetsformer samtidigt som "SIDA infört nya arbetsformer lämpade för den arbetsgång och arbetsfördelning som införandet av länderprogrammen innebär". Förslaget sades kunna vara av värde för den kommande biståndspolitiska utredningen.

1.5.4 SIDA:s nya instruktion

År 1973 fastställde Kungl. Maj:t en ny instruktion för SIDA (SFS 1973:687)¹³. Styrelsens uppgifter beskrivs på ett sätt som nästan endast i språkligt hänseende skiljer sig från 1965 års instruktion. Styrelsen förklaras vara "central förvaltningsmyndighet för det direkta utvecklingssamarbetet som Sverige bedriver med utvecklingsländer". Ärenden som rör samarbete med mellanstatliga organisationer skall styrelsen handlägga "i den omfattning regeringen särskilt föreskriver". I den utsträckning verksamheten så kräver, åligger det styrelsen att "följa utvecklingen såväl i utvecklingsländerna som på biståndsverksamhetens område i Sverige, i andra biståndsgivande länder och hos internationella organ samt samla, ordna och tillhandahålla uppgifter härom".

I sin verksamhet bör styrelsen "samarbeta med de svenska förbindelseorganen för Förenta Nationernas fackorgan, med andra myndigheter och organisationer samt med företag och enskilda personer". Även i övrigt bör styrelsen "medverka i strävandena till samordning och enhetlighet i svensk biståndsverksamhet".

Instruktionens nya inlag i förhållandena till vad som gällt sedan 1965 avser SIDA:s organisation. Genom den nya instruktionen kodifieras den organisation som SIDA fick hösten 1971. Verket har inte längre några avdelningar. Avdelningscheferna ingår i en förstärkt ledningsgrupp. Byråerna är direkt underordnade generaldirektören.

Biståndskontoren fördes in i instruktionen. Vid tidpunkten för SIDA:s ursprungliga instruktions tillkomst hade SIDA ingen fältorganisation. I den nya instruktionen sägs att "styrelsen skall, när den bedömer att omfattningen av utvecklingssamarbetet med något land påfordrar detta, hos Kungl. Maj:t

¹³ Se bil. 3.

göra framställning om inrättandet av biståndskontor inom svensk utlandsmyndighet." Formuleringen "inom svensk utlandsmyndighet" bekräftar den integration av biståndskontoren i ambassaderna som beslutades 1973 (se avsnitt 1.7.3 nedan).

Inrättandet 1970 av u-avdelningen i utrikesdepartementet föranledde ingen ändring i SIDA:s instruktion. Redan i 1965 års instruktion hette det att styrelsen endast handlägger ärenden som rör multilateralt bistånd "i den omfattning Kungl. Maj:t särskilt föreskriver". Bevarandet av denna paragraf i 1973 års instruktion innebar i sig inte någon ny begränsning av styrelsens uppgifter. De organisatoriska förändringar, som ägde rum då u-avdelningen tillskapades, avsåg i första hand departementsnivån.

1.5.5 Biståndsanslagen och SIDA:s kapacitet

Det svenska biståndet har ökat snabbt sedan SIDA:s tillkomst. Kraven på att utveckla nya biståndsformer och biståndsadministrativa metoder har varit stora.

Budgetåret 1965/66, SIDA:s första verksamhetsår, uppgick biståndsanslagen till 283 milj. kr, varav 79 milj. kr utgjordes av bidrag till internationella biståndsprogram och 196 milj. kr av medel för bilateralt utvecklingssamarbete, inkl. multibi-bistånd. Anslaget motsvarade 0,24 % av bruttonationalprodukten (BNP).

Budgetåret 1978/79 uppgår biståndsanslagen till 3 870 milj. kr (ca 1 % av BNP), varav 1 190 milj. kr för bidrag till internationella biståndsprogram, inkl. beredningen för u-landsforskning SAREC, och 2 268 milj. kr för bilateralt utvecklingssamarbete, inkl. stöd till flyktingar och befrielseförelser s. k. särskilda program, katastrofbistånd och bidrag till enskilda organisationer.¹⁴

Under perioden 1965/66–1977/78 var biståndsanslagens årliga ökningstakt i löpande priser i genomsnitt 23–24 %. Under åren 1968/69–1975/76 var den 28 %. Efter 1975/76 har enligt SIDA:s beräkningar anslaget ökat något mindre än priserna.¹⁵ Dess realvärde skulle därmed inte ha ökat under de senaste åren. Sedan 1965/66 har biståndets realvärde ökat 5–6 gånger.

Budgetåret 1978/79 finns 20 programländer, dvs. länder med vilka Sverige har ett långsiktigt utvecklingssamarbete. Bilaga 2 visar den finansiella omfattningen av samarbetet med vart och ett av dessa länder. De tre finansiellt största samarbetsprogrammen (Vietnam, Tanzania och Indien) svarar för omkring hälften av det totala anslagsbeloppet för samarbete med enskilda länder: 960 milj. kr av totalt 1 942 milj. kr. Hälften av programländerna har haft denna benämning i mindre än tre år. Guinea-Bissau, Moçambique och Sri Lanka blev programländer 1975/76. Det pågående samarbetet med Angola, Kap Verde, Laos, Lesotho, Pakistan, Portugal och Swaziland skulle vara långsiktigt enligt riksdagens beslut för år 1977/78. Sedan flera år samarbetar Sverige dessutom med Somalia och Östafrikanska gemenskapen EAC, dock utan fleråriga ramutfästelser. Före självständigheten erhöll befrielseförelserna i Angola, Guinea-Bissau/Kap Verde och Moçambique humanitärt bistånd. Laos har under flera år erhållit katastrofbistånd i form av importstöd.

SIDA:s administrationskostnader har ökat påtagligt långsammare än bi-

¹⁴ För en översiktlig bild av biståndsanslagens fördelning på olika ändamål se bil. 2.

¹⁵ I SIDA:s anslagsframställning för 1978/79 (sid. 14–18) redovisas en utredning om biståndets realvärde med hänsyn till inflationens verkningar. Biståndets realvärde beräknas dels m. h. t. den allmänna prisnivån i Sverige, dels m. h. t. de faktiska prisstegringarna på de varor och tjänster som det svenska biståndet finansierar. I båda fallen har realvärdet sjunkit efter 1975/76, mer med den andra beräkningsmetoden än med den första.

ståndet genom SIDA. Budgetåret 1970/71 motsvarade de samlade administrationskostnaderna exklusive rekrytering och utbildning av fältpersonal, 6,0 % av utbetalningarna över anslaget C 2. Bilateralt utvecklingssamarbete. Budgetåret 1977/78 hade de sjunkit till 3,0 %. Under perioden 1968/69–1976/77 ökade anslaget för bistånd genom SIDA, inkl. kostnader för projektförberedelse, resultatvärdering och utkontraktering, i reala termer per anställd från 1,7 milj. kr till 2,5 milj. kr, dvs. med ca 50 %.¹⁶

I anslagsframställningen för 1977/78 betonar styrelsen att jämförelser mellan åren är mycket vanskliga. En minskad kostnadsandel bör inte nödvändigtvis ges en tolkning som innebär att SIDA:s arbete effektiviserats, då biståndets innehåll och utformning i stor utsträckning påverkar SIDA:s arbetsinsats och därigenom administrationskostnaderna. Dessutom utgör en del av administrationskostnaderna inte förvaltningskostnader i egentlig mening utan snarare bistånd till mottagarländernas myndigheter (inköp och rekrytering) och överföring av kunskaper till dessa (specialistkunskaper för projektberedning etc.).

✗ Vissa faktorer torde ha bidragit till att ökade anspråk ställts på bistånds-förvaltningens kapacitet:

- det ökade antalet programländer, bland vilka märks flera nyttillkomna, som Angola, Guinea-Bissau, Moçambique och Laos, med svag administrativ kapacitet
- flera programländers önskemål om ökad svensk medverkan i utvecklingsarbetet, "concerned participation"
- uppbyggnaden av ett omfattande industriellt utvecklingssamarbete
- ✗ den ökade volymen bundet bistånd.

Följande faktorer torde å andra sidan ha haft huvudsakligen kapacitetsbesparande effekter:

- mottagarländernas förbättrade planerings-, genomförande- och förvaltningskapacitet
- verkets gradvisa utveckling av planerings- och beredningsmetodik och uppbyggnaden av intern kapacitet för organisationsutveckling
- förskjutningen mot mindre administrationskrävande biståndsformer, som program- och importstöd
- utvecklingen mot större insatser
- den allt större andelen insatser under förvaltning (avtalade insatser) snarare än beredning – denna har vuxit från drygt hälften 1973/74 till ca 80 % 1977/78.¹⁷
- personalbiståndets, relativt sett, minskande omfattning och de förenklade rutinerna för administrationen av detta samt stipendiatverksamhetens avveckling
- biståndsadministrationens decentralisering till biståndskontoren
- "utkontrakteringens" allt större betydelse
- SIDA-personalens växande erfarenhet av praktiskt utvecklingssamarbete.

Under i synnerhet 1960-talet förekom utkontraktering till FN-organen av enskilda biståndsinsatser i stor omfattning. Syftet med denna form av s. k. multibi-insatser var främst att spara kapacitet i den ansträngda situation som verket befann sig. Erfarenheterna visade emellertid att man inte kunde

¹⁶ "SIDA:s kapacitetsutveckling", PM per 1977-12-14 utarbetat inom SIDA på begäran av biståndspolitiska utredningen.

¹⁷ SIDA:s kapacitetsutveckling, PM, SIDA.

räkna med några nämnvärda vinster i fråga om förvaltningskapacitet trots att SIDA ersatte FN-organen för dess administrativa handläggning. I anslagsframställningen för 1978/79 sammanfattar styrelsen sin syn på utkontraktering till FN-organen sålunda:

"Ofta framförs tanken, att SIDA kunde göra stora kapacitetsbesparingar genom att överlåta sina uppgifter ifråga om planering och genomförande av insatser till lämpliga FN-organ. Erfarenheten har talat ett annat språk. Bl. a. på grund av mottagarländernas önskemål har SIDA-medverkan ofta varit nästan lika omfattande i sådana s. k. multibi-insatser som i de direkt SIDA-administrerade insatserna. Andelen multibi-insatser inom landprogrammen är numera också tämligen obetydlig, ca 3-4 % av hela det länderinriktade biståndet.

Styrelsens uppfattning är att utkontraktering till FN-organ av biståndsinsatser inom landprogrammen kan vara befogad i enskilda fall, t. ex. då det är svårt att i Sverige få fram den tekniska eller språkliga kompetens som fordras. Några nämnvärda vinster i fråga om förvaltningskapacitet kan man emellertid inte räkna med, trots att SIDA ersätter FN-organet för dess administrativa handläggning. Ersättningen, som vanligen beräknas i form av ett procentuellt påslag, överstiger i regel vida de kostnader insatsen skulle ha dragit, om den administrerats direkt av SIDA. Mottagarlandet får alltså från sin landram svara för en högre administrationskostnad än som skulle ha uppstått om SIDA utför arbetet."

Utvecklingen av SIDA:s arbetsformer redovisas i följande avsnitt (1.5.6). I avsnitt 1.6 beskrivs SIDA:s allt mera omfattande utkontraktering av arbetsuppgifter och andra former av samarbete med "den svenska resursbasen".

1.5.6 Arbetsformerna under 1970-talet

Under 1970-talet har landprogrammeringens genomförande medfört betydande förändringar av biståndets utformning. SIDA:s arbetsformer har utvecklats och anpassats till de krav som den snabbt växande biståndsvolymen per anställd har medfört. De första s. k. länderprogrammen utarbetades av SIDA 1971/72. De första årsavtalen slöts för budgetåret 1973/74.

✓ Avtalsförfarandet har förenklats, vilket verkat kapacitetsbesparande. Delegeringsgraden mellan regeringen och SIDA och internt inom SIDA har ökat. Årsavtalen med ett flertal länder har fr. o. m. 1977/78 ersatts av samarbetsavtal på två eller tre år. ✓

✓ Samarbetsavtalen innebär att endast den finansiella totalramen är fastställd. Under avtalsperioden kan utbetalningarnas fördelning mellan de olika avtalade insatserna ändras på beslut av biståndskontoret. Medel inom landramarna som inte utbetalas under ett budgetår är disponibla följande år. Erfarenheterna visar att projekt- och programplaner behöver ändras under hand. För att sådana anpassningar skall kunna ske smidigt tenderar insatsavtalen att bli allt mindre detaljreglerade.

✓ Samtidigt har insatsernas utformning gradvis utvecklats mot en allt mindre grad av bindning på förhand till bestämda ändamål. Sektorstöd och importstöd utgör sålunda en ökande andel av det totala antalet insatser. Insatsavtalen har blivit mindre detaljerade. De utgör i ökande grad en del av samarbetsavtalen och bereds, beslutas och ingås samtidigt med dessa. ✓

Några siffror belyser utvecklingen. Följande tabell visar antalet insatser på olika stadier under perioden 1973/74-1977/78.

Tabell 1.1 Antal biståndsinsatser i olika förvaltningsskeden 1973/74-1977/78

Budgetår	Avtalade insatser		Insatsberedning		Idéberedning		Totalt	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%
1973/74	147	54	65	24	58	22	270	100
1974/75	201	63	67	21	51	16	319	100
1975/76	221	72	49	16	35	12	305	100
1976/77	230	75	48	16	28	9	306	100
1977/78	255	79	47	14	22	7	324	100

Av tabellen framgår att andelen avtalade insatser ökat från drygt hälften till omkring 80 %. Sålunda antalet som andelen insatser under beredning har sjunkit kraftigt. Det totala antalet insatser har ökat obetydligt de senaste fyra åren. Allt färre nya insatser bereds. Insatsernas genomsnittliga storlek har ökat. De större insatserna är i många fall mer komplicerade och medför ökade krav på SIDA:s kapacitet. Som framgår i det följande har insatsberedningen förändrat karaktär. En stor del av beredningsarbetet görs ofta efter det att insatserna avtalats. Förvaltningsstadiet har därigenom blivit mer kapacitetskrävande än tidigare.

✓ De olika insatstyperna projektstöd, sektorstöd och importstöd har utvecklats olika inom samarbetet med programländerna. Antalet projektstödsinsatser och deras andel av totala antalet insatser har gradvis minskat de senaste fem åren. Andelen sektorstöd, dvs. insatser med stora belopp för en rad delprojekt inom en hel sektor som undervisning eller hälsovård, har ökat och därmed arbetet med sektorföljning inom SIDA och i återkommande överläggningar med mottagarländerna. Även importstödet har ökat.

Dessa insatstyper har olika kapacitetskrav på SIDA. Följande siffror belyser genomsnittliga arbetsbelastningen mätt i personmånader per milj. kr. i beräknade utbetalningar under 1977/78 enligt SIDA:s arbetsprogram (siffrorna avser såväl beredning som förvaltning av insatserna):

- projektstöd 1,0 pm/milj. kr
- sektorstöd 0,7 "
- importstöd 0,1 "

Som jämförelse kan nämnas att den ämnesinriktade verksamheten inom särskilda program beräknades kräva 1,4 personmånader per milj. kr.

Tyngdpunkten för SIDA:s arbete har gradvis flyttats från insatsberedning av tidigare vanligt slag till genomförande och förlängning av pågående insatser, från beredning av enstaka insatser till löpande samarbete, och från Stockholm till biståndskontoren. Gränsen mellan beredning och förvaltning av insatser har blivit allt mindre skarp.¹⁸ I den arbetsmetod som under senare år vuxit fram i samarbete med många programländer är det biståndskontorens löpande kontakter med landet som dominerar, ibland i form av sektorgenomgångar. Det innebär inte att alla biståndsinsatser är breda sektorstöd. Det finns flera stora projektstöd och dessutom fortfarande många små insatser, ibland i form av s. k. multibiinsatser i samarbete med FN-organ.

¹⁸ Se bilaga 4, SIDA:s planeringssystem och bilaga 22, Insatsberedning och förtäring av Maj-Britt Amer.

Insatsberedningen har varit en av de stora och viktiga arbetsuppgifterna inom SIDA. Under dess intensivaste period under första delen av 1970-talet tog beredningen av en insats åtskilliga personmånader. Så småningom började insatsberedningen ifrågasättas och det skedde från flera utgångspunkter. I riksrevisionsverkets (RRV) revisionsrapport *Analys av SIDA 1974* konstateras att verkets *Metodhandbok* var bra, men att insatspromemorian utvecklats till att bli ett "dokument för baklänges bevisföring". Insatspromemorian hade sällan betydelse för det egentliga beslutet om svenskt stöd. Detta beslut hade oftast vuxit fram under hand genom den fortlöpande diskussionen med mottagarlandet. I mars 1976 tillsattes inom SIDA en arbetsgrupp för att kartlägga insatsgrupperna och deras arbetssätt samt för att föreslå åtgärder för att rationalisera beredningsarbetet. Enligt en rapport från en intern SIDA-utredning¹⁹ fanns det ett stort antal insatsgrupper tillsatta men dessas verksamhet och betydelse hade minskat betydligt. Orsakerna härtill var att

- det faktiska beslutstillfället hade alltmer kommit att bli idépromemorian presentation
- landprogrammeringen hade inneburit att ordalydelsen i insatspromemorian och avtalens formuleringar hade fått allt mindre betydelse som underlag för SIDA:s beslut om stöd till en insats och som styrinstrument för insatsens faktiska genomförande
- biståndet hade ändrat karaktär – det var i minskande grad bundet till detaljerade ändamål och utgick i ökande grad som importstöd och sektorstöd
- att antalet nya insatser hade sjunkit betydligt, samtidigt som insatserna hade en tendens att samlas under någon form av sektorstöd.
- I december 1977 fastställde SIDA:s generaldirektör nya anvisningar för beredning av insatser. Anvisningarna avser främst det landinriktade biståndet, vars utgångspunkt utgörs av samarbetsavtal. I vissa delar kan de också tjäna som vägledning för beredningen av ämnesinriktade insatser, katastrofinsatser, insatser för enskilda organisationer, flyktingar samt befrielseförelser.

Insatsberedningen påbörjas efter framställning från mottagarlandet. Enligt de nya bestämmelserna sker först idéberedning och därefter projekt- resp. insatsberedning. Principbeslut skall fattas på grundval av idéberedningen som sammanfattas i en s. k. idépromemoria. Syftet med den fortsatta beredningen är primärt att stödja mottagarlandets beredning av projektet eller programmet. Rätten att besluta om insatsen på grundval av idépromemorian – som i normalfallet framlägges för direktions och styrelse i samband med samarbetsavtal – kan delegeras till avdelningschef, byråchef eller biståndskontor.

Idéberedningen avser att klarlägga insatsens syfte och utformning på ett sådant sätt att principbeslut huruvida projektet skall stödjas kan fattas och i så fall i vilken omfattning SIDA skall medverka. Den utföres normalt vid biståndskontor, som kan överlåta ansvaret härför på byrå inom SIDA.

För insatsidéns vidare behandling förekommer två alternativa beslut i direktions och styrelse:

- 1) Insatsen godkännes i princip för biståndsfinansiering och rätten att besluta om insatsen delegeras till avdelningschef, byråchef eller ambassad med biståndskontor.

¹⁹ "Översyn av insatsgruppernas arbete", SIDA, PM per 1976-09-16.

- 2) Insatsen godkännes för fortsatt beredning. Beslut om insatsen fattas senare av verkschefen, styrelsen eller regeringen.

I båda fallen skall beredningen följa en plan som samtidigt fastställs. I planen anges om en särskild arbetsgrupp (insatsgrupp) skall tillsättas för beredningsarbetet och vilken sammansättning den skall ha samt vilken byrå eller vilket biståndskontor som skall ansvara för den fortsatta beredningen.

Snarast efter styrelsens eller verkschefens beslut om beredning informeras mottagarlandet om SIDA:s syn på framställningen. Svenska önskemål om målinriktning liksom omfattningen av SIDA:s medverkan klarläggs i stora drag.

Vid sektorstöd kan ett principgodkännande av idén till denna form av stöd, speciellt då godkännandet bekräftas i ett överenskommet samarbetsprogram med mottagarlandet, innebära att några ytterligare promemorior inte skrivs om de insatser som undan för undan identifieras, bereds och genomförs inom ramen för sektorstödet.

SIDA:s organisation är formellt sett densamma idag som 1971. Samtidigt med den ovan beskrivna utvecklingen av biståndet och av SIDA:s arbetsformer har SIDA:s planering utvecklats.²⁰ I RRV-rapporten *Analys av SIDA* framhölls att SIDA:s övergripande planering hade förbättrats i hög grad under 1970-talets första år genom införande av landprogram, metodhandbok etc. Sedan mitten av 1970-talet har SIDA vidareutvecklat sin planering till ett system för verksamhetsplanering, som utgår från landprogrammeringen och inkluderar övrig biståndsverksamhet, arbetsprogram, anslagsframställning, resultatvärdering samt verksamhetsledningens direktiv för verksamhet och planering (se avsnitt 3.2.3).

En ny arbetsfördelning inom verksamheten tillämpas fr. o. m. den 1 juni 1978. Generaldirektören kan därigenom ägna sin huvudsakliga uppmärksamhet åt följande arbets- och ansvarsområden:

- biståndets inriktning och utformning;
- biståndets samband med andra svenska u-landsrelationer;
- information och debatt;
- kontakter med regering och riksdag;
- ordförandeskapet i verksstyrelsen och kontakter med dess ledamöter;
- representation för regeringen eller SIDA i internationella eller nationella sammanhang;
- organisatoriska förändringar av större vikt.

Övriga verksamhetsärenden fördelas mellan överdirektören, avdelningscheferna och överingenjören med hänsyn till vederbörandes kvalifikationer, erfarenhet, intresse och arbetstid. Överdirektören beslutar i ärenden som rör länderbyrå och biståndsbassaderna, tjänstetillsättningar m. m. En avdelningschef beslutar i ärenden som hör till sektorbyråernas operativa verksamhet och en annan i ärenden som hör till ekonomi-, personalbistånds- och utredningsbyrå.

Landprogrammeringen har medfört mer landinriktade arbetsformer inom ramen för SIDA:s organisation. Som ett sätt att förbättra samordningen vid hemmamyndigheten av samarbetet med programländerna har under hand informella landgrupper vuxit fram. I dessa ingår de handläggare inom alla olika enheter, som arbetar med någon del av samarbetsprogrammet

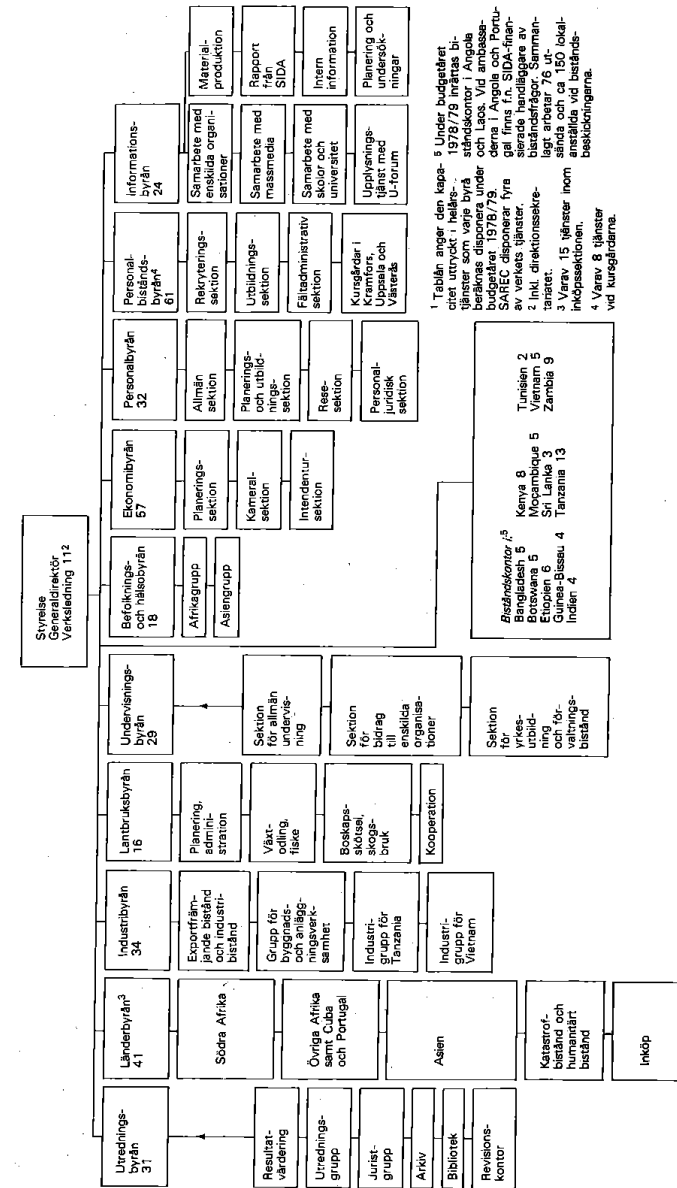
²⁰ Planeringssystemet presenteras i bilaga 4.

med landet. Landgrupperna sammankallas en gång i kvartalet av landoperatören vid länderbyrån för genomgång av biståndskontorets kvartalsrapport samt i samband med ett samarbetsprogram ska utarbetas. Grupperna är främst informations- och kontaktorgan.

Även inom de olika byråerna har arbetet alltmer kommit att organiseras landvis. Förutom inom länderbyrån finns geografiska sektioner inom industribyrån, befolknings- och hälsobyrån och personalbiståndsbyrån. Industribyrån har särskilda sektioner för Tanzania och Vietnam, vilka främst föranletts av de stora skogsindustriprojekten, men som handlägger allt industrisamarbete med respektive land. Befolknings- och hälsobyrån omorganiserades hösten 1977 i en Asiengrupp och en Afrikagrupp. Varje handläggare fick i princip ansvara för ett eller flera programländer och dessutom en internationell organisation och/eller ett ämnesområde att bevaka. Personalbiståndsbyrån omorganiserades också för något år sedan. Tidigare grupperades rekryterna enligt ämnesinriktningen på de som skulle rekryteras. Nu arbetar de i landgrupper, en var för Botswana, Etiopien, Kenya, Tanzania och Zambia och särskilda grupper för Indien och Moçambique.

Även inom flera andra enheter finns en landorganisation. Inköpssektionen är i första hand organiserad efter mottagarländer. Undervisningsbyrån har primärt en ämnesindelning men denna kompletteras med tvärgrupper för 12 programländer mellan sektionerna. Lantbruksbyrån har fördelat ett bevakningsansvar ländervis mellan handläggarna.

SIDA:s aktuella organisation och bemanning redovisas i figur 1.2 nedan.



Figur 1.2 SIDA:s organisation med tjänstefördelning budgetåret 1978/79

1.6 SIDA och den svenska resursbasen

Utnyttjande av externt kunnande genom utkontraktering av olika moment i biståndsmyndighetens planering och administration till myndigheter, institutioner, företag och enskilda personer utanför denna är sedan länge ett viktigt inslag i det svenska utvecklingssamarbetet.

För SIDA har utkontraktering utgjort en huvudlinje i kapacitetsutvecklingen. I styrelsens anslagsframställning för 1978/79 beskrivs utvecklingen och motiven för denna sålunda:

"Vid sidan om utkontraktering o. d. av stora delar av insatsarbetet (typ WP-System AB:s projektledningsfunktion i Bai Bang) förekommer i växande omfattning utkontraktering av deluppgifter, som alternativt kunde ha skötts i egen regi. Detta kan gälla upphandling, rekrytering, projektbedömning, resultatvärdering m. m. Motivet för sådan utkontraktering har hittills i regel varit, att den speciella kompetens, som uppgiften krävt, inte funnits tillgänglig inom SIDA. Samtidigt har dessa arrangemang inneburit ett avsevärt tillskott till SIDA:s respektive biståndskontorens kapacitet."

Beträffande kostnaderna sägs att dessa ibland har burits av SIDA:s "egna anslag", t. ex. medlen för projektförberedelser och resultatvärdering. I ökan- de utsträckning belastar de insatsbudgetar (dvs. landramarna) vilket kan uttryckas så att SIDA för mottagarlandets räkning för biståndsmedel köper den medverkan från svensk sida som landet funnit angelägen.

Budgetåret 1976/77 översteg de samlade utkontrakteringskostnaderna verkets egna administrationskostnader, exkl. kostnaderna för rekrytering och utbildning av fältpersonal. Fem år tidigare utgjorde motsvarande belopp 40 % av administrationskostnaderna. Utvecklingen framgår av tabellen nedan.²¹

Tabell 1.2 SIDA:s utkontrakteringskostnader budgetåren 1972/73-1976/77 i förhållande till SIDA:s totala administrationskostnader

	72/73	73/74	74/75	75/76	76/77
Utkontrakteringskostnader (milj. kr.)	12	19	30	37	60
SIDA:s administrationskostnader (milj. kr.)	30	40	45	48	59
Utkontrakteringskostnader i förhållande till SIDA:s administrationskostnader (%)	40	49	66	77	101

Verket kan sägas ha utvecklat en "mäklarroll" för kunskapsöverföring från främst det svenska samhället till utvecklingsländerna.

Skälen till denna utveckling är flera. Utkontraktering har utgjort en av de vägar SIDA har valt för att klara en anslagsutveckling som varit väsentligt snabbare än de egna personalresursernas tillväxt. Utvecklingssamarbetets ämnesmässiga utvidgning från främst familjeplanering och hälsovård samt lärar- och yrkesutbildning till landsbygdsutveckling och livsmedelsförsörjning, infrastruktur, industri, forskning och en mängd andra områden utgör en annan påtaglig anledning. Genom utkontrakteringen har biståndsmyn-

²¹ SIDA:s kapacitetsutveckling, PM, SIDA.

digheten, som anføres i den ovan citerade anslagsframställningen, tillfört utvecklingssamarbetet speciell kompetens, som inte funnits att tillgå på SIDA.

Ett långsiktigt motiv för utkontraktering har varit biståndsmyndighetens önskan att bidra till framväxten och utbyggnaden av u-landsferaren sakkunskap i Sverige, dvs. utvecklingen av en svensk *resursbas* som svarar mot det växande utvecklingssamarbetets behov.

Metoderna och intensiteten i SIDA-byråernas arbete att utveckla resursbasen har varierat beroende på bl. a. de högst skiftande förutsättningarna. Vissa sektorer är sammanhållna och institutionellt lättåtkomliga (t. ex. jordbruk, skogsbruk och fiske), medan andra är vida och institutionellt uppsplittrade på en mängd enheter (t. ex. undervisningssektorn och industrisektorn).

Den tidigaste formen av formaliserad relation till den svenska resursbasen utgjordes av *institutionssamarbete*. På uppdrag av SIDA deltog t. ex. Uppsala universitet i mitten på 1960-talet i planeringen av en lärarhögskola i Kenya samt ansvarade för driften av skolan. Den svenska institutionen samarbetar direkt med en motpart i mottagarlandet. Samarbetet kan avse ett speciellt projekt eller vara mera lösligt. Samarbetet omfattar som regel fyra parter: SIDA, den svenska institutionen, institutionen i u-landet samt landets fackministerium. Samarbetsformen har alltså betydelse.

Bland aktuella exempel från undervisningsområdet kan nämnas att Sveriges radio samarbetar på uppdrag av SIDA med Radio Tanzania vad avser utbildning av tanzaniska radiotekniker, att Kgl. Tekniska högskolans bibliotek samarbetar på uppdrag av SIDA direkt med sin portugisiska motpart i ett projekt på informations- och dokumentationsområdet, och att universitetet i Linköping (Pedagogiska institutionen) samarbetar på uppdrag av SIDA direkt med universitetet i Minho om ett vuxenutbildningsprojekt i Portugal. Vidare kan nämnas att högskolan i Luleå samarbetar på uppdrag av SIDA med gruvskolan vid universitetet i Zambia. Den sköter de professionella kontakterna och administrerar ett utbytesprogram mellan institutionerna. Programmet har hittills omfattat studiebesök i Luleå och Lusaka, svenska lärare till skolan i Lusaka och praktikarbete av zambiska studenter i Sverige.

En annan form av relation till resursbasen som fått stor betydelse utgör de s. k. *institutionella konsulterna*. Med en sådan menas vanligtvis att SIDA på långsiktig basis knyter till sig expertis inom ett ämnesområde för ett antal specifika funktioner, som rekrytering, dokumentation m. fl. Den svenska institutionens motpart är SIDA, inte u-landet.

År 1967 ingick SIDA avtal med Lantbrukshögskolan samt Kooperationens stiftelse för utvecklingssamarbete Swedish Cooperative Centre, SCC, varigenom dessa institutioner engagerades i rekryteringen av personal för u-landsuppdrag.²²

Idag har SIDA på lantbruksområdet samarbetsavtal med fem s. k. institutionella konsulter (Lantbruksuniversitetet, SCC, Tekniska högskolan (lantmäterisektionen), socialantropologiska institutionen vid Stockholms universitet samt fiskeristyrelsen) och samarbetet har utvidgats från att omfatta rekrytering och orienteringsinsatser i samband med utresa samt kontakter med presumtiva biståndsarbetare och organisationer till att även om-

²² SIDA:s relation till den svenska lantbrukssektorn presenteras utförligt i bil.

²¹ "U-länderna och den svenska resursbasen - lantbruksbyrå och de institutionella konsulternas roll" av Anders Trydell.

fatta funktioner som utbildning, dokumentation, utrednings- och fältstudieverksamhet, forskning samt informationsverksamhet. Hos varje konsult finns ett sekretariat – en u-landsenhet – som administrerar samarbetet med SIDA och således är en förmedlande länk mellan SIDA och representanter inom ämnesområdet. Hos varje konsult har det också upprättats en rådgivande kommitté – en u-landskommitté – vilken består av representanter för olika intressegrupper inom ifrågasvarande ämnesområde. U-landskommittén fungerar som styrelse för den administrativa enheten och det är denna kommitté som avger yttrande till SIDA i frågor som remitterats till den institutionella konsulten. Samarbetets omfattning och organisation regleras av *treåriga ramavtal och årliga budgetdiskussioner*. Förfarandet ges möjligheter till flexibilitet i samarbetets omfattning medan principerna för vad det kan omfatta och hur det kan genomföras är fastlagda för en längre period. Konsulten tillställer SIDA *kvartalsrapporter*, med redovisning av verksamheten och kostnaderna för denna under kvartalet.

Särskilt omfattande är SIDA:s samarbete med Lantbruksuniversitetet. Vid dess nya integrerade u-landsavdelning, som skapats ur de u-landsenheter som fanns vid dåvarande Lantbrukshögskolan samt Skogshögskolan och Veterinärhögskolan, finns ett 20-tal personer – fler än vid SIDA:s lantbruksbyrå. För budgetåret 1976/77 uppgick SIDA:s kostnader för samarbetet till 1,85 milj. kr, varav 1,2 milj. kr i personalkostnader. Avdelningen, som leds av en professor vilken sorterar direkt under universitetets rektorsämbete, är organiserad i fem enheter, en för rekrytering, en för utbildning, information och dokumentation, en för utredningar och fältstudieverksamhet och en för forskning samt en konsultgrupp. Rektorsämbetet utser rådgivande kommittéer, som biträder med policy-frågor, samordning m. m. av u-landsverksamheter vid universitetet.²³

Det är främst på lantbruksområdet som SIDA knutit till sig institutionella konsulter. Exempel på mera begränsad men långsiktig utkontraktering som reglerats i avtal finns dock även inom andra områden. På industriområdet har SIDA t. ex. sedan 1971 avtal med Stockholms läns företagareförening.²⁴ Detta omfattar konsultverksamhet, utredningar på fältet, rekrytering, förmedling av praktikant- och stipendiatplatser samt "joint venture"-kontakter. Samarbetets omfattning har varierat från sex till nio manmånader per år. På undervisningsområdet har SIDA avtal med Institutionen för internationell pedagogik (IIP) vid Stockholms universitet, enligt vilket IIP ställer kunskande och resurser till SIDA:s förfogande inom ramen för svensk biståndsverksamhet med anknytning till utvecklingen inom utbildningsområdet. Avtalet gäller ett år i taget. Ersättning utgår dels för löpande biträde åt SIDA, vilket beräknas motsvara en persons hela arbetsinsats, dels däröver med ersättning för särskilda större uppdrag, varvid SIDA garanterar IIP en sammanlagd ersättningsvolym av 100 000 kr per år.

Inom SIDA anses behov av nya institutionella konsulter finnas vad gäller bl. a. sysselsättnings- och arbetsmarknadsfrågor. Undersökningar pågår vidare angående möjligheterna att upprätta ett regelbundet samarbete med skolöverstyrelsen, vilket "skulle omfatta konsultverksamhet vid remisser, beredning, förvaltning och utvärdering av insatser, konsultverksamhet vid eller ansvar för rekrytering, specialutbildning och avrapportering av biståndspersonal och konsulter, konsultverksamhet vid eller ansvar för utbildning

²³ Lennart Hjeltn, Lantbruksuniversitetets engagemang i internationellt biståndsarbete", PM per 1977-08-19.

²⁴ Ang. SIDA:s anskaffning av tjänster från företag på industriområdet se Sveriges utvecklingssamarbete på industriområdet, SOU 1977:77.

av stipendiater, resursbasutveckling (kontaktorgan, kursverksamhet i rekryteringsfrämjande syfte, dokumentation) samt specialutbildningsverksamhet för personalen vid undervisningsbyrån."²⁵

De institutionella konsulterna finansieras under anslagsposten projektförberedelser och resultatvärdering. Såväl byråerna vid SIDA som biståndskontern disponerar medel från denna post. Budgetåret 1976/77 förbrukades 9,1 milj. kr från posten. Fördelningen på sektorer framgår av följande tabell:

Tabell 1.3 SIDA:s kostnader för projektförberedelser och resultatvärdering – fördelning på sektorer (milj. kr.)

Lantbruk, skog, fiske etc.	3,3
Befolkning och familjeplanering	1,1
Undervisning	0,9
Industri etc.	2,8
Upphandling m. m.	0,4
Övrigt	0,6
	9,1

En mindre studie av bl. a. kostnaderna för SIDA:s samarbete med institutionella konsulter föreligger. Enligt denna utför de institutionella konsulterna sina tjänster "till ett pris som förefaller ganska högt". Samtidigt som detta konstaterande görs betonas emellertid att konsulterna "förutom de konventionella mätbara tjänsterna även utvecklat ett specialutbud av svårsmätbara fördelar". Konsulterna karakteriseras som "SIDA:s förlängda arm inom en kombination av områden", och som ett "flexibelt alternativ till direkt personalförstärkning av SIDA" med "den viktiga och ofta förbisedda fördelen att den långsiktiga resursbasen breddas".²⁶

Också utanför det mera omfattande samarbete som ligger i begreppet institutionell konsult utnyttjar SIDA i betydande utsträckning utomstående institutioner. SIDA:s personalbiståndsbyrå samarbetar i lösare former med ett tjugotal myndigheter och institutioner. Inom den statliga sektorn regleras samarbetet oftast enbart genom skriftliga handläggningsrutiner. Som exempel kan nämnas statistiska centralbyrån, arbetarskyddsstyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen, statens meteorologiska och hydrologiska institut, televerket (Swedtel), luftfartsverket m. fl. Inom den enskilda sektorn sker rekryterings-samarbete med ett antal intresseorganisationer. Även här finns skriftliga beslut som reglerar samarbetsformerna. I flertalet fall utgår ekonomisk ersättning från SIDA. Här kan nämnas Svenska arkitekters riksförbund (SAR), Svenska kemisters riksförbund (SKR), Sveriges väg- och vattenbyggares riksförbund (SVR) m. fl. Deras medverkan består av att få fram lämpliga kandidater till vakanta tjänster samt vara för fackbedömning av dessa. Rekryteringsfrämjande verksamhet bland medlemmarna är också en väsentlig del i deras arbete. I urvalet av kandidater samarbetar personalbiståndsbyrån särskilt med PA-rådet och en konsultfirma.

Inom hälso- och befolkningsområdet har utvecklats ett system med s. k. ständiga konsulter, som står till SIDA:s förfogande för sakkunnig-utlåtanden och korttidsuppdrag i u-land (sektoranalyser, utredningar, utvärderingar

²⁵ PM per 1978-03-15, SIDA:s undervisningsbyrå.

²⁶ Ur "Administrativa förutsättningar för samarbete med institutionella konsulter", SIDA, PM per 1976-04-12.

m. m.). Ansvarig byrå på SIDA samarbetar med institutioner vid Stockholms, Uppsala och Göteborgs universitet när det gäller sexualundervisning och nutrition. Dessutom finns en samrådsgrupp för näringsfrågor med representanter från Uppsala och Göteborgs universitet. Vidare pågår samarbete med socialstyrelsen och statens bakteriologiska laboratorium.

SIDA:s största upphandlare av externt kunnande, industribyrå, har endast i begränsad omfattning formaliserat sina relationer till resursbasen. Till stor del beror detta på att kunnandet huvudsakligen finns inom den privata sektorn, i många olika företag och konsultfirmor. Byrån väljer konsult från fall till fall bland konkurrerande företag.

För genomförandet av den stora Bai Bang-insatsen i Vietnam har byrån förstärkts med en särskild projektgrupp vilken bär huvudansvaret för samarbetet med den projektledningskonsult som anlitas.²⁷ En betydande del av de senaste årens ökning vad gäller konsultkostnader är en följd av denna insats samt de båda sjukhusbyggena i Vietnam, för vilka ett annat projektledningsföretag ansvarar. Enbart dessa tre insatser skulle, enligt SIDA:s anslagsframställning för 1978/79, om de genomfördes i egen regi ha nödvändiggjort en förstärkning av SIDA och biståndskontoret i Hanoi med uppskattningsvis 60 à 70 personer, dvs. 10 gånger så många personer som nu inom biståndsförvaltningen är direkt engagerade i dessa insatser.

Kostnaderna för den administration som för Vietnam-samarbetet köps utanför biståndsförvaltningen belastar landramen för Vietnam. Också i samarbetet med andra länder utgör konsultkostnader ett allt betydelsefullare inslag. Under budgetåret 1975/76 betalade mottagarländerna av svenskt bistånd ca 30 milj. kr av biståndsmedlen inom landramarna för svenska konsulter. Budgetåret 1976/77 var beloppet ca 48 milj. kr.

SIDA köper för mottagarlandets räkning för biståndsmedel den medverkan från svenska näringslivet och svenska institutioner som mottagarlandet funnit angelägen. I sammanhanget kan noteras att allmänna fonder för konsulttjänster och annat personalbistånd numera ingår i samarbetsprogrammen med flera länder. Sverige ställer finansiella resurser till mottagarlandets förfogande för deras egen upphandling av utländsk personal och konsulter, från Sverige eller andra länder. Idag avsätts medel för sådana fonder i flera samarbetsprogram och mycket tyder på att denna biståndsförm blir bestående och får ökad betydelse.

I följande tabell ges en redogörelse för konsultkostnaderna inom landramar budgetåret 1976/77 fördelade per land och per sektor.²⁸

I sin anslagsframställning för 1978/79 betonar SIDA vikten av utkontraktering i det framtida samarbetet:

”Styrelsen eftersträvar att utkontraktering av såväl hela insatser som deluppgifter av olika slag skall komma till systematisk användning i betydligt större omfattning än hittills med det direkta syftet att öka biståndsförvaltningens kapacitet utan att öka antalet SIDA-anställda.”

²⁷ Se bilaga 23 ”Biståndsinsatser genom projektledningsföretag. Skogsindustriprojektet i Vietnam”, av Gösta Westring.

²⁸ SIDA:s kapacitetsutveckling, sid. 11.

Tabell 1.4 Konsultkostnaderna inom landramarna (milj. kr.) – fördelning på länder och sektorer

a) Konsultkostnader per land	
Tanzania	16,0
Vietnam	15,9
EAC	3,0
Zambia	2,9
Bangladesh	2,2
Etiopien	1,7
Guinea-Bissau	1,5
Indien	1,3
Moçambique	0,9
Övriga	2,2
	47,6
b) Konsultkostnader per sektor	
Industri, vatten, infrastruktur o. d.	31,1
Hälsovård	7,5
Lantbruk, skogsbruk, fiske etc.	4,4
Undervisning	1,4
Övrigt (inkl. upphandling, transport etc.)	3,2
	47,6

I avsnitt 3.2.4.3 diskuteras vilka konsekvenser en omfattande utkontraktering får för SIDA:s arbetsuppgifter.

1.7 Biståndskontoren och utrikesrepresentationen

1.7.1 Biståndskontorens framväxt²⁹

I syfte att samordna det arbete som de svenskstödda projektens administratörer utförde och deras kontakter med mottagarlandets myndigheter inrättades kort efter SIDA:s tillkomst, i enlighet med statskontorets förslag, administrativa samordningskontor (Central Administrative Office) med ansvar för ekonomiskt administrativa frågor och frågor rörande fältanställda och lokalanställd personal.

År 1966 fastställdes instruktion för biståndsattaché. Enligt denna skulle biståndsattaché ”under beskickningschefens ledning handlägga förekommande biståndsfrågor samt biträda vid beskickningens allmänna rapportering rörande omfattningen, inriktningen och effekten av det utvecklingsbistånd som anställningslandet mottager ävensom om övriga förhållanden av betydelse för fortsatt svensk biståndsverksamhet inom anställningslandet. För fullgörande av sina uppgifter skall biståndsattaché särskilt studera anställningslandets ekonomiska och sociala utveckling i stort, dess myndigheters organisation, planering och aktuella ansträngningar på dessa områden samt dess behov av nya biståndsinsatser; noggrant följa utvecklingen av den svenska biståndsverksamheten i anställningslandet; i samråd med vederbörande projektchefer verka för samordning, erforderlig enhetlighet och ef-

²⁹ För en utförlig historik med problembehandling se bil. 18, Bo Göransson, *Biståndskontorens framväxt och framtida roll*.

fektivitet beträffande i anställningslandet verksamma svenska biståndsin-satser".³⁰ År 1968 utnämndes de första biståndstattachéerna. År 1969 fanns sådana befattningar i tre länder.

De administrativa samordningskontoren hade inga relationer med de svenska beskickningarna i mottagarlandet förutom dem som gällde för annan svensk biståndspersonal i landet. De utgjorde primärt administrativa fältkontor åt SIDA:s avdelning för tekniskt och humanitärt bistånd (Avd. I). Avdelningen för finansiellt bistånd (Avd. II) lade inga uppgifter på kontoren. I de länder där SIDA inte inrättade samordningskontor försågs de olika projekten med erforderlig administrativ kapacitet, som stöddes direkt av SIDA.

Ur de administrativa samordningskontoren, som år 1968 var sex till antalet, och biståndstattachébefattningen skapades 1969 biståndskontoren (Development Cooperation Office). Detta skedde "genom att de gamla samordningskontoren ställdes under biståndstattachéernas ledning och/eller (i länder utan attaché) genom att samordningskontoret lösgjordes från sina bindningar till projekten och gjordes till separata enheter med en biståndskontorschef och lydande direkt under SIDA.³¹ Kontoren skulle vara organisatoriska enheter inom SIDA, och erhålla instruktioner och uppdrag från SIDA. Gentemot värdländerna skulle de dock formellt utgöra en särskild enhet inom de svenska ambassaderna. På sikt borde, i mån av erforderlig personal, kontorens roll vidgas avsevärt.³² Efter hand förordnades alla biståndskontorschefer till biståndstattachéer.

Redan 1969 hade några kontor en roll i insatssonderingen. De var dock alltför främst redskap åt SIDA:s avdelning I, som själv svarade för projektsondering och projektberedning. Denna avdelning, jämte rekryterings- och kameralfunktionerna utgjorde biståndskontorens uppdragsgivare och kontaktpunkt på SIDA i Stockholm (SIDA-S). Inget kontor hade vid utgången av 1960-talet någon roll i – eller nämnvärd kontakt med avdelningen för – det finansiella biståndet. Betecknande är att inget biståndskontor inrättades i Indien, som redan vid mitten av 1960-talet var ett av de största mottagarländerna, förrän budgetåret 1971/72. Indien erhöll nästan uteslutande finansiellt bistånd (importkrediter) och varubistånd och inget personalbistånd, och var följaktligen ett land i vilket främst avdelningen för finansiellt bistånd var engagerad.

I anslagsframställningen för 1972/73 överlämnad i samband med SIDA:s omorganisation, avgav styrelsen följande avsiktsförklaring vad gällde biståndskontoren.

"En av de åtgärder styrelsen vidtagit för att öka kapaciteten är att ytterligare bygga ut biståndskontoren i de länder där sådana redan inrättats och att upprätta nya i länder där biståndet avses komma att öka. Denna åtgärd står i god överensstämmelse med statsmakternas yrkanden att verksamheten decentraliseras och likaså med strävan att förlägga så mycket som möjligt av förberedelserna för biståndsprogrammen till det land biståndet gäller. SIDA har redan till biståndskontoren överlämnat uppgifter inom resursöverföring och förvaltning av de svenska insatserna i respektive länder och avser att successivt pröva en ytterligare delegering."

Sedan 1971/72 har biståndskontorens roll i utvecklingssamarbetet vuxit påtagligt. I anslutning till landprogrammeringens införande fick vissa biståndskontor särskilda ekonomitjänster (s. k. planerare/evaluerare) i syfte att

³⁰ Instruktion per 1966-04-29 med ändring 1968-06-28.

³¹ Rapport per 1973-05-18 av en arbetsgrupp med representanter för UD och SIDA benämnd "Förstärkt integrering av biståndskontor i beskickningar".

³² Bil. 7:1 "Aktiviteter som bör delegeras till biståndskontoren" i Svenskt utvecklingssamarbete under 70-talet, *Organisationen av SIDA*, Rapport 1, förslag till funktionsplan, SIDA 1969.

ge kontoren reella möjligheter att delta i produktionen av de övergripande s. k. samarbetsprogrammen.³³ 1973 beslöts att biståndskontoren skulle ha huvudansvaret för utarbetande av dessa program samt av de s. k. landanalyserna. Detta var en krävande arbetsuppgift för särskilt de mindre kontoren, men kontoren klarade, ibland med förstärkning från SIDA:s länderbyrå, uppgiften och idag producerar flertalet ambassad/biståndskontor fullständiga utkast till det omfattande material som bifogas SIDA:s framställningar till regeringen angående samarbetet med programländerna. Programdiskussionerna, som föregår arbetet med samarbetsprogram och som följs av årsframställningen från mottagarlandet, ansvarar idag ambassad/biståndskontor till stor del för. Under landprogrammeringens första år utsände SIDA ofta flera tjänstemän för programdiskussionerna, men idag deltar oftast endast någon från SIDA:s länderbyrå. Verksledningens synpunkter inför diskussionerna framkommer vid en förberedande direktionsbehandling, till vilken ambassad/biståndskontor vanligen utarbetar underlag.

Biståndskontorens medverkan i produktionen av "samarbetsprogrammet" upphör idag inte i och med att ett utkast tillsänds SIDA. Vanligen deltar någon från biståndskontoret numera också i det fortsatta arbetet på SIDA, och om möjligt är biståndskontoret representerat vid direktionsbehandlingen.

Också i insatsberedningen har biståndskontoren fått ett successivt större inflytande. Den principiellt viktiga s. k. idéberedningen av en ny biståndsin-sats skall enligt SIDA:s reviderade anvisningar för beredning av biståndsin-satser i normalfallet göras av biståndskontor i samband med utarbetandet av samarbetsprogrammet, och "insatspromemorian" skrivs inte sällan på biståndskontoret, ofta förstärkt med personal från hemmamyndigheten och av denna utifrån rekryterad expertis.

Kvartalsuppföljningarna har utvecklats till ett centralt inslag i planering och uppföljning av såväl samarbetsavtalen i stort som de enskilda insatserna. Vid dessa diskuterar biståndskontoren varje insats med mottagarlandets planeringsorgan och på grundval därav beslutar biståndskontorschefen om sådana omfördelningar av medel mellan insatserna, som bedöms erforderliga. Biståndskontorens kvartalsrapporter har fått ett alltmer omfattande innehåll och utvecklats till ett betydelsefullt operativt dokument vad gäller såväl planering och genomförande av samarbetet i stort som av de enskilda insatserna.

Arbetet med insatsförvaltning är alltför omfattande för biståndskontoren, särskilt i länder med stort personalbistånd. Det är inte längre begränsat till kamerala och personaladministrativa uppgifter utan omfattar i betydligt större utsträckning än under 1960-talet insatsernas genomförande i alla stadier och hänseenden. Genomförandet av insatserna sker i en ständig dialog mellan mottagarländernas myndigheter och biståndskontoret/hemmamyndigheten.

Biståndskontorens möjligheter att klara de omfattande planerings-, berednings- och uppföljningsuppgifter som idag vilar på dem växlar naturligtvis beroende på kontorens personaluppsättning. Kontoret i t. ex. New Delhi med ett omfattande bistånd med en växande ändamålsbestämd del men endast fyra utsända kan inte förväntas klara av samma uppgifter i planerings- och beredningsarbetet som t. ex. kontoret i Tanzania med 13 utsända; i

³³ Se bil. 4 *SIDA:s planeringssystem*.

synnerhet inte som samtliga kontor belastas med ett omfattande arbete med kvartalsrapportering, remissbehandling m. m. Endast fyra biståndskontor har fler än fem utsända tjänstemän.

1.7.2 Biståndskontorens kapacitetsutveckling

Budgetåret 1971/72 fanns åtta biståndskontor (Botswana, Etiopien, Indien, Kenya, Pakistan, Tanzania, Tunisien och Zambia) samt en permanent representant vid FAO i Rom. Den utsända personalen uppgick till ca 50 personer. Dessutom tjänstgjorde vid kontoren lokalanställd personal som bokförare, sekreterare, vaktmästare. Vid SIDA-S uppgick personalstyrkan vid samma tidpunkt till ca 300 fast anställda, uttryckt i heltidstjänster, exkl. extra tjänster och arvodesbefattningar samt personal utanför lönestaten. Utgifterna för biståndskontoren uppgick till 8,4 milj. kr mot 20,5 milj. kr för hemmamyndigheten i Stockholm SIDA-S. För personalen vid biståndskontoren fanns inga tjänster inrättade. Dessa var arvodesanställda, och i normalfallet tjänstlediga från SIDA.

I 19 av de 20 länder med vilka Sverige bedriver ett långsiktigt utvecklingssamarbete finns någon form av särskild biståndshandläggande personal. Vid ingången av budgetåret 1978/79 fanns biståndskontor inrättade eller under inrättande i 14 länder, särskilt SIDA-finansierade handläggare av biståndsärenden på en ambassad (Portugal) samt 7-8 över biståndsanslagen finansierade tjänster vid de svenska beskickningarna. Biståndskontoren i Guinea-Bissau, Moçambique och Botswana fullgör helt eller delvis ett biståndskontors uppgifter i Kap Verde, Swaziland resp. Lesotho.

Under budgetåret får den av SIDA utsända personalens antal, som sedan 1970/71 maximeras genom ett av statsmakterna fastställt tak, ej överstiga 76. Motsvarande "tak" för SIDA-S ligger på 355 tjänster. Det faktiska antalet heltidsarbetande vid hemmamyndigheten är emellertid större (övertaligheten) och därtill kommer personal utanför lönestaten (arkivarbetare, lokalvårdare, vapenfria tjänstepliktiga och praktikanter) samt arvodesanställda vid SIDA:s kursgårdar.³⁴ Vid biståndskontoren finns å andra sidan ett betydande antal lokalanställda. De senare utgörs huvudsakligen av lokalvårdare, chaufförer, vakter etc. Vid flertalet kontor finns också lokalanställda sekreterare, receptionister, bokförare etc., samt vid några kontor handläggande personal – sammantaget ett sextiotial personer budgetåret 1978/79.

SIDA:s planerade fördelning av de 76 befattningarna för biståndskontoren under budgetåret 1978/79 framgår av tabell 1.5 nedan i vilken också situationen 1971/72 redovisas.

Utgifterna för biståndskontoren samt den SIDA-finansierade representationen i Portugal beräknas för 1978/79 till ca 26 milj. kr mot ca 50 milj. kr för SIDA i Stockholm, exklusive ca 17 milj. kr för rekrytering och utbildning av fältpersonal. Därav belastar de 40 tjänster som under de senaste åren inrättats vid biståndskontoren anslaget C 4 Styrelsen för internationell utveckling. Biståndskontorens övriga utsända personal, som är arvodesanställd, samt kontorens omkostnader inkl. löner till den lokalanställda personalen, belastar anslaget C 2 Bilateralt utvecklingssamarbete. SIDA har begärt att tjänster inrättas för all utsänd biståndspersonal samt att utgifterna för biståndskontoren överförs till anslaget C 4. Styrelsen har vidare begärt

³⁴ Se s. 107.

att de särskilda "personaltaken" för hemmamyndighet och biståndskontor ersätts av ett högsta antal anställda gemensamt för båda.

Tabell 1.5 Till biståndskontoren utsänd personal budgetåren 1971/72 och 1978/79

	1971/72	1978/79
Angola	–	3
Bangladesh	–	5
Botswana	3	5
Etiopien	9	5
Guinea-Bissau	–	4
Indien	2	4
Kenya	10	8
Laos	–	3
Moçambique	–	5 ^a
Portugal ^b	–	1
Sri Lanka	–	3
Tanzania	13	13
Tunisien	5	2
Vietnam	–	5
Zambia	8	9
Pakistan	1	–
FAO	1	–
Till disposition ^c	–	1
Summa	52	76

^a Utöver de fem utsända tjänstemännen finns vid biståndskontoret en särskild enhet bestående av tre personer för handläggning av den nordiska jordbruksinsatsen i Moçambique. Denna enhet finansieras inom ramen för den nordiska insatsen.

^b SIDA-finansierad handläggare av biståndsärenden vid ambassaden.

^c För tillfällig förstärkning av biståndskontoren.

1.7.3 Integration av ambassader och biståndskontor

Parallellt med biståndskontorens expansion under 1970-talet har en integration av ambassad och biståndskontor pågått. Från utrikesdepartementets sida togs 1972 initiativet till en för departementet och SIDA gemensam översyn av biståndskontorsorganisationen syftande till "en förstärkt integration av biståndskontoren i beskickningarna". Formellt var kontoren redan tidigare en del av de svenska beskickningarna och cheferna för kontoren var i egenskap av Kungl. Maj:ts utsedda biståndsattachéer underställda cheferna för vederbörande utlandsmyndigheter. En förstärkt integration tedde sig emellertid "önskvärd med hänsyn till såväl behovet av att gentemot värdlandet markera den svenska representationens enhetliga karaktär som möjligheten att uppnå ett rationellt utnyttjande av personalen" (1972 års statsverksproposition).

Översynen ledde till att nya riktlinjer föreslogs i en rapport daterad den 18 maj 1973.³⁵ Dessa riktlinjer, som godkändes av utrikesministern, byggde på principen att "biståndskontoren skulle bli enheter inom beskickningarna även gentemot svenska myndigheter" och således ställas "under beskick-

³⁵ Förstärkt integration av biståndskontor i beskickningar.

ningschefens ledning". Deras inrättande skulle beslutas av regeringen på förslag av SIDA. Integreringen förutsatte "att SIDA ges rätt att parallellt med departementet inom området för sin behörighet direkt instruera beskickningen i stället för att, som i nuläget, instruera biståndskontoret". Instruktionsrätten skulle gälla "även gentemot beskickning i mottagarland som saknar biståndskontor".

Bibehållandet av biståndsattachéerna samt den fortsatta finansieringen av biståndskontorens verksamhet med biståndsmedel medförde, enligt rapporten, att det även fortsättningsvis fanns behov av en instruktion för biståndsattaché och annan personal vid biståndskontor. SIDA:s instruktion för biståndskontor borde ersättas av generella instruktioner från SIDA till beskickning med biståndskontor. Arbetsfördelningen inom beskickningen kunde variera från plats till plats och från tid till annan beroende på personalbesättningen och arbetsuppgifter på beskickningen. Arbetsfördelningen vid den enskilda beskickningen framgick av beskickningens arbetsordning.

Enligt den rådande ordningen förordnades biståndsattaché av Kungl. Maj:t på förslag av SIDA. Övrig personal rekryterades och anställdes av SIDA inom ramen för biståndskontorens budget. Ingen ändring föreslogs i dessa avseenden utom den som följde av att beskickningschefen gjordes ansvarig för biståndskontorets budgetförslag och därmed också för personalförslaget. Denna förändring skulle ge "garanti för en samlad prövning av beskickningens totala personalbehov". Därigenom och "genom enhetlig arbetsledning skapades förutsättning för ett rationellt utnyttjande av tillgänglig personal". Budgetförslaget skulle tillställas utrikesdepartementet som remitterade det till SIDA. I verkets anslagsframställning skulle SIDA sedan avge förslag till budget för varje enskilt biståndskontor. I regleringsbrev fastställde regeringen därefter biståndskontorens totala kostnad och det totala antal kvalificerade tjänster som fick finnas vid biståndskontoren. I regleringsbrevet skulle även kostnaden för de enskilda biståndskontoren anges.

UD:s och SIDA:s utbildningsenheter föreslogs gemensamt utarbeta förslag till lämplig utbildning och annan förberedelse för personal som skulle ut-sändas till beskickning med biståndskontor.

Biståndskontor skulle, om möjligt, ha gemensamma lokaler med beskickningen. Där detta var fallet blev det lättare för biståndskontoret att ha lokalanställd och administrativ personal gemensam med beskickningen samt att utnyttja beskickningens arkiv, radio, telex etc. Om biståndskontor hade lokal som var skild från den övriga beskickningens blev det oönskviktigt med ett separat arkiv för biståndskontoret. Utrikesförvaltningens säkerhetsföreskrifter borde gälla även för detta separata arkiv.

Genom de nya riktlinjerna skulle en långtgående administrativ integrering uppnås, i syfte att få till stånd ett effektivt och ändamålsenligt utnyttjande av utlandsmyndighetens totala resurser. Denna administrativa integrering, med bl. a. gemensam arbetsordning, skulle leda till en betydande operativ integrering, t. ex. i fråga om ekonomisk eller politisk rapportering.

Det synes klart att integrationsprocessen visat sig mera problematisk än vad som kunde förutses 1973. Utrikesdepartementets expeditionschef Dag Malm sammanfattade år 1977 som inspektör sina intryck sålunda i en inspektionsrapport:

"Graden av integrering varierar som bekant från ambassad till ambassad.

Det finns ambassader som, i varje fall formellt, tillämpar 1973 års riktlinjer så gott som fullständigt. Exempel finns också på ambassader där, trots lokalgemenskap, en tydlig boskillnad råder mellan biståndskontoret och ambassaden. I något fall har ambassaden en minimal kontakt med biståndskontoret. Det händer – i något undantagsfall – att biståndskontoret de facto sköter inte bara frågor som direkt avser biståndet utan även vissa för en utlandsmyndighet centrala rapporteringsuppgifter.³⁶

Bland orsakerna till att integrationsprocessen fördröjts eller hindrats nämnde inspektören bl. a. den bristande samhörighetskänslan mellan SIDA-ut-sänd och UD-utsänd personal, vilket sammanhänger med att gemensam förberedande utbildning endast förekommer i begränsad omfattning, problem med rangordningen av personalen, oklarheter i arbetsfördelningen vad gäller bl. a. politisk, ekonomisk och social rapportering, samt avsaknaden av enhetliga och enkla regler för finansiering av gemensamt använda resurser. Som en central bakomliggande faktor nämns svårigheterna att förena utrikesdepartementets centraliserade och SIDA:s decentraliserade administrativa system. Resultaten av den försöksverksamhet som bedrivits vid ambassaden i Moçambique bekräftar inspektörens sistnämnda slutsats.

En fortsatt utveckling mot en mera fullständig integration förutsätter enligt utrikesdepartementets redovisning av försöksverksamheten "att vissa åtgärder vidtas centralt i Stockholm. Dit hör en anpassning av UD:s administrativa system i riktning mot SIDA:s nuvarande system för budget, redovisning och beslut i ekonomiska frågor".³⁷

Trots svårigheterna har dock, som inspektören konstaterar, påtagliga resultat uppnåtts i normalfallet.

I avsnitt 3.1.5 nedan återkommer vi till frågan. En av utrikesministern nyligen tillsatt utredning har i uppdrag "att göra en förnyad översyn av utrikesrepresentationen med syfte bl. a. att rationalisera dess allmänna organisation och verksamhet."³⁸ Utredningsmannen bör

"se över resursfördelningen inom utrikesrepresentationen, undersöka hur verksamheten skall kunna bedrivas så effektivt och rationellt som möjligt samt lämna förslag på åtgärder till möjliga förbättringar därvidlag, bl. a. en bättre samordning av fältverksamheten. Härvid bör frågan om alternativa former för Sveriges representation i andra länder undersökas. Det bör även övervägas hur personalresurserna på fältet bättre skulle kunna utnyttjas bl. a. ifråga om formerna för Sveriges deltagande i multilaterala organisationers arbete.

Vidare bör förenklingar i utlandsmyndigheternas interna administration prövas, varvid bl. a. lämpligheten av ökad beslutanderätt i administrativa frågor bör övervägas. Utredaren bör i detta sammanhang beakta konsekvenserna av den beslutade personalintegrationen i utrikesförvaltningen.

Utredaren bör beakta det arbete som har bedrivits av den biståndspolitiska utredningen liksom det arbete som bedrivs inom ramen för den i samråd mellan utrikes- och handelsdepartementen inledda översynen av det statliga exportfrämjandet. Likaså bör utredaren beakta rapport (Ds UD 1978:1) av den interdepartementala arbetsgruppen rörande lokalanställda vid utlandsmyndigheter."

³⁶ Synpunkter på biståndskontorens integrering i ambassader, PM daterad 1977-04-02.

³⁷ Integration ambassad/biståndskontor i praktiken. PM daterad 1978-01-25, Utrikesdepartementet, budget- och organisationssekreterariatet.

³⁸ Utredning om utrikesrepresentationen, direktiv daterade 1978-06-29.

1.8 Biståndsorgan i andra länder

1.8.1 Inledning

Sedan 1960-talets början har allt fler länder inrättat särskilda statliga organ för utvecklingssamarbete med u-länder. FN-beslutet om 1960- och 1970-talen som "utvecklingsårtionden" ledde till att flera länder än tidigare ägnade uppmärksamhet åt att utveckla ett långsiktigt utvecklingssamarbete med u-länderna. Därmed följde nya slag av statliga myndighetsuppgifter med krav på nya administrativa former.

I bilaga 8 lämnas en utförlig redogörelse för biståndsorganens ställning, system för anslagstilldelning och biståndsplanering, organisation och personal samt fältorganisation för biståndsorganen i Förenta staterna, Västtyskland, Canada, Storbritannien, Nederländerna, Danmark, Norge, Finland, Sovjetunionen och övriga Östeuropa samt för Världsbanken/IDA och FN:s barnfond UNICEF.

1.8.2 Biståndsorganens ställning

De flesta länder har inrättat biståndsorgan med anknytning till utrikesdepartementen.

I ett par OECD-länder – Storbritannien och Västtyskland – finns särskilda biståndsdepartement. Sovjetunionens ekonomiska och tekniska utvecklingssamarbete administreras av en särskild statskommitté, som i praktiken är ett biståndsministerium. Biståndsorganet i andra länder, t. ex. Australien, Belgien, Danmark, Finland, Nya Zeeland och Schweiz utgör en avdelning inom utrikesdepartementet. I Nederländerna tillhör mer än hälften av utrikesministeriets personal direktoratet för internationellt samarbete, som i mycket liknar ett självständigt departement. I Rumänien och Östtyskland administreras biståndet av utrikeshandelsministeriet. I Österrike överfördes för ett par år sedan ansvaret för biståndsärenden till förbundskanslerns kansli. I bl. a. Canada, Norge och USA har biståndsorganen en viss självständighet gentemot utrikesdepartementen. Belgien, Danmark och Nederländerna har liksom Sverige biståndsministrar utan egna departement. Vissa länder, bl. a. Belgien, Frankrike, Italien och Japan har inte ett samlande biståndsorgan utan ansvaret är fördelat mellan olika organ för t. ex. tekniskt gävbistånd och finansiellt kreditbistånd eller för olika slags samarbetsländer.

Enligt en brittisk studie av biståndsadministration i olika givarländer kan förekomsten av ett särskilt biståndsorgan förklaras av behovet att balansera olika fackministeriers särintressen i u-landspolitiken.³⁹ I början av 1960-talet försökte, enligt studien, åtskilliga länder åstadkomma denna balans genom att inrätta samordningskommittéer mellan olika departement och myndigheter. Erfarenheterna visade emellertid att de fackdepartementala synpunkterna dominerade om dessa kommittéer inte hade stöd av ett eget kansli som arbetade utifrån en biståndspolitik utgångspunkt, dvs. med särskild inriktning på målet att åstadkomma ekonomisk och social utveckling i u-länderna.

Under senare år har arbete bedrivits i syfte att reformera FN:s struktur på det ekonomiska och sociala området, bl. a. biståndsverksamheten. FN:s

³⁹ George Cunningham: *The Management of Aid Agencies. Donor structures and procedures for the administration of aid to developing countries.* Overseas Development Institute. London 1974.

sjunde extra generalförsamling tillsatte hösten 1975 en kommitté ("strukturkommittén) med uppgift att göra en översyn av FN:s struktur på det ekonomiska och sociala området. Kommittén överlämnade i mitten av december 1977 sin slutrapport till generalförsamlingen, som antog rapporten i dess helhet och anvisade vissa riktlinjer för uppföljning av strukturkommitténs arbete.

I avsnittet om FN-systemets biståndsverksamhet anges vissa integrationsåtgärder som förutsätts genomföras steg för steg. Existerande program och fonder skall få behålla sin egen profil. Medel för respektive program eller fond skall redovisas separat. Konkret skall integrationssträvandena enligt generalförsamlingens beslut innebära:

- att en enda årlig bidragskonferens arrangeras för FN:s operativa biståndsverksamhet; till denna konferens skall sekretariatet sammanställa information om alla givares tidigare bidrag till olika program
- att åtgärder vidtas för att få till stånd enhetliga rutiner med avseende på den operativa verksamhetens administration, budgetering, och planering liksom ifråga om de operativa organens personalpolitik
- att samordningen i mottagarländerna förbättras; UNDP:s landprogrammeringssystem bör användas som referensram för den operativa verksamhet som olika FN-organ finansierar med egna medel
- att det övergripande ansvaret för och samordningen av den operativa verksamheten i mottagarländerna åligger en enda tjänsteman – normalt chefen för UNDP-kontoret som blir FN:s "team leader" i resp. land; åtgärder bör vidtas för att slå samman olika FN-organs kontor i de enskilda mottagarländerna.

I samband med att dessa integrationsåtgärder genomförs skall generalförsamlingen också överväga att konstituera en enda styrelse som ansvarig för FN:s operativa biståndsverksamhet, med undantag för miljöstyrelsen UNEP, barnfonden UNICEF och världslivsmedelsprogrammet WFP.

1.8.3 Anslagstilldelning och biståndsplanering

De biståndsgivande länderna har olika system för anslagstilldelning och kontroll av biståndsmedlens användning från parlamentarisk sida. Skillnaderna beror dels på att systemen för medelstilldelning över statsbudgeten allmänt varierar mellan olika länder, dels att biståndsprogrammets sammansättning varierar och att de administreras på olika sätt. I de flesta länder anslås biståndsmedlen en gång om året samlade under en rubrik i statsbudgeten. Det är dock vanligt att anslagen är uppdelade på flera huvudtitlar. Bidrag till Världsbanken/IDA, regionala utvecklingsbanker och ibland hela det finansiella biståndet tillhör ofta finansdepartementets huvudtitel (som i Sverige före 1970/71). I länder som Frankrike och Nederländerna, där biståndsadministrationen är uppdelad på flera departement, görs särskilda sammanställningar av anslagen för internationellt utvecklingssamarbete.

Förenta staterna har en komplicerad procedur. Innan kongressen börjar behandla förslag om medel för vart och ett av hundratals projekt och program skall senaten och representanthuset varje år godkänna en särskild lag om biståndets huvuddrag med utgiftsramar för de närmaste åren. Krav ställs

på utförlig presentation av insatser och långtgående kontrollmöjligheter. Vid projektens utformning måste hänsyn tas till detaljerade riktlinjer och villkor som fastställts av kongressen, t. ex. utredningar av olika ekonomiska förhållanden. Inga ändringar i de av kongressen godkända projektplanerna och -budgetarna får göras utan kongressutskottets godkännande. Biståndsadministrationen blir härigenom tidskrävande och tungarbetad.

I Danmark skall alla insatser med en budget överstigande 3 milj. dkr behandlas av Folketinget. I Norge fastställer Stortinget varje år treåriga planeringsbelopp för landramar. På grundval härav ingår regeringen fyraåriga rullande samarbetsavtal med programländerna. Stortinget avger varje år yttrande över NORAD:s verksamhetsberättelse.

I andra länder har förvaltningen betydligt större självständighet gentemot lagstiftarna. Det brittiska parlamentets behandling av biståndsanslagen föranleder t. ex. ingen särskild debatt om fördelningen mellan olika länder, ändamål eller resursslag. Biståndsbudgeten utgörs av långa listor av utgiftsposter utan kommentarer eller motiveringar. Den godkänns som regel i sin helhet. I Västtyskland är biståndsanslagen betydligt mindre detaljerade än i USA, Storbritannien och Sverige. En enda anslagspost avser t. ex. bilateralt finansiellt bistånd, utan fördelning på länder. I Canada fördelar biståndsmyndigheten de bilaterala anslagen på olika mottagarländer efter det att parlamentet anslagit ett totalbelopp.

Sektorfördelning av biståndsanslagen anges sällan i budgethandlingarna. Undantag är dels USA, dels de fall när biståndsmedel kanaliseras genom fackdepartement som i t. ex. Frankrike.

I alla länder beviljas separata anslag för multilateralt och bilateralt bistånd. I en del fall är beviljningen som i Sverige fördelad på de olika multilaterala organen och på länderna. Ofta görs åtskillnad mellan gåvo- och kreditbistånd, eller mellan tekniskt och finansiellt bistånd. I Västtyskland är anslagen dessutom uppdelade på projekt- och programbistånd.

De flesta biståndsgivare har infört någon form av flerårig landprogrammering av biståndet till de olika mottagarländerna. Landprogrammen omfattar vanligen hela eller huvuddelen av biståndet till respektive land. Normalt anger de mer eller mindre klart programmets finansiella omfattning och sektorinriktning mot bakgrund av en beskrivning av landets utvecklingsläge och biståndsbehov. I vissa länder, t. ex. Danmark och Schweiz, omfattar landprogrammen endast det tekniska biståndet till några få länder. De västtyska landprogrammen omfattar hela samarbetet med respektive land, inkl. enskilda organisationers insatser samt handel, investeringar och annan kommersiellt motiverad verksamhet.

1.8.4 Organisation och personal

Studier av andra biståndsorgan visar att organisationsutredningar under de senaste åren företagits för de flesta av organen.

Det gäller t. ex. samtliga de i bilaga 8 behandlade organen utom, såvitt bekant, de i Sovjetunionen och övriga Östeuropa. I flertalet fall har utredningarna lett till organisatoriska förändringar som påbörjats eller genomförts. Undantag är Västtyskland, där översynen inte ledde till andra förändringar än ett nytt system för verksamhetsplanering och uppföljning, samt

Storbritannien, där en ny och grundligare organisationsöversyn av biståndsministeriet förordas.

De många och frekventa organisatoriska utredningarna och åtgärderna synes understryka att bistånd är en för statlig förvaltning relativt ny verksamhet, där nya metoder utvecklats och gradvis ersatt traditionell förvaltningspraxis. För tidigare kolonialmakter, som känner miljön, är verksamhetens mål nya och miljön ny i det avseendet, att den tidigare kolonialmakten nu har att göra med suveräna staters regeringar i stället för underlydande tjänstemän.

Enligt årsboken för 1976 från OECD:s biståndskommitté DAC hade den huvudsakliga uppbyggnaden av de centrala biståndsorganen dock inte förändrats sedan de kom till i början av 1960-talet. Förändringarna har mest varit ytliga – och "den mångfald av lösningar som har valts återspeglar mestadels historiska faktorer och olikheter i administrativ praxis, och det är svårt att hitta ett klart utvecklingsmönster byggt på de senaste 10–15 årens erfarenhet", enligt DAC-rapporten. "De gamla kolonialtjänstemännen har dock successivt ersatts med yngre personer, som bygger upp sin erfarenhet på nya samarbetsmönster", säger DAC-studien.

De organisatoriska förändringarna präglas av att någon form av landprogrammering, vars praktiska tillämpning skiftar kraftigt mellan olika biståndsgivare, infördes av de flesta biståndsorgan under 1970-talet. I de flesta biståndsorgan ansvarar länderbyråer eller andra geografiskt indelade enheter för planering och genomförande av biståndsprogrammen. De organisatoriska förändringar som har aktualiserats under de senaste åren har gått i samma riktning. De nordiska ländernas biståndsorgan utgör i viss mån undantag. Här har inte de geografiska enheterna fått ett entydigt ansvar för samarbetet med programländerna utan delar detta med sektorenheter.

I Nederländerna har principbeslut om en ny organisation fattats. Utgångspunkt för omorganisationen, som f. n. är föremål för förhandlingar och försöksverksamhet, är den organisationsmodell som fastställdes hösten 1977. Den primära indelningsgrunden har i Nederländerna varit mellan finansiellt och tekniskt bistånd, som haft var sin avdelning. Inom var och en av dessa avdelningar har man haft en byrå för beredning av projekt och program och en annan för att genomföra dessa. Var och en av dessa byråer har i sin tur varit indelad i en sektion för Afrika, en för Asien och en för Latinamerika. Den nya organisationsmodellen innebär att huvudenheter inrättas för bilateralt bistånd till programländerna, för särskilda program (inkl. multilateralt bistånd, enskilda organisationer och ämnesinriktad verksamhet), för sektorer (ämnesområden) och för administration. Huvudenheter för bilateralt bistånd indelas i tre avdelningar – Afrika, Asien och Latinamerika – och dessa i sin tur i "länderbyråer". Dessa ska ansvara för såväl beredning som genomförande av landprogrammen och insatserna. Sakkunniga inom olika fackområden ska finnas i huvudenheter för sektorer, som får en tung, rådgivande funktion.

Uppgiften att förmedla teknisk sakkunskap löses på olika sätt i olika länder. Amerikanska AID byggde tidigt upp internt fackkunnande med specialister inom olika ämnesområden. Dessa experter fanns inte bara inom sektorbyråerna utan också inom var och en av länderbyråerna. Detsamma gäller i Världsbanken. Enligt flera rapporter har specialistkunnandet inom

AID minskat. Ju längre tid experterna tjänstgjort inom biståndsförvaltningen, desto mer av allmänna biståndsspecialister och mindre av specialister på utvecklingen inom ämnesområdet har de blivit. Detta har lett till allt större utkontraktering av specialistuppgifter inom biståndet. Samma utveckling präglar kanadensiska CIDA.

Att deluppgifter inom verksamheten utförs av andra organ än biståndsmyndigheten är genomgående, även om graden av utkontraktering varierar. Västtyskland går längst i detta avseende. Biståndsministeriet svarar där endast för planering, policy och samordning. För genomförandet svarar ett stort antal statliga och enskilda västtyska organ, varav de största är en kreditanstalt för det finansiella biståndet och ett statligt bolag för tekniskt utvecklingssamarbete. Även i Storbritannien deltar åtskilliga statliga organ i genomförandet av biståndet. ODM har inrättat och finansierat flera fristående specialorgan för tekniskt bistånd inom var sitt ämnesområde. Många tekniska och vetenskapliga institutioner anlitas som konsulter. För genomförandet av det finansiella biståndet svarar det statliga bolaget Crown Agents. I Nederländerna genomförs det finansiella biståndet av en investeringsbank och ett utvecklingsbolag. Omkring hälften av det tekniska biståndet utkontrakteras till konsultföretag och liknande.

Utkontraktering tillämpas i större utsträckning av de biståndsorgan, där huvuddelen av tjänstemännen är generalister, vilkas specialitet hänför sig till allmän biståndsadministration. Detta gäller de flesta biståndsorgan.

En statlig brittisk utredningsrapport framhöll 1977 behovet av att utveckla en särskild yrkeskår för biståndsadministrationen som fallet är i de länder som har särskilda biståndsmyndigheter i stället för (eller utöver) regeringsdepartement. ODM-tjänstemännen är i stor utsträckning allmänna regeringstjänstemän ("civil servants") och tidigare kolonialtjänstemän. En yrkeskår av "biståndsspecialister" skulle, enligt rapporten, i högre grad än dessa utveckla de särskilda kunskaper, erfarenheter och synsätt som utvecklingssamarbetet kräver. Som ett viktigt inslag i en sådan specialiserad biståndskarriär nämns periodvis tjänstgöring vid biståndskontor och täta resor till mottagarländerna.

I den danska biståndsmyndigheten DANIDA besätts chefsposterna av karriärdiplomater som en arbetsuppgift bland andra vid stationeringen vid utrikesdepartementet i Köpenhamn. Under dessa svarar en grupp fast anställda handläggare för kontinuiteten och en grupp på 14 s. k. konsulenter inom olika ämnesområden för fackkunnandet. Det biståndsorgan som har de flesta och mest specialiserade tjänstemännen torde vara Världsbanken. Dess största yrkesgrupp är ekonomer och därefter tekniker med olika specialinriktning.

1.8.5 Fältorganisation

Med vissa betydande och intressanta undantag är biståndsorganen i de flesta länder mindre decentraliserade än SIDA, och fältorganisationen har mindre befogenheter.

Västtyskland har t. ex. ingen särskild biståndsrepresentation utomlands, och Canadas och Nederländernas är små. Biståndet hanteras i dessa länder som en integrerad och normal del av beskickningens arbete. Man har ansett

att biståndsadministrationen bäst sköts av de ansvariga vid högkvarteret, bl. a. genom att ofta besöka mottagarländerna. Västtyskland tillsätter högst ett tjugotal tjänster vid beskickningar i mottagarländer med personal från biståndsministeriet. Det är då fråga om yngre tjänstemän i början av biståndskarriären. Vid kanadensiska beskickningar i mottagarländer tjänstgör ett femtiotal CIDA-tjänstemän som helt integrerade biståndshandläggare. Vid holländska beskickningar handläggs biståndsärenden av diplomater och endast i undantagsfall av utsända från biståndsavdelningen.

Emellertid har vissa förändringar i dessa avseenden skett. Den ovan citerade DAC-rapporten från 1976 framhåller tendensen hos allt fler biståndsgivare att inrätta särskild biståndsrepresentation i mottagarländerna för att kunna föra en fortlöpande dialog med mottagarländerna och motsvara utvecklingssamarbetets praktiska krav. Den nye CIDA-chefen avser att som ett led i en påbörjad omorganisation satsa mer på en utökad fältrepresentation. Fjärrstyrningen av utvecklingssamarbetet anses vara en huvudsak till att Canadas biståndsprogram inte genomförs som planerat. Även i Nederländerna avser man att i samband med pågående omorganisation förstärka fältorganisationen. Biståndsministern föreslog i de två senaste budgetpropositionerna att beskickningarna i programländerna permanent förstärks med experter med erfarenhet från utvecklingssamarbetet att medverka i idéberedning och genomförande av biståndsinsatser. Sådana förstärkningar väntas möjliggöra en ökad delegering av uppgifter till fältorganisationen. Bakgrunden är att den holländska motsvarigheten till riksrevisionsverket förordar en "professionalisering" av beskickningarna med administrativ personal från biståndsavdelningen.

AID har en större fältorganisation, relativt och absolut, än något annat bilateralt biståndsorgan. Omkring 40 % av den amerikanska personalen, omkring 1 400 personer, tjänstgör vid biståndskontoren, vartill kommer inemot dubbelt så många lokalanställda. Personalen är ungefär jämnt fördelad på allmänadministratörer och specialister. AID har föreslagit att verksamheten decentraliseras ytterligare.

Den brittiska biståndsförvaltningens fältorganisation består av två delar. Dels finns för den löpande administrationen av samarbetet och insatserna ett trettio-tal tjänster vid beskickningarna som ägnas åt biståndsadministrationen. Ca hälften av dessa är bemannade med personal från ODM och återstoden med diplomater. Dels finns ett unikt system med regionala biståndskontor, s. k. Development Divisions, som arbetar med att identifiera, bereda och följa upp biståndsinsatser i regionens länder. Sådana finns f. n. i fem regioner där de arbetar som rådgivare åt regeringarna.

De brittiska beskickningscheferna har rätt att på föredragning av Development Division besluta om insatser med högst ca 6 milj. kr. Vid kontoren arbetar sakkunniga inom olika ämnesområden. Den statliga översynsutredningen rekommenderade en utvidgning av systemet med regionala biståndskontor.

Danmark och Norge har sedan några år biståndskontor i huvudmottagarländerna. Danmark har 19 utsända till fem biståndskontor medan Norge har omkring 30 utsända till nio biståndskontor. I Finland har en biståndspolitisk utredning 1978 förordat att ökade befogenheter i fråga om beslut och verkställande av biståndsinsatser delegeras till beskickningarna.

Den sovjetiska biståndsmyndigheten har biståndskontor i anslutning till ambassaderna i huvudmottagarländerna. De gör idéberedningar till nya insatsförslag och svarar för den lokala kontrollen och uppföljningen av de pågående projekten.

Världsbanken/IDA har lokalkontor i ett tjugotal länder samt två regionalkontor. Deras arbetsuppgifter skiljer sig väsentligt. Några större kontor är mycket engagerade i beredning och uppföljning av biståndsinsatser. Ett stort lokalkontor är specialiserat på ekonomiskt arbete, som landanalyser. Andra ger huvudsakligen råd till regeringen i landet i fråga om ekonomisk planering. Erfarenheten i banken är att kontoren inte utgör någon större administrativ avlastning för huvudkontoret, däremot ett ytterligare mellanled. Man planerar ingen utökning av fältorganisationen.

UNICEF:s verksamhet präglas i kanske högre grad än något annat offentligt biståndsorgan av fältorientering. Över 70 % av personalen arbetar vid region- och lokalkontoren i u-länderna. UNICEF:s huvuduppgifter utförs av fältorganisationen. Huvudkontorets roll är att stödja fältkontoren genom upphandling och annan resursöverföring samt samordning, policy och andra övergripande ledningsfunktioner. På senare år har fältorienteringen fördjupats. UNICEF:s biståndskontorschefer är nu direkt ansvariga för att förbereda och genomföra UNICEF:s stöd till projekt inom de länder som ingår i kontorets ansvarsområde. Kontoren utför sina uppgifter i nära samarbete med mottagarlandets myndigheter och har en rådgivande funktion inte bara i fråga om de direkt finansierade projekten, utan också beträffande landets övriga åtgärder som påverkar barnens situation, inte minst på bynivå. Biståndskontoren har vanligen åtskilliga programhandläggare, som delar upp arbetet geografiskt. Vid huvudkontoret ansvarar landoperatörer för kontakterna med och stödet till biståndskontoren. Vid regionkontoren finns specialister inom olika ämnesområden med regionen som arbetsfält. De reser till de olika länderna som konsulter åt regeringarna eller åt UNICEF-kontoren.

Även inom UNDP har biståndskontoren nyligen fått ökade befogenheter att själva godkänna projekt. Biståndskontoren svarar för utarbetande av förslag till samarbetsprogrammen. Länderbyråerna vid huvudkontoret granskar därefter dessa och föreslår förändringar med hänsyn till den totala tillgången och efterfrågan på resurser inom olika områden från huvudkontoret och dess resursbas.

2 Det framtida utvecklingssamarbetets utformning

Avsikten med detta kapitel är att ange några betydelsefulla utgångspunkter för behandlingen av utvecklingssamarbetets framtida organisation och arbetsformer. Utformningen av verksamheten är avgörande för vilka krav som måste ställas på förvaltningen. Det är därför angeläget att redovisa vilka former verksamheten förväntas få som bakgrund till bedömningarna av hur biståndsförvaltningen bör vara organiserad. Inledningsvis berör vi utvecklingssamarbetets roll i den svenska u-landspolitiken. Därefter behandlas dels möjligheterna att förverkliga de mål som statsmakterna angivit för utvecklingssamarbetet, särskilt kravet att förbättringarna skall komma de fattiga människorna tillgodo, dels u-ländernas kapacitet att ta emot bistånd och att själva administrera sina utvecklingsplaner och -program. Slutligen diskuteras vilka slags insatser på olika områden som med ledning av mottagarländernas egna önskemål kan förväntas inom det svenska utvecklingssamarbetet.

2.1 U-landspolitik i utveckling

I utredningens huvudbetänkande *Sveriges samarbete med u-länderna* (SOU 1977:13) redovisade vi u-ländernas krav gentemot de rika länderna. Dessa krav kännetecknas av en helhetssyn på de ekonomiska förbindelserna mellan rika och fattiga länder. De gäller inte bara tekniskt och finansiellt bistånd på bättre villkor, utan också reformer inom handels-, valuta-, jordbruks-, sjöfarts- och industriområdena. Flertalet av kraven gäller generella förbättringar för alla u-länder.

OPEC-ländernas höjning av oljepriserna i början av 1970-talet ökade u-ländernas tilltro till sin förmåga att i samverkan ändra fördelningen av makt och resurser i världen. Det kanske mest påtagliga uttrycket härför var FN:s deklaration år 1974 om en ny ekonomisk världsordning. Sedan dess har inom ramen för olika internationella samarbetsorgan en lång rad förhandlingar ägt rum som berör u-landskraven på en ny ekonomisk världsordning. Någon ökning av det totala offentliga biståndsförhållande till givarländernas BNP har emellertid inte kunnat noteras. Vid den i juni 1977 avslutade Pariskonferensen om internationellt ekonomiskt samarbete (CIEC) åtog sig i-länderna att öka sitt offentliga bistånd, särskilt genom skuldått-nader och extra gåvobistånd till de fattigaste u-länderna. CIEC:s principöverenskommelse om en gemensam fond för finansiering av råvarulager

har ännu inte lett till konkreta resultat. Detsamma gäller i stort u-ländernas krav i övrigt. Sverige har som första land avskrivit samliga utestående fordringar på biståndskrediter till de fattigaste länderna. FNs generalförsamling beslöt hösten 1977 att inrätta en s. k. översynskommitté med uppgift att samordna och främja arbetet med att genomföra handlingsprogrammet för en ny ekonomisk världsordning.

Ett av huvudämnena för översynskommittén har hittills varit möjligheterna att få till stånd någon form av massiv resursöverföring till u-länderna. Sådana tankar har på senare tid framförts allt oftare i den internationella ekonomiska debatten. Den bärande idén är att en massiv och samordnad överföring av finansiella resurser till u-länderna skulle gagna både u- och i-länder.¹⁾ U-ländernas kapitalbehov för utveckling och import skulle tillgodoses. Efterfrågan på export från i-länderna skulle därigenom öka. Konjunktur och sysselsättning i i-länderna skulle förbättras. Sparandeöverskotten i OPEC-länderna skulle skapa finansiella förutsättningar för ett program till mångsidig nytta.

Sverige har deltagit aktivt i diskussionerna om massiv resursöverföring och bl. a. lagt fram en diskussionspromemoria därom inom FN. Från svensk sida har framhållits

- att utgångspunkten borde vara att underlätta en strukturomvandling av i-ländernas ekonomier som skulle vara till gagn för hela världsekonomin genom att arbetskraftsintensiv råvaruförädling och tillverkningsindustri överfördes till u-länderna
- att massiv resursöverföring inte vore bistånd men ändå borde utformas i enlighet med grundläggande biståndsprinciper samt
- att en nödvändig ökning av biståndet inte finge motverkas.

Utrikesutskottet uttalade nyligen följande i fråga om massiva resursöverföringar (UU 1978/79:1):

"Utsikterna för att förverkliga den vittsyftande tanken med massiva resursöverföringar, som alljämt befinner sig på ett allmänt diskussionsstadium, låter sig ännu knappast bedöma. Sverige har emellertid gett sitt allmänna stöd åt idén och också tillfört den internationella diskussionen härom förslag och analyser av de aktuella problemställningarna. Utskottet förutsätter att Sverige också fortsättningsvis uppmärksammar denna fråga och verkar för att den får en positiv lösning som även överensstämmer med de svenska u-landspolitiska målen och som beaktar de fattigare u-ländernas särskilda behov så att denna resursöverföring (...) blir ett steg mot en rättvisare ekonomisk ordning i världen."

Utformningen av svensk u-landspolitik är, som biståndministern framhåller i prop. 1977/78:135, en långsiktig uppgift som även rör vårt eget samhälles framtid. Forskning, utredningsverksamhet och en aktiv debatt nämns som nödvändiga element för att ge underlag för de politiska beslut som kommer att behöva fattas. Ett forskningsprojekt som biståndministern räknar med skall kunna ge viktiga impulser för den svenska u-landspolitiken gäller Sveriges roll i en ny ekonomisk världsordning. Detta projekt har påbörjats inom sekretariatet för framtidsstudier under 1978.

I början av 1978 publicerade sekretariatet rapporten från projektet "Resurser och råvaror".²⁾ Där anläggs två alternativa perspektiv på den internationella utvecklingen fram till år 1990. I det ena perspektivet kommer

¹ I ett dokument från sekretariatet för OECDs biståndskommitté DAC, "Elements of a programme of stepped-up investment to the third world in the context of interdependence - key issues and the choices" DAC (78) 16, nämns beloppet 20-25 miljarder dollar under en 3-5 års-period. Världsbankens och Valutafondens gemensamma utvecklingskommitté arbetar med ett program som skulle uppgå till 15 miljarder dollar.

² Resurserna, samhället och framtiden. Slutrapport från Resurs- och råvaru-studien. Sekretariatet för framtidsstudier, Liber förlag, Stockholm.

rika och fattiga länder överens om att med samordnad ekonomisk planering genom FN som det centrala instrumentet skapa en effektivare internationell arbetsfördelning och en utjämning av de globala inkomstskillnaderna. Strukturomvandlingen och tillväxten av bl. a. den svenska ekonomin skulle påskyndas i detta perspektiv. Konsumtionsutrymmet ökar, trots att biståndet för Sveriges del antas öka till 2 % av BNP år 1990. Sysselsättningen beräknas minska inom jordbruk, skogsbruk och gruvdrift samt inom vissa industribranscher. Anledningen är att en fördjupad internationell arbetsfördelning skulle göra svenska råvaror och halvfabrikat mindre konkurrenskraftiga. Däremot skulle sysselsättningen bli större inom verkstads- och byggnadsindustrierna och i tjänstesektorn.

Det alternativa perspektivet präglas av protektionism och bilateralisering av handeln. U-länderna skulle satsa på att gemensamt minska sitt ekonomiska beroende av de rika länderna och deras transnationella företag. Ökad förädling av de inhemska råvarorna, högre priser på exporten till i-länderna och ökat inbördes samarbete skulle bli led i strävandena att höja den egna befolkningens levnadsnivå. För Sveriges del skulle resultatet bli att handeln med u-länderna skulle bli mindre än i det första perspektivet. Den ekonomiska tillväxten bleve lägre och därmed konsumtionen. Genom att strukturomvandlingen ginge långsammare, skulle sysselsättningen bli högre inom basnäringarna och råvarubearbetande industri.

Resultaten som rapporten redovisar understryker att samarbetet med u-länderna har många andra aspekter än de som kommer till uttryck i de biståndspolitiska målen och i den verksamhet som finansieras över biståndslagen. U-länderna synes få ökad betydelse som leverantörer av råvaror och halvfabrikat till svenskt näringsliv, som konkurrenter till svensk tillverkningsindustri och som marknader för kapital, varor och kunskaper från Sverige. Detta mångsidiga beroende föranledde biståndministern dra följande slutsatser beträffande behovet av en medveten u-landspolitik i prop. 1977/78:135:

"Vare sig vi önskar det eller inte kommer det att finnas en svensk u-landspolitik i den bemärkelsen att u-länderna kommer att påverkas av vårt förhållningssätt på alla dessa områden. Med utgångspunkt i vår önskan om en snabb ekonomisk och social utveckling i u-världen ter det sig emellertid självklart att u-landspolitiken inte får vara passiv eller omedveten, utan måste bestå i att utformningen av politiken på skilda områden medvetet söker beakta u-ländernas legitima intressen och våga samman dem med våra egna, mera näraliggande intressen. Om vi underlåter det finns t. o. m. risk att strävandena på biståndsområdet kan undermineras eller neutraliseras".

Uppenbart är behovet av samordning stort. På svensk sida utgör regeringens beslut våren 1978 att tillsätta en samrådsgrupp med representanter för berörda departement ett uttryck för en strävan att samordna de olika aspekterna på u-landspolitiken. Vi har också erfarenhet av att många u-länder föredrar att samordna alla ekonomiska, tekniska, vetenskapliga och även kulturella förbindelser med Sverige i ett ramavtal. Å andra sidan finner vi det angeläget att - liksom SIDAS styrelse - framhålla "att i det praktiska handlandet inom ramen för en samordnad svensk u-landspolitik biståndsanslagens användning bör begränsas till att uppnå biståndspolitiska mål" (anslagsframställning för 1977/78, sid. 33). Uppenbart är därför att det även finns ett

Två perspektiv på utvecklingen.

behov av att fastställa gränslinjer och gränzoner så klart som möjligt. Biståndsmyndigheternas roll och arbetsuppgifter blir i detta nätverk av förbindelser mera komplicerad. Till detta bidrar också tillkomsten av nya organ för olika specialuppgifter (avsnitt 1.4), liksom också det faktum att motiven för samarbete med olika u-länder skiftar.

Vi uttryckte detta så här i kapitlet "En svensk u-landspolitik" i huvudbetänkandet:

"Målen för den bilaterala u-landspolitiken kan grovt uttryckt delas upp i två grupper – de solidariska respektive de som är bestämda av svenska egenintressen. Den första gruppen innehåller de mål som gäller för den svenska biståndspolitiken. Till den andra gruppen kan föras de mål som blir resultatet av de egenintressen som nämnts tidigare; att på ett tidigt stadium anpassa den svenska ekonomin till konkurrens från u-länderna, att göra råvarutillförseln så säker som möjligt och att ge svenska företag export- och investeringsmöjligheter på expanderande u-landsmarknader."

I proposition 1977/78:135 framhåller biståndsministern också att

"de stora skillnaderna i verklighetens villkor gör att också samarbetets former och innehåll växlar mellan olika länder. Med ett växande antal u-länder som uppnår en viss utvecklingsnivå kan vårt samarbete alltmer bygga på direkta ömsesidiga fördelar, ta formen av ett växande utbyte av varor och tjänster. Det kan i sin tur kräva förändringar i det svenska samhället för att vi skall kunna anpassa oss till en ny internationell arbetsfördelning och nya konkurrensvillkor.

För fattigare u-länder kommer biståndet länge att förbli det viktigaste vi kan göra för att bidra till utveckling. De har svårt att konkurrera och utnyttja handelsförmåner på de rika ländernas marknader. De har rätt att kräva ett solidariskt stöd."

Regeringen betonar i samma proposition – och utrikesutskottet instämde däri (UU 1978/79:1) – att Sveriges relationer till u-länderna måste utformas i klart medvetande om de viktiga skillnader som finns mellan dessa länder:

"För Sverige är det självklart att vi måste erkänna den grundläggande bristen på balans i förhållandet mellan fattiga och rika länder, samtidigt som vi inte får förlora orättvisorna mellan rika och fattiga människor ur sikte. Vi måste fortsätta att ge starkt stöd åt tankarna bakom en ny ekonomisk världsordning, samtidigt som vi håller fast vid kravet att förbättringar skall komma de fattiga människorna tillgodo."

Utrikesutskottet framhåller i sitt betänkande med anledning av propositionen det angelägna i "att anlägga ett brett u-landspolitiskt synsätt, inom vilket de biståndspolitiska målen får utgöra en central aspekt." Utskottet finner att bistånd för de fattigaste och minst utvecklade u-länderna kommer att spela en stor roll även i framtiden.

2.2 Bistånd för basbehov: landprogrammeringen och de svenska biståndsmålen administrativa krav

Som vi framhöll i huvudbetänkandet har den internationella biståndsdiskussionen under 1970-talet i ökad utsträckning gällt hur de resurser som skapas genom den ekonomiska tillväxten i de fattiga länderna skall nå de befolkningsgrupper som har det sämst och hur biståndet kan bidra till detta. En helhetssyn på utvecklingsprocessen i de fattiga länderna har ersatt tidigare

försök att identifiera vissa särskilt återhållande faktorer för utvecklingen såsom brist på kapital och utbildad personal, överbefolkning osv. Fördelnings- och strukturfrågor tillmäts ökad betydelse. Samtidigt har den optimistiska synen att de rika länderna snabbt med bistånd som instrument skall kunna utveckla de fattiga länderna ersatts med en insikt om att biståndets roll inte är fullt så genomgripande men likafullt mycket viktig. Viktigast är u-ländernas egna ansträngningar.

De eftersatta gruppernas situation har under senare år alltmer uppmärksamats i den internationella diskussionen. Det torde råda stor enighet om att snabb ekonomisk tillväxt i u-länder inte automatiskt leder till förbättringar av levnadsnivån för de fattiga massorna. Utrikesutskottet (UU 1978/79:1) framhåller att den relativt snabba ekonomiska tillväxt som flertalet u-länder haft under efterkrigstiden inte lett till någon allmänt fördelad välstandsökning. I proposition 1977/78:135 framhålls att en redan tidigare skev fördelning av förmögenhet, främst jord och kapital, fördjupats också i u-länder med svag ekonomisk tillväxt.

Utrikesutskottet framhåller det angelägna i att tillväxtmålet genomgående ställs samman med det mål som avser ekonomisk och social utjämning.

"En jämnare fördelning av existerande och tillkommande resurser kan visserligen ibland främjas med biståndsåtgärder som speciellt är inriktade på de fattiga folkgruppernas behov, men de främjas framför allt om mottagarländerna själva för en ekonomisk och social politik som har just denna syftning."

Utskottet betonar, att biståndet måste nå ut till de fattiga människorna, och citerar propositionen:

"Detta mål uppnås självklart lättast om mottagarlandets regering och myndigheter själva aktivt strävar efter att förbättra situationen för de fattigaste grupperna."

Utskottet framhåller att den av ILOs världssysselsättningskonferens år 1976 antagna s. k. basbehovsstrategin i detta sammanhang är en viktig orienteringskarta för ömse parter i utvecklingssamarbetet. Grundtanken i denna strategi är att radikalt förbättra levnadsförhållandena för de fattiga folkgrupperna i u-länderna genom att direkt inrikta utvecklingspolitiken på att tillgodose dessa gruppers grundläggande behov av mat, kläder, rent vatten, bostäder, utbildning och hälsovård samt av produktiv sysselsättning.

En sådan politik förutsätter enligt strategin att människorna deltar i de beslut som påverkar dem. Basbehovsstrategin betonar också att det i många länder krävs kraftiga förändringar i den interna politiken och samhällsstrukturen. Enligt utskottet framstår basbehovsstrategin otvivelaktigt som ett dokument av mera direkt relevans för utformningen av den svenska biståndspolitiken.

En av de tongivande deltagarna i de senaste årens internationella diskussion om utvecklingsfrågor är den pakistanske ekonomen Mahbub ul Haq, chef för Världsbankens program- och planeringsavdelning. I boken Fattigdomsridån³ diskuterar han förutsättningarna för att åstadkomma stadigvarande förbättringar för de fattiga massorna i u-länderna. Han understryker i fråga om basbehovsstrategin vikten av att resurser omfördelas till förmån för de fattiga. Därigenom kan grunden läggas för en bestående ökning av deras produktivitet och inkomster.

³ Mahbub ul Haq: Fattigdomsridån; för en ny ekonomisk världsordning. Sthlm 1977.

Författaren vill inte tillskriva det utländska biståndet någon särskilt betydande roll i sammanhanget. Det vore naivt att tro, förklarar han, att givare med biståndet kan åstadkomma strukturreformer i u-länderna. Som bäst kunde det ha en stödjande funktion men det skulle inte av egen kraft kunna starta en utveckling i den här åsyftade riktningen. Biståndet kunde dock stärka de krafter i landet som verkar för basbehovsriktade utvecklingsstrategier.

Svensk biståndspolitik har sedan länge präglats av synsättet att vår roll är att bidra till mottagarländernas egna utvecklingsansträngningar med de resurser som ger största möjliga utvecklingseffekt. Redan i proposition nr 100 år 1962 framhålls att mottagarlandets planering är "ännu viktigare än givarlandets biståndsplanering". I proposition nr 101 år 1968 betonas att biståndet för att få god effekt måste baseras på kunskap om det mottagande landets behov och förutsättningar, om utvecklingsproblem och biståndsmetoder. Utrikesministern framhöll, enligt statsrådsprotokollet, att mottagarlandet endast stegvis hade övertagit större delen av det ekonomiska och administrativa ansvaret för institutioner, som i stor utsträckning hade bekostats av Sverige och administrerats av svenskar. Mot bakgrund av den erfarenhet som vunnits underströk utrikesministern att mottagarlandet borde ha ett administrativt huvudansvar för verksamhet i vilken Sverige engagerar sig och ekonomiskt medverka i så stor utsträckning som möjligt. Biståndsgivningen borde i främsta rummet avse stöd – genom personal, leveranser och utrustning och bidrag – till verksamhet, som från början är mottagarlandets egen.

Sedan början av 1970-talet tillämpas landprogrammering som metod för planeringen av Sveriges utvecklingssamarbete med programländerna, dvs. för val av sektorer samt insats- och resursslag inom samarbetsprogrammet. Vi förordade i huvudbetänkandet att så sker också i fortsättningen, vilket har tillstyrkts av remissorganen och av biståndsministern. Biståndsministern finner metoden angelägen för att bevara den kombination av långsiktighet och flexibilitet som är ett villkor för ett framgångsrikt utvecklingssamarbete (prop. 1977/78:135):

"Genom landprogrammeringen tillförsäkras mottagarlandet möjlighet att styra utnyttjandet av de finansiella resurser som Sverige ställer till förfogande och att ta ansvar för utvecklingssamarbetets genomförande. Denna mottagarcentrerad av det svenska biståndet bör bevaras. Den innebär emellertid inte att biståndsgivaren är hänvisad till rollen att endast vara leverantör av beställda resurser. Inom ramen för vår landprogrammering har vi möjlighet att i förbindelserna med varje enskilt land anpassa vår egen roll med hänsyn till åtskilliga faktorer; mottagarlandets utvecklingspolitik och administrativa kapacitet, dess kunskaper om svenska resurser och intresset av aktiv svensk medverkan i olika faser av samarbetet. I den dialog som vi för med programländerna har vi ständigt anledning att informera om de grundläggande målsättningarna för svenskt bistånd och eftersträva, som SIDA uttrycker det, 'samförstånd om basbehovens tillfredsställelse som prioriterat mål för samarbetet'. En viktig uppgift för den svenska parten är också att vid behov informera om det utbud av svenska resurser och erfarenheter som u-landets regering kan behöva känedom om."

Utrikesutskottet framhåller att mottagarlandet genom landprogrammeringen får ta på sig ett huvudansvar för utvecklingssamarbetets utformning och

för dess genomförande (UU 1978/79:1).

Utskottet ansluter sig till det resonemang som förs i vårt huvudbetänkande och i den aktuella propositionen om den konflikt som understundom kan uppstå mellan de svenska biståndspolitiska målen och ett mottagarlands utvecklingspolitik. I ett sådant läge, heter det, finns det särskilt anledning att inför den andra parten understryka det svenska biståndets huvudsyfte – att bidra till en förbättring av de fattiga människornas levnadsförhållanden – och att verka för att biståndet får tjäna detta syfte. Skulle u-landets utvecklingspolitik och våra biståndspolitiska målsättningar trots detta fortsätta att skära sig bör detta kunna påverka landramarnas storlek.

Utskottet framhåller att dessa riktlinjer står i överensstämmelse med dem som angavs av riksdagen år 1970 om en förskjutning gradvis av biståndsmedlens fördelning till förmån för fattiga länder som själva för en politik inriktad på ekonomisk och social rättvisa. De

"ryms också väl inom de principer för länderval och gradvis avveckling av bistånd som anges i såväl biståndspolitiska utredningen som propositionen. I likhet med vad som sägs i propositionen anser utskottet att förverkligandet av målen för biståndet får anpassas till förutsättningarna för samarbetet i varje enskilt fall. Att svårigheterna att nå de fastställda målen därför kan variera är ett faktum vi måste acceptera. Däremot bör även i framtiden valet av nya programländer bygga på en värdering av hur effektivt biståndsresurserna kan utnyttjas för att nå de mål vi fastställt."

En given utgångspunkt är biståndets karaktär av samarbete mellan två veräna stater. Det kan därför inte gagna andra syften än dem som omfattas av båda parter. Även om viljan att gynna de fattiga är stark hos biståndsgivaren kan insatserna inte gå längre i detta avseende än vad mottagarlandets regering vill och förmår. Dess förmåga begränsas ofta av en rad politiska, ekonomiska och institutionella förhållanden som inte lätt påverkas av de parter som sluter ett biståndsavtal: svag och ineffektiv förvaltning, motstånd från privilegierade grupper, frånvaro av folkrörelser som kan stödja programmens genomförande och övervaka att de gynnar de avsedda grupperna, etc.⁴

Vi framhåller i huvudbetänkandet att Sverige på förhand bör ange preferenser för vissa samsamarbetsområden om i något enskilt fall ett programlands utvecklingspolitik inte stämmer överens med målen för det svenska biståndet.

SIDA framhåller i anslagsframställningen för 1978/79 att även administrativa kapacitetsskäl talar för en koncentration av de olika samsamarbetsprogrammen till ett fåtal sektorer.

Utrikesutskottet (UU 1978/79:1) framhåller som väsentligt att regeringen söker finna metoder som underlättar en kontinuerlig översyn av det bilaterala biståndets fördelning och innehåll, varvid SIDA:s erfarenheter tas till vara. Utskottet fortsätter:

"En strävan bör därvid vara att på sikt åstadkomma en större koncentration av de svenska biståndsinsatserna både med avseende på länder och på ändamål, som svarar mot angelägna biståndspolitiska mål och för vars uppfyllelse den s. k. basbehovsstrategin torde utgöra ett ändamålsenligt hjälpmedel."

Från svensk sida synes önskemål om en sådan koncentration böra grundas på en bedömning av såväl utsikterna att nå biståndspolitiska mål som

⁴ Möjligheten att genom svenskt bistånd varaktigt förbättra de fattigaste gruppernas situation, när antingen viljan eller förmågan – eller båda – att genomföra nödvändiga reformer är svag, diskuteras utförligt av en av utredningen anlitad expert i bilaga 13: *En hävstång mot massfattigdom* av Gösta Edgren.

Landprogrammering

av kapacitetsbegränsningar på ömse sidor.

Målbedömningen torde underlättas med ingående kunskaper och erfarenheter beträffande förhållandena i varje enskilt land och inom olika sektorer i landet. Biståndsmyndigheten och beskickningarna följer utvecklingspolitiken i varje programland. SIDA bör söka bedöma om svenskt bistånd har bidragit till att förbättra de fattiga människornas levnadsförhållanden och på vilket sätt så bäst kan ske i det framtida samarbetet. Ändamålsenliga hjälpmedel är därvid dokument som utvecklingsplaner och -budgetar men också rapporter och andra uppgifter om det faktiska utfallet och om förhållanden som ägarstruktur, maktgrupperingar, andra biståndsgivare, utländska beroendeförhållanden, förekomsten av institutioner och massorganisationer som kan bidra till planernas förverkligande osv.

Underlag för sådana bedömningar görs i viss utsträckning av SIDA i s. k. landanalyser och sektoranalyser. I dessa redovisas det ekonomiska, sociala och politiska läget i ifrågavarande land. Strukturförhållanden, långtidsplanering och biståndsbehov belyses och bedöms mot bakgrund av Sveriges biståndspolitiska mål. Landanalysens roll i SIDAS biståndsplanering behandlas utförligt i bilaga 4. Därav framgår att SIDA har låtit göra landanalyser för flertalet programländer under 1970-talet. Flera av de äldre har inte förnyats. De aktuella landkunskaperna har dokumenterats i andra former. En sektoranalys är en grundligare utredning av förhållandena inom en enskild sektor i ett programlands ekonomi.

Med land- och sektoranalyser eller motsvarande på annat sätt dokumenterade kunskaper förbättras möjligheterna att bedöma programländernas förutsättningar att fördela tillgångar och samhällstjänster till förmån för det fattiga folkflertalet.

Särskild uppmärksamhet synes böra ägnas åt att bygga upp informationssystem med inriktning på basbehoven. Detta gäller oavsett om landets utvecklingsstrategi och institutionella struktur befrämjar tillgodoseendet av de fattigastes behov – fakta är lika nödvändiga för att mäta effekten av handling som av passivitet. Detta kan ibland ske genom att stödja och följa social och ekonomisk forskning, och genom system för kontinuerlig statistisk rapportering om sysselsättning, inkomster och levnadsnivå inom olika skikt av befolkningen.

Sådana undersökningar bör också utgöra ett regelmässigt inslag i rapportering och evaluering av biståndsfinansierade projekt som är inriktade på de fattiga grupperna. Det vore en överdrift att påstå, att själva vetenskapen om fattigdomens omfattning och orsaker kommer att framtvunga åtgärder för att motverka den. Men utan denna vetenskap saknar de reformvänliga krafterna i landet ett viktigt instrument för att verka för förändring.

SIDA har ansvar för hur svenska biståndsmedel används. En systematiserad datainsamling underlättar för SIDA att genomföra den rent SIDA-inriktade uppföljningen. Samtidigt underlättar den möjligheterna att ge en översiktlig och meningsfull information om det svenska biståndets utnyttjande.

Den av utrikesutskottet (UU 1978/79:1) förordade kontinuerliga översynen av det bilaterala biståndets fördelning och innehåll torde underlättas om parterna utvecklar gemensamma riktlinjer och program mål. Detta skulle kunna innefatta dels löpande uppföljning genom biståndskontoren, dels en

mer genomgripande översyn av erfarenheterna efter intervall som gör det möjligt att bedöma såväl direkta som indirekta effekter om den verksamhet som samarbetet avser.

Resultatet av översynen kan göras till föremål för ett gemensamt ställningstagande beträffande valet av verksamheter och metoder för det fortsatta samarbetet. Det skulle dessutom tjäna till vägledning för de svenska statsmakternas beslut om landramar för kommande år. Denna form av fördjupat samarbete i biståndsplaneringen innebär fördelar inte bara för givarsidan – båda parter tjänar på att nå större klarhet om varandras mål, och om hindren och svårigheterna att nå dem.

Stöd till enskilda organisationers biståndsverksamhet erbjuder en möjlighet att nå fattiga grupper genom insatser som engagerar dessa som aktivt medverkande i planering och genomförande av sysselsättnings- och basbehovsprogram.

Vi underströk i huvudbetänkandet de positiva effekter som enskilda organisationers, bl. a. missionsorganisationernas, bistånd kan skapa i form av stöd och uppbyggnad av folkligt förankrade organisationer och rörelser i olika u-länder. Detta torde kunna ske inom ramen för de växande anslagen till enskilda organisationers biståndsverksamhet. Vi betonade därvid betydelsen av ökat stöd till facklig och kooperativ utbildning. Stödet till enskilda organisationer har erfarenhetsmässigt visat sig vara personalkrävande inom SIDA. Trots den förenkling av planerings- och administrationsproceduren som nu har påbörjats för större organisationer torde detta komma att vara fallet även i framtiden.

2.3 U-ländernas kapacitet att ta emot bistånd

Sveriges roll inom utvecklingssamarbetet får, som vi framhöll i huvudbetänkandet anpassas inte bara till programländernas utvecklingspolitik utan också till deras administrativa kapacitet, deras kunskaper om svenska resurser och intresse av aktiv svensk medverkan i olika faser av samarbetet.

I den internationella diskussionen om utvecklings- och biståndsfrågor har begreppet absorptionskapacitet ofta förekommit. Därmed avses u-ländernas möjligheter att effektivt tillgodogöra sig bistånd. Begreppet används ofta utan att dess innebörd klargjorts. Biståndsgivare har använt begreppet för att peka på sådana begränsningar i u-ländernas utvecklingspolitiska ambitioner eller administrativa kapacitet, vilka gör det svårt att öka biståndet och nå avsedda effekter. U-länderna har betecknat begreppet som en ursäkt för biståndsgivarna att inte leva upp till internationellt accepterade mål för biståndsvolymen.

Utrikesutskottet (UU 1978/79:1) tar upp u-ländernas absorptionskapacitet i anslutning till behandlingen av frågan om massiv resursöverföring:

”I detta sammanhang har från svensk sida bl. a. erinrats om u-ländernas olika förmåga att snabbt och på ett effektivt sätt absorbera nytt utvecklingskapital och generera den internationella efterfrågan som eftersträvas. Stora anspråk ställs därvid på deras administrativa kapacitet och fysiska infrastruktur. De mer utvecklade u-länderna har härvidlag de bästa möjligheterna men de har å andra sidan inga större problem att själva finansiera eller låna kapital för sin utveckling. Många medelinkomstländer bland

u-länderna har däremot svårigheter att till rimliga villkor skaffa långtidskapital för investeringsändamål. I det längre perspektivet bör de internationella finansieringsinstitutionerna liksom UNDP genom förinvesteringsstudier och på annat sätt kunna medverka till att stärka dessa länders absorberingsförmåga, dvs. deras kapacitet att på ett konstruktivt och utvecklingsfrämjande sätt ta hand om och nyttiggöra de ytterligare investeringsmedel som ställs till förfogande. Från svensk sida har vidare framhållits att, om ett nytt system för massiva resursöverföringar koncentreras främst på mellankategorin av u-länder med hänsyn till deras större absorptionsförmåga, skulle utrymme samtidigt skapas för att i stället koncentrera det offentliga biståndet på de fattigare länderna.⁵

OECDs biståndskommitté DAC har under de senaste åren uppmärksammat de administrativa problemen i samband med utvecklingssamarbete. Särskilt intresse har ägnats åt den s. k. absorptionskapaciteten i samband med behovsriktat utvecklingssamarbete. I det material som framkommit genom DACs arbete på detta område behandlas de administrativa begränsningarna på såväl givar- som mottagarsidan av utvecklingssamarbetet.⁵

Biståndsgivarnas procedurer och krav

Vid ett möte med DACs arbetsgrupp för biståndsbehov i mars 1978 om basbehovsstrategins kapacitetskrav framhöll ordföranden i sin sammanfattning det starka sambandet mellan u-ländernas administrativa problem och utformningen av givarländernas biståndsmetoder. Olika DAC-länder tillämpade olika biståndsprocedurer beroende på skillnader i lagstiftning, förvaltningspraxis och liknande. Detta föranledde olika slag av administrativa problem för biståndsmottagarna. Ett allmänt intresse syntes föreligga av att förenkla biståndsmetoderna och att öka mottagarländernas eget engagemang på olika stadier.

Många biståndsgivare begränsar sitt stöd till finansiering av kapitalutrustning från det egna landet. Det medför ofta svårigheter att finansiera övriga projektkostnader. Biståndsgivarnas olika procedurer och krav försvårar u-ländernas administrativa problem. Mångfalden av biståndsgivare skapar samordningsproblem för u-ländernas förvaltningar. De flesta u-länder finansierar 25-50 % av sin utvecklingsbudget med bistånd från ett stort antal utländska givare. Ett extremt exempel som nämnts i DAC-diskussionerna är Bangladesh som får bistånd från omkring 300 källor, varav ett stort antal enskilda organisationer. Detta bistånd motsvarar betydligt över hälften av Bangladeshs utvecklingsbudget.

Exempel på förhållanden som påverkar utvecklingsarbetets administrativa krav är:

- långsiktighet, kontinuitet och flexibilitet: flera stora biståndsgivare kan inte göra mer än ettåriga åtaganden ens på projektnivå. Möjligheterna att omfördela medel mellan olika insatser eller delar av insatser, liksom från ett år till nästa, är ofta ringa
- krav på underlag för att verkställa utbetalningar
- krav på redovisning och insyn
- förhandlings- och beslutsprocedurer
- möjligheter att finansiera lokala kostnader
- ändamålsbindning

⁵ Se DAC-sekretariatets dokument "Strengthening Recipient's Capacity to Administer Development Programmes", DAC/BA (78) 1 och "Streamlining Donor Procedures to Facilitate Effective Aid Implementation", DAC/BA (78) 2 + Annex.

grad av bindning till inköp i givarlandet.

Från svensk sida har man i DAC-arbetet framhållit att det gäller att allmänt stärka u-ländernas administrativa kapacitet. Sverige understryker att u-ländernas administrativa problem ej kan ses isolerade från de regler och procedurer som tillämpas i biståndsgivningen. Bättre biståndsmetoder kunde troligen frigöra administrativa resurser som u-länderna behövde använda för viktiga utvecklingsändamål.

Om de olika givarländerna kunde förenkla och standardisera sina biståndsprocedurer på ett sätt som i större utsträckning är anpassat till de administrativa förutsättningarna i varje enskilt u-land, skulle det internationella utvecklingssamarbetet kunna få ökad effekt.

Sverige har tidigare ofta framhållit att UNDP borde ta ansvar för uppgiften att samordna biståndet till varje land. UNDPs kapacitet för denna uppgift har emellertid visat sig otillräcklig. Sverige har under senare år ofta framhållit att biståndet i största möjliga utsträckning borde kanaliseras genom och samordnas av u-ländernas egna institutioner. Det är därför angeläget att dessa vid behov förstärks så att de kan klara denna uppgift.

U-ländernas kapacitetsutveckling

Den administrativa kapaciteten i u-länder och bland programländerna för svenskt bistånd är starkt varierande.⁶ Allmänt präglas de flesta u-länders förvaltning av bristande effektivitet. Många u-länder har ärvt krångliga och föga utvecklingsinriktade byråkratiska system från kolonialmakten.

Förvaltningarna är ofta isolerade från vardagsproblemen och levnadsvillkoren för befolkningens flertal. Ofta saknas effektiva kanaler för kommunikationen mellan huvudstaden och landsbygden, där huvuddelen av befolkningen lever. Korruptionen är i många u-länder omfattande.

Ett drag som är gemensamt för många u-länder är tendensen att söka lösa akuta problem med tillfälliga kampanjer då alla tillgängliga resurser mobiliseras för ett för tillfället högprioriterat ändamål. Detta får ibland allvarliga konsekvenser för den långsiktiga planeringen. Nya planer och institutioner byggs upp, ofta med utländskt bistånd, utan tillräcklig samordning med de befintliga.

Den svenska biståndsförvaltningen skall idag handlägga långsiktigt utvecklingssamarbete med 20 olika länder, vilka vart och ett har sina speciella förhållanden: historiska, ekonomiska, politiska, geografiska, etniska, administrativa osv.

Arbetsmässigt erbjuder u-landsmiljön problem som är unika i jämförelse med de arbetsförhållanden som normalt råder för andra svenska myndigheter. Denna annorlunda beskaffade arbetsmiljö får konsekvenser för utvecklingssamarbetets utformning och organisation. Det kan vara krävande att i dessa skiftande miljöer utforma och genomföra utvecklingsprojekt. Miljöanpassade biståndsinsatser måste planeras och ledas på platsen. Nya problem som kräver sin lösning uppstår dagligen och stundligen, såväl i berednings- som genomförandefasen. Ofta är det rent administrativa problem som försvårar verksamheten. Oförutsedda problem uppstår och förväntade åtgärder förblir utförda. Miljön omöjliggör ofta detaljplanering utöver den allra närmaste tiden. Inte sällan är u-ländernas egen planering

⁶ I bilagorna 10-12 beskrivs den administrativa kapaciteten i Bangladesh, Guinea-Bissau och Tanzania.

så strängt formaliserad att anpassning till nya förutsättningar tar orimligt lång tid. Det krävs ständig beredskap för oförutsedda omständigheter.

För biståndsförvaltningen innebär det ovan sagda att det ställs stora krav på förmågan att löpande stämma av utvecklingssamarbetet och på befogenheterna att fatta de beslut som de snabbt skiftande omständigheterna kräver.

SIDA pekade på problemet i anslagsframställningen för 1978/79; "Administrationn i alla 'nya' länder är svagt bemannad och biståndskontoren får ofta ägna mycket tid och arbete för att få samarbetsärenden handlagda av de rätta instanserna i mottagarländerna."

Nya länder – t. ex. de f. d. portugisiska kolonierna och Laos – är i jämförelse med flertalet programländer mindre utvecklade, inte minst administrativt. Kapaciteten att administrera den löpande offentliga verksamheten är låg och kapaciteten att samordna utländskt bistånd mycket begränsad. Utländska biståndsgivare, varav Sverige i flera fall är bland de största, får ett stort ansvar för insatserna. Förväntningarna på Sverige är ofta stora inte minst i de fall svenskt stöd utgått under befrielsekampen. Det finns sålunda särskilda skäl att uppmärksamma de krav som majoritetsstyre i Namibia och Zimbabwe kan komma att medföra för den svenska biståndsförvaltningen.

Tanzanias regering lade fram en problemkatalog i sin rapport till Världsbankens konsultativa grupp för Östafrika 1977. I denna förklarades orsakerna till att en del biståndsfinansierade projekt inte hade genomförts i planerad takt, med växande och av inflationen urholkade reservationer som följd. Rapporten redogör också för de åtgärder som hade vidtagits för att komma till rätta med problemen. Den tanzaniska problemkatalogen torde vara representativ för många u-länder.

Listan på problem som beror på brister i Tanzania omfattade:

- liten kapacitet att bereda projekt och följaktligen dåligt förberedda projekt
- svag uppföljning och kontroll av projekten
- brist på utbildad projektpersonal
- otillräcklig kapacitet i byggnadsindustrin

Problem som ansågs bero både på tanzaniska förhållanden och på biståndsgivarnas bestämmelser var:

- bristen på råvaror, utrustning, verktyg och reservdelar samt upphandlingssvårigheter utomlands
- att biståndsättaganden binds upp i projekt som inte har hela finansieringen säkrad och
- att biståndsmedlen sprids ut på för många insatser.

När detta är sagt om de administrativa problemen i u-länderna i allmänhet måste det också framhållas att många u-länder har gjort stora ansträngningar och trots de mycket stora problem som de står inför nått betydande framgångar med att bygga upp en modern och fungerande förvaltning. Stora satsningar görs för att utveckla lämpliga institutioner och för allmän utbildning som en förutsättning för att höja kunskapsnivån. DAC-ordföranden framhåller i sin årsrapport för 1976, att u-länderna i betydande mån har förstärkt sin förvaltnings- och planeringskapacitet, delvis som resultat av tekniskt bistånd. Den offentliga förvaltningen sägs ha fått störst utbyte av

bilaterala och multilaterala biståndsinsatser på yrkesutbildningens område. DAC-ordföranden framhöll i 1976 års rapport att detta förhållande lett till ökat förtroende för u-ländernas egen förmåga att prioritera inom utvecklingssamarbetet.

Vissa länder (t. ex. Botswana och Tanzania) satsar på administrativa reformer, som innebär bl. a. decentraliserad planering från bynivån och uppåt. Sverige bidrar i de nämnda länderna med stöd till denna planering som är avsedd att förbättra den lokala och regionala samordningen av utvecklingsprojekt under olika fackministerier.

Trots att många administrativa problem kvarstår finns det skäl att betona u-ländernas gradvis förbättrade kapacitet att planera, genomföra och ta ansvar för projekt och program. Det svenska biståndet har successivt kunnat lämnas med allt mindre detaljbindning och kontroll. Nya och för bäge parter mer lättadministrerade former av bistånd har vuxit fram såsom importstöd och sektorstöd. Som framgår av avsnitt 1.5.6 har dessa biståndsformer utvecklats delvis som anpassning till de snabbt växande biståndsanslagen i förhållande till SIDA:s kapacitet.

Samtidigt har SIDA emellertid fått erfara krav på att biståndsgivarna skall ta ökat ansvar för att den verksamhet som stödet avser skall fullföljas, t. ex. i fråga om projektledning och utbildning av den kvalificerade arbetskraft som behövs för den framtida driften. Det har varit en ambition från svensk sida att i rimlig mån söka fullgöra sådana uppgifter.

Detta är fullt förenligt med den utveckling mot mindre ändamålsbindning av biståndet som ägt rum under senare år. Vi framhöll i huvudbetänkandet:

"Den svenska medverkan i t. ex. ett sektorprogram kan vara lika stor som i ett enskilda projekt och detta oavsett graden av ändamålsbindning. Det går också att byta ut den svenska biståndsmyndighetens medverkan mot av samma myndighet rekryterad personal som är anställd i mottagarlandets myndigheter och företag och där bidrar till att planera och genomföra ett visst utvecklingsprogram eller projekt.

Under senare år har från flera mottagarländer uttryckts önskemål om en omfattande svensk medverkan i planeringen och beredningen av projekt eller program som stöds med svenskt bistånd. Huvudprincipen bör vara att mottagarlandets regering får avgöra denna grad av medverkan i planering och genomförande.

Förhållandena i de svenska programländerna är olika och de bedriver en utvecklingspolitik som gör det mer eller mindre lätt att uppnå de svenska biståndsmålen. Graden av ändamålsbindning måste liksom hittills ta hänsyn till dessa förhållanden."

2.4 Programländernas önskemål om svenska insatser

Programländernas önskemål om inriktningen av det svenska biståndet och deras förmåga att klart definiera dessa önskemål varierar i hög grad. Skillnaderna beror bl. a. på hur länge samarbetet pågått och vilken inriktning samarbetet fått. Äldre samarbetsländer kan klarare ange sina önskemål än nyare, vilket också hänger samman med skillnader i den administrativa kapaciteten.

En klar inriktning har som framgår av avsnitt 1.5.6 funnits mot lösare ändamålsbindning. Detta har som ovan framhållits samband med den förbättrade kapaciteten i många programländer att själva ta ansvar för och

administrera utvecklingsansträngningarna. Till detta har på svensk sida bidragit strävan mot minskad administrativ belastning, ökad mottagarcenering och det faktum att mottagarkretsen utökats med länder som har haft stora och omedelbara importbehov.

Vissa länder, t. ex. Angola, Bangladesh, Cuba, Indien, Kap Verde, Moçambique, Pakistan och Sri Lanka, erhåller en stor del av biståndet som importstöd.

Samarbetet med de länder, som hittills huvudsakligen mottagit projektbistånd, förväntas, enligt en till utredningen från SIDA överlämnad promemoria,⁷ i ökande grad komma att inriktas på s. k. sektor- eller programstöd, dvs. mindre detaljerat ändamålsbundna former. En övergång till sektorstöd är särskilt märkbar i Tanzania men är aktuell också i samarbete med Botswana, Moçambique, Kenya och Zambia. Ett sådant stöd avser som regel ett antal mindre projekt inom resp. sektor.

Främst Guinea-Bissau, Moçambique, Portugal, Tanzania och Vietnam men sannolikt också Angola och Laos efterfrågar, enligt promemorian, svensk teknologi och långtgående samarbete på områden där Sverige har speciella kunskaper. Detsamma kan komma att gälla för Namibia och Zimbabwe när dessa områden blir självständiga med majoritetsstyre.

I dessa länder finns förväntningar på ett omfattande ekonomiskt, tekniskt och industriellt samarbete med Sverige. Förtroendet för Sverige som biståndspartner är stort och man hoppas kunna utnyttja svenskt kunnande – speciellt inom industri och jordbruk – samtidigt som svenska myndigheter förväntas tjäna som garantier för samarbetet i dess helhet. Höga krav ställs på den svenska förvaltningen i samarbetet med dessa länder. Uppgiften underlättas inte av att flertalet av länderna har svag administration och teknologisk tradition samt bristande erfarenhet av samarbete med andra länder.

Åtskilliga länder torde också i fortsättningen begära ett tämligen stort engagemang från svensk sida – om än av annan art än som avses i föregående stycke. Önskemålen torde i mindre grad avse teknisk utveckling inom direkt produktiva samhällssektorer än personalbistånd inom infrastruktur och sociala sektorer, enligt SIDA-promemorian.

Biståndets grundläggande inriktning på ändamål torde, enligt promemorian, bestå över lång tid. De idag mer betydelsefulla ämnesområdena i utvecklingssamarbetet – landsbygds hälsovård/familjeplanering, skogsnäring, husdjurskötsel, integrerad landsbygdsutveckling, kooperation, yrkesutbildning, vattenförsörjning och industriell utveckling – torde bibehålla en framträdande ställning i biståndet under den överblickbara framtiden. Yrkesutbildning i förening med andra utbildningsinsatser inom ramen för bredare sektorstöd på undervisningsområdet tillhör de expansiva ämnesområdena. Skogsnäringen och den industriella utvecklingen är andra områden som får ökad tyngd liksom fiske, energiförsörjning och telekommunikationer.

⁷ "Mottagarländernas efterfrågeprofil", 1977-10-20.

3 Utvecklingssamarbetets framtida organisation och arbetsformer – överbäganden och förslag

3.1 Rollfördelningen i utvecklingssamarbetet

3.1.1 *Den departementala samordningen*

Det departementala ansvaret för biståndsanslagen samlades 1970 i ett departement, utrikesdepartementet. Därmed förbättrades förutsättningarna för en samordnad biståndspolitik. Behovet av inter-departmental samordning och samråd skulle emellertid bestå. Det förstärktes mot mitten av 1970-talet av strävan att utveckla en sammanhållen u-landspolitik. Hittills har detta behov främst tillgodosetts genom gemensam beredning och fortlöpande kontakt mellan berörda departement.

Den av regeringen nyligen inrättade u-landspolitiska samrådsgruppen med representanter för olika departement ger möjlighet till en mer systematisk samordning av det slag som vi efterlyste i vårt huvudbetänkande. Gruppens uppgift blir enligt proposition 1977/78:135

"att översiktligt granska ämnesområden, inom vilka u-landspolitiska hänsyn kan behöva tas. Samrådsgruppen skall uppmärksamma de potentiella effekterna för u-länderna, då principiellt väsentliga eller politiskt betydelsefulla riktlinjer och ställningstaganden aktualiseras på områden som berör u-ländernas utveckling. Gruppen bör också överväga hur intresset av u-landsutveckling och andra intressen kan vägas samman."

Gruppen ersätter, enligt propositionen, inte det löpande samråd mellan berörda departement som sker inom ramen för regelbundet återkommande kontakter på olika områden som berör u-länder. "Den påverkar inte heller på något sätt ärendefördelningen mellan departementen." Det åvilar varje departement att inom sitt ansvarsområde uppmärksamma de frågor och åtgärder som kan bidra till att förverkliga kraven på en ny ekonomisk världsordning. Gruppen är avsedd att utgöra ett "komplement härtill."¹

SIDA är till skillnad från vad som varit fallet med tidigare samordningsorgan, inte representerat i den nya gruppen, som uteslutande består av departementstjänstemän.

3.1.2 *Rollfördelningen mellan berörda organ*

U-avdelningen inom utrikesdepartementet förbereder under biståndsministrarnas ledning regeringsbesluten i biståndsärenden. De allmänna bidragen till FN-organen, de regionala utvecklingsbankerna m. fl. internationella ut-

¹ Samrådsgrupp för u-landspolitiska frågor, Utrikesdepartementet, PM, 1978-03-30.

administrera utvecklingsansträngningarna. Till detta har på svensk sida bidragit strävan mot minskad administrativ belastning, ökad mottagarcenering och det faktum att mottagarkretsen utökats med länder som har haft stora och omedelbara importbehov.

Vissa länder, t. ex. Angola, Bangladesh, Cuba, Indien, Kap Verde, Moçambique, Pakistan och Sri Lanka, erhåller en stor del av biståndet som importstöd.

Samarbetet med de länder, som hittills huvudsakligen mottagit projektbistånd, förväntas, enligt en till utredningen från SIDA överlämnad promemoria,⁷ i ökande grad komma att inriktas på s. k. sektor- eller programstöd, dvs. mindre detaljerat ändamålsbundna former. En övergång till sektorstöd är särskilt märkbar i Tanzania men är aktuell också i samarbete med Botswana, Moçambique, Kenya och Zambia. Ett sådant stöd avser som regel ett antal mindre projekt inom resp. sektor.

Främst Guinea-Bissau, Moçambique, Portugal, Tanzania och Vietnam men sannolikt också Angola och Laos efterfrågar, enligt promemorian, svensk teknologi och långtgående samarbete på områden där Sverige har speciella kunskaper. Detsamma kan komma att gälla för Namibia och Zimbabwe när dessa områden blir självständiga med majoritetsstyre.

I dessa länder finns förväntningar på ett omfattande ekonomiskt, tekniskt och industriellt samarbete med Sverige. Förtroendet för Sverige som biståndspartner är stort och man hoppas kunna utnyttja svenskt kunnande – speciellt inom industri och jordbruk – samtidigt som svenska myndigheter förväntas tjäna som garant för samarbetet i dess helhet. Höga krav ställs på den svenska förvaltningen i samarbetet med dessa länder. Uppgiften underlättas inte av att flertalet av länderna har svag administration och teknologisk tradition samt bristande erfarenhet av samarbete med andra länder.

Åtskilliga länder torde också i fortsättningen begära ett tämligen stort engagemang från svensk sida – om än av annan art än som avses i föregående stycke. Önskemålen torde i mindre grad avse teknisk utveckling inom direkt produktiva samhällssektorer än personalbistånd inom infrastruktur och sociala sektorer, enligt SIDA-promemorian.

Biståndets grundläggande inriktning på ändamål torde, enligt promemorian, bestå över lång tid. De idag mer betydelsefulla ämnesområdena i utvecklingsarbetet – landsbygdshälsovård/familjeplanering, skogsnäringen, husdjurskötsel, integrerad landsbygdsutveckling, kooperation, yrkesutbildning, vattenförsörjning och industriell utveckling – torde bibehålla en framträdande ställning i biståndet under den överblickbara framtiden. Yrkesutbildning i förening med andra utbildningsinsatser inom ramen för bredare sektorstöd på undervisningsområdet tillhör de expansiva ämnesområdena. Skogsnäringen och den industriella utvecklingen är andra områden som får ökad tyngd liksom fiske, energiförsörjning och telekommunikationer.

⁷ "Mottagarländernas efterfrågeprofil", 1977-10-20.

3 Utvecklingsarbetets framtida organisation och arbetsformer – överväganden och förslag

3.1 Rollfördelningen i utvecklingsarbetet

3.1.1 *Den departementala samordningen*

Det departementala ansvaret för biståndsanslagen samlades 1970 i ett departement, utrikesdepartementet. Därmed förbättrades förutsättningarna för en samordnad biståndspolitik. Behovet av inter-departemental samordning och samråd skulle emellertid bestå. Det förstärktes mot mitten av 1970-talet av strävan att utveckla en sammanhållen u-landspolitik. Hittills har detta behov främst tillgodosetts genom gemensam beredning och fortlöpande kontakt mellan berörda departement.

Den av regeringen nyligen inrättade u-landspolitiska samrådsgruppen med representanter för olika departement ger möjlighet till en mer systematisk samordning av det slag som vi efterlyste i vårt huvudbetänkande. Gruppens uppgift blir enligt proposition 1977/78:135

"att översiktligt granska ämnesområden, inom vilka u-landspolitiska hänsyn kan behöva tas. Samrådsgruppen skall uppmärksamma de potentiella effekterna för u-länderna, då principiellt väsentliga eller politiskt betydelsefulla riktlinjer och ställningstaganden aktualiseras på områden som berör u-ländernas utveckling. Gruppen bör också överväga hur intresset av u-landsutveckling och andra intressen kan vägas samman."

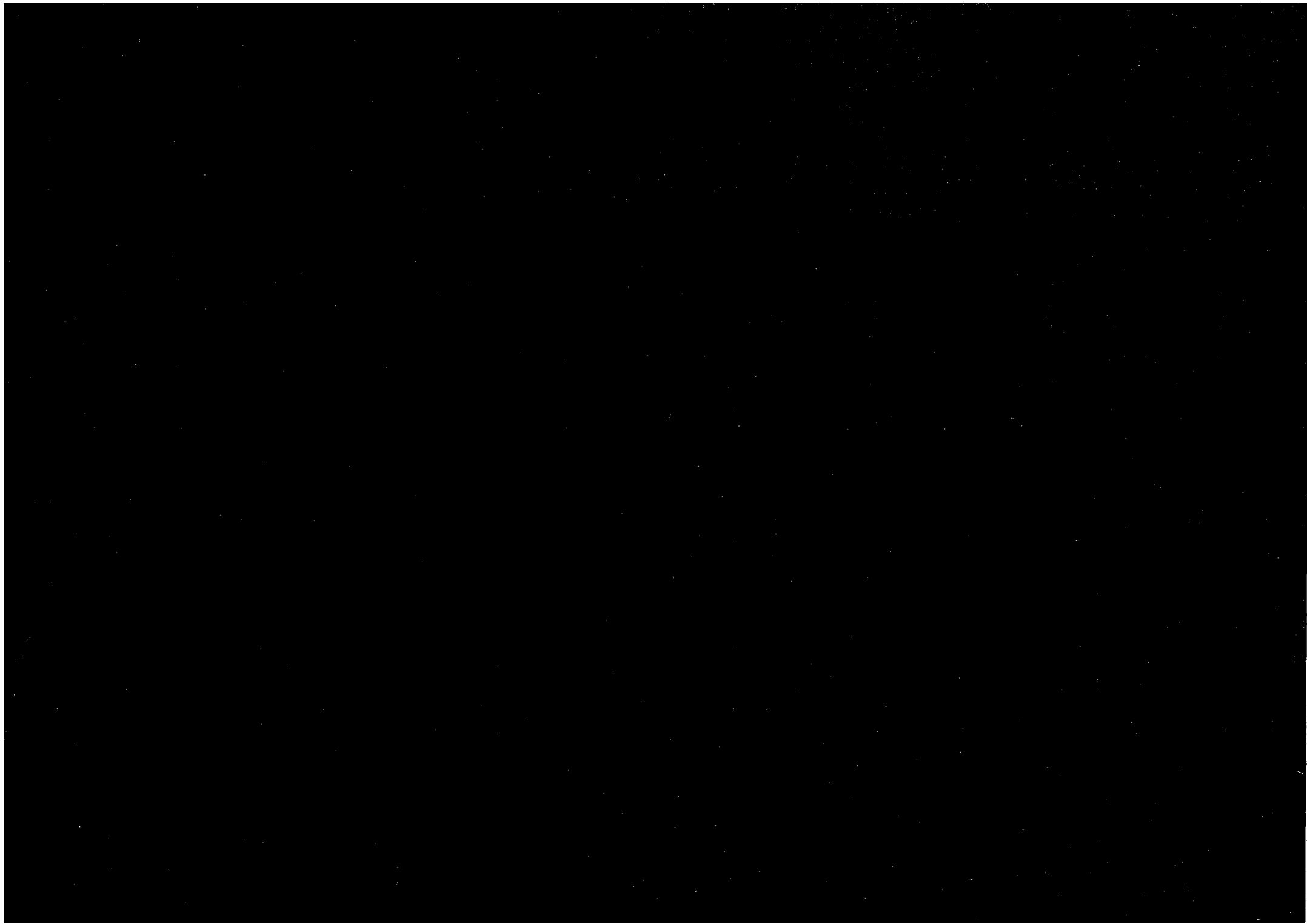
Gruppen ersätter, enligt propositionen, inte det löpande samråd mellan berörda departement som sker inom ramen för regelbundet återkommande kontakter på olika områden som berör u-länder. "Den påverkar inte heller på något sätt ärendefördelningen mellan departementen." Det åvilar varje departement att inom sitt ansvarsområde uppmärksamma de frågor och åtgärder som kan bidra till att förverkliga kraven på en ny ekonomisk världsordning. Gruppen är avsedd att utgöra ett "komplement härtill."¹

SIDA är till skillnad från vad som varit fallet med tidigare samordningsorgan, inte representerat i den nya gruppen, som uteslutande består av departementstjänstemän.

3.1.2 *Rollfördelningen mellan berörda organ*

U-avdelningen inom utrikesdepartementet förbereder under biståndsministrarnas ledning regeringsbesluten i biståndsärenden. De allmänna bidragen till FN-organen, de regionala utvecklingsbankerna m. fl. internationella ut-

¹ Samrådsgrupp för u-landspolitiska frågor, Utrikesdepartementet, PM, 1978-03-30.



administrera utvecklingsansträngningarna. Till detta har på svensk sida bidragit strävan mot minskad administrativ belastning, ökad mottagarcentrering och det faktum att mottagarkretsen utökats med länder som har haft stora och omedelbara importbehov.

Vissa länder, t. ex. Angola, Bangladesh, Cuba, Indien, Kap Verde, Moçambique, Pakistan och Sri Lanka, erhåller en stor del av biståndet som importstöd.

Samarbetet med de länder, som hittills huvudsakligen mottagit projektbistånd, förväntas, enligt en till utredningen från SIDA överlämnad promemoria,⁷ i ökande grad komma att inriktas på s. k. sektor- eller programstöd, dvs. mindre detaljerat ändamålsbundna former. En övergång till sektorstöd är särskilt märkbar i Tanzania men är aktuell också i samarbete med Botswana, Moçambique, Kenya och Zambia. Ett sådant stöd avser som regel ett antal mindre projekt inom resp. sektor.

Främst Guinea-Bissau, Moçambique, Portugal, Tanzania och Vietnam men sannolikt också Angola och Laos efterfrågar, enligt promemorian, svensk teknologi och långtgående samarbete på områden där Sverige har speciella kunskaper. Detsamma kan komma att gälla för Namibia och Zimbabwe när dessa områden blir självständiga med majoritetsstyre.

I dessa länder finns förväntningar på ett omfattande ekonomiskt, tekniskt och industriellt samarbete med Sverige. Förtroendet för Sverige som biståndspartner är stort och man hoppas kunna utnyttja svenskt kunnande – speciellt inom industri och jordbruk – samtidigt som svenska myndigheter förväntas tjäna som garant för samarbetet i dess helhet. Höga krav ställs på den svenska förvaltningen i samarbetet med dessa länder. Uppgiften underlättas inte av att flertalet av länderna har svag administration och teknologisk tradition samt bristande erfarenhet av samarbete med andra länder.

Åtskilliga länder torde också i fortsättningen begära ett tämligen stort engagemang från svensk sida – om än av annan art än som avses i föregående stycke. Önskemålen torde i mindre grad avse teknisk utveckling inom direkt produktiva samhällssektorer än personalbistånd inom infrastruktur och sociala sektorer, enligt SIDA-promemorian.

Biståndets grundläggande inriktning på ändamål torde, enligt promemorian, bestå över lång tid. De idag mer betydelsefulla ämnesområdena i utvecklingsarbetet – landsbygdshälsövård/familjeplanering, skogsnäring, husdjursskötsel, integrerad landsbygdsutveckling, kooperation, yrkesutbildning, vattenförsörjning och industriell utveckling – torde bibehålla en framträdande ställning i biståndet under den överblickbara framtiden. Yrkesutbildning i förening med andra utbildningsinsatser inom ramen för bredare sektorstöd på undervisningsområdet tillhör de expansiva ämnesområdena. Skogsnäringen och den industriella utvecklingen är andra områden som får ökad tyngd liksom fiske, energiförsörjning och telekommunikationer.

⁷ "Mottagarländernas efterfrågeprofil", 1977-10-20.

3 Utvecklingsarbetets framtida organisation och arbetsformer – överbåganden och förslag

3.1 Rollfördelningen i utvecklingsarbetet

3.1.1 *Den departementala samordningen*

Det departementala ansvaret för biståndsanslagen samlades 1970 i ett departement, utrikesdepartementet. Därmed förbättrades förutsättningarna för en samordnad biståndspolitik. Behovet av inter-departemental samordning och samråd skulle emellertid bestå. Det förstärktes mot mitten av 1970-talet av strävan att utveckla en sammanhållen u-landspolitik. Hittills har detta behov främst tillgodosetts genom gemensam beredning och fortlöpande kontakt mellan berörda departement.

Den av regeringen nyligen inrättade u-landspolitiska samrådsgruppen med representanter för olika departement ger möjlighet till en mer systematisk samordning av det slag som vi efterlyste i vårt huvudbetänkande. Gruppens uppgift blir enligt proposition 1977/78:135

"att översiktligt granska ämnesområden, inom vilka u-landspolitiska hänsyn kan behöva tas. Samrådsgruppen skall uppmärksamma de potentiella effekterna för u-länderna, då principiellt väsentliga eller politiskt betydelsefulla riktlinjer och ställningstaganden aktualiseras på områden som berör u-ländernas utveckling. Gruppen bör också överväga hur intresset av u-landsutveckling och andra intressen kan vägas samman."

Gruppen ersätter, enligt propositionen, inte det löpande samråd mellan berörda departement som sker inom ramen för regelbundet återkommande kontakter på olika områden som berör u-länder. "Den påverkar inte heller på något sätt ärendefördelningen mellan departementen." Det åvilar varje departement att inom sitt ansvarsområde uppmärksamma de frågor och åtgärder som kan bidra till att förverkliga kraven på en ny ekonomisk världsordning. Gruppen är avsedd att utgöra ett "komplement härtill."¹

SIDA är till skillnad från vad som varit fallet med tidigare samordningsorgan, inte representerat i den nya gruppen, som uteslutande består av departementstjänstemän.

3.1.2 *Rollfördelningen mellan berörda organ*

U-avdelningen inom utrikesdepartementet förbereder under biståndsministrarnas ledning regeringsbesluten i biståndsärenden. De allmänna bidragen till FN-organen, de regionala utvecklingsbankerna m. fl. internationella ut-

¹ Samrådsgrupp för u-landspolitiska frågor, Utrikesdepartementet, PM, 1978-03-30.

vecklingsprogram (anslaget C 1 Bidrag till internationella biståndsprogram) bereds inom avdelningen liksom svenska ställningstaganden inom de aktuella organen. Avdelningen bereder också Sveriges ståndpunkter vad gäller biståndspolitiska frågor i FN:s sociala och ekonomiska råd ECOSOC, i UNCTAD etc.

Ärenden rörande anslagen C 2 Bilateralt utvecklingssamarbete (samarbete med enskilda länder, bidragen till flyktingar och befrielseförelser, de särskilda programmen, katastrofbiståndet samt bidragen till enskilda organisationers biståndsverksamhet), C 3 Information och C 4 Styrelsen för internationell utveckling bereds i regel på grundval av förslag från SIDA, vars anslagsframställning primärt omfattar dessa anslag. Flyktingberedningens, utbildningsberedningens, katastrofgruppens resp. informationsberedningens funktioner har redovisats i avsnitt 1.4 ovan. Styrelsens framställning innehåller också förslag angående anslaget C 6 Biståndsförvaltningens lånefond, vars medel används för långivning till kontraktsanställda, till fredskårsdeltagare och till utsänd personal vid biståndskontor för inköp av fordon. Anslaget C 5 Biståndsutbildningsnämnden bereds på grundval av nämndens egen anslagsframställning. Också IMPOD och SAREC, som finansieras över anslaget C 1, inkommer med egna anslagsframställningar till regeringen.

SIDA är representerat i praktiskt taget samtliga övriga organ på utvecklingsområdet, de ovan nämnda såväl som u-nämnden inom Exportkreditnämnden, utbildningsbolaget och FN-organens kontaktorgan i Sverige. I proposition 1977/78:135, som skall slutbehandlas vid 1978/79 års riksmöte, föreslås verket också bli representerat i fonden för industriellt samarbete med u-länder.

Vi vill betona vikten av att samordningsproblemen mellan organen med inriktning på utvecklingssamarbete ständigt uppmärksammas. Det allt mera omfattande samarbetet med utvecklingsländerna har lett till att nya organ skapats. Nya organ bör inrättas endast om starka skäl talar därför, och i den mån så sker bör deras funktioner vara klart avgränsade i förhållande till redan existerande organs. Uppsplittning kan leda till kompetensstvister och samordningsproblem mellan organen och komplikationer i relationerna till u-länderna, som kan finna organens mångfald förvirrande.

Vårt utredningsuppdrag avser inte i första hand arbetsfördelningen mellan regeringens kansli, SIDA och övriga organ med inriktning på utvecklingssamarbete. Denna är, enligt tilläggsdirektiven till biståndspolitiska utredningen, "föremål för en fortlöpande diskussion och översyn mellan dessa myndigheter, varvid även en fördelning sker av nya arbetsuppgifter som uppkommer inom ramen för vårt lands samarbete med u-länder. Dessa frågor behöver därför ej upptas av utredningen."

Vi har dock funnit det angeläget att anlägga en helhetssyn på Sveriges samarbete med u-länderna och att studera vissa aspekter närmare. Vår allmänna uppfattning är att en i huvudsak lämplig och fungerande rollfördelning vuxit fram. Sålunda har vi funnit att en väl fungerande arbetsfördelning utvecklats mellan utrikesdepartementet och SIDA vad gäller samarbetet med enskilda länder, stödet till flyktingar och befrielseförelser, stödet till de enskilda organisationernas biståndsverksamhet, den ämnesinriktade verksamheten och katastrofbiståndet. På vissa punkter synes dock preciseringar böra göras och i något fall torde vissa organisatoriska förändringar

böra vidtas. Detta gäller främst SIDA:s roll i det multilaterala samarbetet och u-landspolitiken, administrationen av det bredare samarbetet, frågan om integration av ambassad och biståndskontor samt biståndsutbildningsnämnden (BUN) och SAREC:s roll i utvecklingssamarbetet. Dessa frågor behandlas i det följande samt i avsnitt 3.3 (BUN) och avsnitt 3.4 (SAREC).

3.1.3 SIDA:s uppgifter och det multilaterala samarbetet

SIDA hade, som redovisats ovan, en dominerande ställning i det svenska utvecklingssamarbetet under styrelsens fem första verksamhetsår. I och med u-avdelningens inrättande förändrades verkets uppgifter i synnerhet vad gäller det multilaterala samarbetet. Verkets kontakter med de internationella organisationerna fick en mera begränsad karaktär.

I proposition nr. 44, 1970, vari u-avdelningens inrättande föreslogs, deklarerades att ärendefördelningen mellan departement och verk avsågs "bli principiellt densamma som tidigare." Riksdagen förutsatte att den sakkunskap som fanns företrädd inom SIDA också i fortsättningen utnyttjades i det multilaterala utvecklingssamarbetet (SU nr. 85 år 1970).

Åren 1972 och 1973 behandlade statsmakterna SIDA:s roll i det multilaterala samarbetet i anslutning till vissa omdispositioner mellan anslagen för bilateralt och multilateralt bistånd.

I 1972 års statsverksproposition anfördes att flera insatser som redovisats på det bilaterala anslaget har multilateral karaktär. Detta gällde i första hand bidragen till FN:s befolkningsfond (UNFPA) och Världshälsorganisationens (WHO) forskningsinsatser på familjeplaneringens område samt bidraget till UNCTAD/GATT:s Internationella handelscentrum (ITC).

Enligt 1973 års statsverksproposition borde dessa bidrag föras över till anslaget C 1 Bidrag till internationella biståndsprogram i syfte att åstadkomma en klarare redovisning av de samlade anslagens fördelning på bilaterala och multilaterala ändamål. Ärenden gällande bidragen till WHO överfördes för att ge "möjlighet till en mera samordnad handläggning och prioritering av samtliga bidrag till de snabbt växande internationella forskningsprogrammen." Beträffande SIDA:s roll sades att handläggningen av ärenden rörande specialdestinerade bidrag till mellanstatliga organisationer "självfallet" även fortsättningsvis borde ske "i nära samråd mellan departementet och SIDA."

Utrikesutskottet konstaterade (UU 1973:3) att förslaget i statsverkspropositionen avsåg en ändrad redovisning av bidragen till ifrågakvarande internationella program. Däremot föreslogs "ingen inskränkning av SIDA:s beredningsansvar på dessa områden." Det var av väsentlig betydelse, betonade utskottet, att den myndighet som innehade sakkunskapen även i fortsättningen komme att bereda frågor rörande både det bilaterala och det multilaterala samarbetet.

I 1974 års statsverksproposition (prop 1974:1) återkom föredragande statsråd till beredningen av de svenska insatserna inom de multilaterala organisationerna. Förberedelserna av dessa sades ske "i nära samråd med berörda svenska myndigheter, bl. a. inom ramen för den s. k. multilaterala samrådsgruppen." Därigenom hade "ett enhetligt uppträdande i de olika organisationerna möjliggjorts, liksom en närmare samordning med det direkta

svenska utvecklingssamarbetet. Det var också angeläget, förklarade statsrådet avslutningsvis, att som ett led i dessa samordningssträvanden se till att alla biståndsinsatser som Sverige kanaliseras via internationella organisationer inordnas i Sveriges allmänna politik i dessa organisationer."

Utskottet understök i sitt betänkande (UU 1974:3) med anledning av propositionen att "man bör fästa lika mycket vikt vid det samråd mellan berörda departement och myndigheter som är ett nödvändigt led i utarbetandet av en hållfast svensk biståndspolitik som vid samordningen av de svenska ställningstagandena i olika organ." Vad angick samordningen så var "även detta beroende av ett utbyte av informationer och synpunkter mellan de departement och myndigheter som deltar i vederbörande organs arbete. Det följer av grundlagen att ansvaret för samordningen av utrikespolitiken, varav biståndspolitik är en del, vilar på utrikesdepartementet. Utrikesledningen skall hållas informerad om alla kontakter av utrikespolitisk betydelse som svenska myndigheter upprätthåller med utländska eller internationella organ." Utskottet välkomnade att "SIDA i sin årliga anslagsframställning inkommer med synpunkter på Sveriges medverkan i de internationella biståndsprogrammen. Utskottet menar att en sådan ordning ger riksdagen bättre underlag vid bedömningen av dessa program och att möjligheterna i övrigt till en öppen och realistisk debatt om verksamheten härigenom vidgas."

I betänkandet UU 1975:4 upprepade utskottet, med anledning av en motion, vad som anförts året dessförinnan.

SIDA:s styrelse har intagit en i flera hänseenden kritisk hållning till den förändrade arbetssituationen. I anslagsframställningen för budgetåret 1977/78 förordades uttryckligen att utredningar, förslag och annat beredningsarbete i anslutning till de internationella programmen skulle överföras från utrikesdepartementet till SIDA:

"Styrelsen finner det alltmer angeläget att Sverige följer upp de finansiella bidragen till FN-organen och mer aktivt medverkar på det administrativa planet. SIDA:s fond av kunskap bör härvid utnyttjas. Såsom styrelsen framhållit tidigare bör bl. a. utredningar, förslag och annat beredningsarbete i anslutning till de internationella programmen överföras från regeringens kansli till SIDA."

"... en decentralisering från regeringens kansli till ämbetsverket av utredningar, förslag och annat beredningsarbete samt av ansvar för biståndsmedlens utnyttjande och för information härom till statsmakterna och allmänheten. Härigenom skulle SIDA:s erfarenhetsfår utvidgas och dess möjligheter till ett för alla parter fruktbarande samarbete med de internationella organisationerna öka. En sådan ordning skulle också stå i god överensstämmelse med handläggningsformerna inom andra områden av svensk statsförvaltning. Styrelsen ger på nytt uttryck för detta sitt synsätt."

Den uppmärksamhet SIDA ägnat de internationella programmen i sina anslagsframställningar har varierat från år till år – från att endast i några rader förorda att Sverige ytterligare ökar sitt stöd för dessa program (1973/74) till en utförlig behandling utmynnande i en anslagsberäkning av programmen. Under de senaste åren har styrelsen i ett kortfattat avsnitt beräknat belopp för de internationella programmen. Styrelsens uppfattning om den roll som SIDA bör ha i det internationella samarbetet har uppenbarligen omfattat mer än det direkta samarbetet med ett antal länder och överföringen av de resurser dessa begär. Den omfattar helheten av det svens-

ka biståndet – att vara "ett verkställande organ för svensk biståndspolitik" (anslagsframställningen för 1975/76) – och en central roll i utformningen av den svenska u-landspolitiken.

Styrelsen har vid upprepade tillfällen kritiserat anslagsuppdelningen för att inte avspegla den faktiska användningen av biståndsmedlen. Ett mer rationellt utnyttjande av de administrativa resurserna skulle, menar styrelsen, åstadkommas om allt bistånd sammanfördes under ett enda anslag, vilket sedan delades upp i anslagsposter så att medel som användes för ett visst ändamål sammanfördes. Klarast uttrycktes dessa ståndpunkter i anslagsframställningen för 1975/76.

Med anledning av vad styrelsen anfört uttalade biståndsministern följande i 1975 års budgetproposition (prop. 1975:1).

"Den nuvarande uppdelningen av biståndsmedlen motsvarar inte entydigt inriktningen av biståndsverksamheten på olika ändamål. Anslagsmässigt delas biståndet in i verksamhet som har internationell organisation som huvudman och sådan där Sverige mera direkt är med och beslutar om den slutliga användningen av biståndsmedlen. I stort gäller nu att bidrag till mellanstatliga organisationer förs upp under anslaget för bidrag till internationella biståndsprogram medan direkt bistånd och samarbete med internationella organisationer om särskilda projekt redovisas under anslaget för det bilaterala utvecklingssamarbetet. Ansvaret för att bereda ärenden rörande bidrag till de internationella organisationerna faller på UD medan SIDA svarar för beredningen av det bilaterala biståndet och samarbetet med internationella organisationer i fråga om särskilda projekt, s. k. multibiprojekt. Det nuvarande sättet att presentera biståndsverksamheten under olika anslag ger viktig information om biståndets inriktning. Det är också en fördel att verksamhet som administreras på olika sätt redovisas under olika anslag. Att denna huvudprincip tillämpas får inte hindra att beredningen av enskilda insatser sker på ett sådant sätt att tillgänglig sakkunskap både inom UD och SIDA tas tillvara. För att ett enhetligt svenskt uttalande gentemot de internationella organisationerna skall kunna garanteras är ett samarbete mellan UD och SIDA i beredningen av multibiprojekten angeläget.

Den nuvarande anslagsuppdelningen av biståndsmedlen fyller således vissa väsentliga syften. En allsidig prövning av frågan om en förändring av anslagsindelningen bör emellertid kunna göras när biståndspolitiska utredningen har avslutat sitt arbete."

Under de senaste åren har vissa förändringar genomförts som motsvarar styrelsens förslag till ändamålsindelning av anslagen. Sålunda har medlen för katastrofbistånd sammanförts under anslaget C 2. Bilateralt utvecklingssamarbete (prop. 1976/77:100). SIDA:s generaldirektör är, som konstaterats ovan, sedan budgetåret 1977/78 ordförande i katastrofgruppen inom utrikesdepartementet (se sid. 21 ovan). Vidare har formerna för handläggningen av multibi-projekten inom ramen för de särskilda programmen (ämningsriktad verksamhet) preciserats (se sid. 22 ovan).

I proposition 1977/78:135 förklarar regeringen att samarbetet med enskilda länder, som "till sin helt dominerande del bör inriktas på programländerna", bör vara "SIDA:s centrala arbetsuppgift". Detta samarbete utgör en stor och krävande uppgift. Styrelsen ansvarar för flera andra väsentliga inslag i biståndsarbetet. Utöver samarbetet med enskilda länder svarar SIDA för planering och administration av ämningsriktad verksamhet, biträdande experter, projektförberedelser och resultatvärdering, katastrofbistånd, stöd till enskilda organisationers biståndsverksamhet och u-landsinformationen samt stöd till flyktingar och befrielseförelser. Nedan (3.1.4) återkommer vi till

SIDA:s roll i det bredare samarbetet, vilket f. n. till stor del administreras av utbildningsberedningen. I betänkandet *U-landsinformation och internationell solidaritet* framlade vi förslag beträffande beredningens för u-landsinformation ställning i förhållande till SIDA. Vi utvecklar våra överväganden om SIDA:s huvudsakliga arbetsuppgifter nedan i avsnitt 3.2.1.

SIDA:s direkta medverkan och ansvar i det multilaterala utvecklings-samarbetet ugörs främst av rekryteringen av expertpersonal till hela FN-systemets fältverksamhet, inklusive de av Sverige direkt finansierade s. k. biträdande experterna, samt i viss utsträckning personal till FN-organens sekretariat. Totalt rekryterar SIDA 300-400 personer om året till FN-systemet. Därtill svarar SIDA för den s. k. ämnesinriktade verksamheten inom anslagsposten Särskilda program (se prop. 1977/78:135 och UU 1978/79:1). Den avser ämnesområden, som på svensk sida bedöms vara av särskild betydelse för u-ländernas utveckling och där de internationella insatserna anses otillräckliga. Denna verksamhet genomförs i samarbete med FN och dess fackorgan, enskilda internationella organisationer samt institutioner, organisationer och företag i Sverige.

SIDA:s roll i det multilaterala samarbetet begränsas dock inte till dessa båda uppgifter. Verket spelar också en viktig komplementär roll i den multilaterala verksamhet för vilken u-avdelningen bär det direkta beredningsansvaret. Främst sker detta genom att SIDA utnyttjas som remiss- och utredningsorgan, samt genom att SIDA-tjänstemän ingår i svenska delegationer till möten i de internationella organisationerna.² (Under första halvåret 1977 fick SIDA ett 70-tal remisser i frågor som rörde internationella organisationer). Den ovan nämnda multilaterala samrådsgruppen har inte sammanträtt under de senaste åren. Kontakter tas fortlöpande på tjänstemannanivå.

Det synes oss angeläget att SIDA:s omfattande direkta erfarenheter av utvecklingsarbetet och kunskaper om de internationella organisationernas biståndsverksamhet tas till vara i beredningen av Sveriges agerande i de multilaterala biståndsorganen och andra internationella fora där utvecklingsfrågor behandlas. Ansvar för beredningen och samordningen åvilar regeringens kansli. Inom den ramen bör samrådet och samarbetet i dessa frågor mellan SIDA och u-avdelningen ges sådana former att SIDA:s erfarenhet och kunskaper tillgodogörs och utvecklas i enlighet med de intentioner riksdagen gett uttryck för.

I likhet med riksdagen vid 1974 års riksmöte anser vi det värdefullt om SIDA i sina anslagsframställningar redovisar sina erfarenheter av de internationella organisationerna och deras biståndsprogram – och sådana u-landspolitiska frågor, som styrelsen anser bör uppmärksammas. Såväl den i avsnitt 3.2.3 förutsedda förstärkningen av SIDA:s kapacitet för ekonomiska utredningar och långtidsplanering som den i det följande föreslagna vida-reutvecklingen av verkets sektorbyråers roll kan förväntas bli av värde i detta sammanhang. För att systemet skall kunna fungera torde ansvars-fördelningen inom SIDA behöva klargöras.³ Vi återkommer till kapacitets-behovet av vad vi ovan anför i avsnitt 3.2.4 nedan.

Beträffande SIDA och det multilaterala utvecklingsarbetet vill vi avslutningsvis, med hänvisning till vad vi tidigare anför i vårt huvudbetänkande och till de ovan citerade direktiven för utredningen om utrikes-

² "SIDA:s utredningsresurser och det multilaterala samarbetet/u-landspolitiken" av Birgitta Johansson, bil. 16.

³ Se bil. 16.

representationen, betona vikten av att ansträngningar görs för att bättre utnyttja de svenska beskickningarna, och då särskilt de med biståndskontor, i utformningen av Sveriges agerande i de internationella organisationerna. Sverige bör, som biståndsministern understrukit i proposition 1977/78:135 med utrikesutskottets tillstyrkan (UU 1978/79:1) "noga följa utvecklingen inom varje organisation för att rätt kunna bedöma den lämpliga nivån för de svenska insatserna," och en sådan bedömning förutsätter inte minst SIDA:s och biståndsambassadernas aktiva medverkan. Biståndsambassaderna bör kunna engageras mera systematiskt i uppföljningen av de olika organisationernas arbete. Betydande kunskaper om UNDP, UNICEF, Världsbanken och andra organisationers arbete i landet finns ofta samlade på beskickningarna. Det måste anses vara en uppgift för biståndsambassaderna att t. ex. under loppet av något år förmedla sin syn på Världsbankens arbete i stationeringslandet. Sådan rapportering skulle kunna bidra till en god verk-lighetsförankring av Sveriges arbete i de internationella organisationerna. Med hänsyn härtill synes det oss angeläget att biståndsbeskickningarnas kontakter med u-avdelningens multilaterala enhet utvecklas så att därigenom såväl denna som Sveriges representation vid de internationella organisationerna och den nordiska exekutivdirektörens kontor i Världsbanken kontinuerligt kan dra fördel av observationer och slutsatser rörande resp. organs verksamhet på fältet.

3.1.4 Administrationen av det bredare samarbetet

För några år sedan började begreppet bredare samarbete användas i handlingar om svenskt bistånd. Det avsåg då en vidgning av samarbetet med två programländer – Tunisien och Cuba – som skulle ske i samband med att det långsiktiga biståndet minskade. Ett bredare samarbete skulle uppstå genom ökat handels- och kulturutbyte och över huvud taget genom att fler kontakter etablerades mellan statliga och icke statliga institutioner och organ. Sedermera har termen också kommit att användas i samband med Sveriges samarbete med de länder med vilka ramavtal om tekniskt, industriellt och ekonomiskt samarbete tecknats. Som ett led i sådant samarbete har i ett par fall biståndsmedel ställts till förfogande för utbildningsinsatser och förinvesteringsstudier.⁴

I budgetpropositionen avseende budgetåret 1978/79 ges en definition av bredare samarbete som omfattar dessa fall men som samtidigt lämnar utrymme för mindre insatser med tonvikt på utbildning och kunskapsöverföring i andra länder. Insatserna behöver inte begränsas till mycket fattiga länder. Med hänvisning till föregående års proposition framhöll biståndsministern:

"att det i vissa fall kan visa sig angeläget att företa begränsade biståndsfinansierade insatser utanför ramen för det långsiktiga utvecklingsarbetet. Tanken var att sådana insatser skulle kunna utgöra ett inslag i ett bredare samarbete både med länder med vilka Sverige fortfarande har ett visst långsiktigt utvecklingsarbete och utanför kretsen av biståndsmottagande länder. Inte minst kan biståndsfinansierad överföring av svensk "know-how" vara av intresse, för mottagaren och för Sverige, i fråga om länder som önskar tillgodogöra sig förhållandevis avancerad teknologi. Begränsade utbildningsinsatser, förinvesteringsstudier och mindre samarbetsprojekt på kultur-

⁴ För en presentation av det bredare samarbetets framväxt och innehåll se "SIDA och det bredare samarbete" av Göte Magnusson, bil. 17 samt avsnittet om utbildningsberedningen i bil. 5.

området är också tänkbara inslag i bredare samarbete. Sådana insatser behöver inte i samma utsträckning som huvuddelen av resurserna för utvecklingssamarbete begränsas till mycket fattiga länder."

Preliminärt beräknades minst 50 milj. kr. för bredare samarbete under budgetåret 1978/79, en ökning med 15 milj. kr. i förhållande till 1977/78 och dubbelt så mycket som SIDA i anslagsframställningen för 1978/79 beräknat "för insatser som syftar till bredare samarbete under 1977/78." Enligt styrelsens mening fanns det "ett behov av att innebörden och syftet med bredare samarbete närmare preciseras." Klarast möjliga avgränsning "borde liksom hittills göras mellan bistånd och annat samarbete." Medel från biståndsanslagen borde endast komma ifråga för verksamhet som i första hand motiverades av de biståndspolitiska målen. En utvidgning av kretsen av länder som mottar bistånd borde endast ske efter prövning i vanlig ordning. Det bredare samarbetet berörde, enligt styrelsen, flera myndigheter och institutioner samt företag i Sverige; behov fanns av samordning och av administrativa resurser för genomförandet.

Riksdagen beslutade i enlighet med propositionens förslag. I en reservation (s) uttrycktes, med hänvisning till vad styrelsen anfört, "en betydande tveksamhet till storleken av det föreslagna beloppet för bredare samarbete." Enligt reservanterna borde "riktlinjerna för... det bredare samarbetet närmare preciseras för riksdagen."

I proposition 1977/78:135 förklaras under rubriken "U-landspolitik" att biståndsmedel även i framtiden skall kunna utnyttjas för att med vissa länder underlätta den typ av begränsat samarbete, som handhas av beredningen för internationellt utbildningssamarbete och som det halvstatliga utbildningsbolaget kommer att ägna sig åt:

"Det direkta samarbetet med enskilda länder bör till sin helt dominerande del... inriktas på programländerna... Därutöver bör det emellertid - såsom nu - finnas möjlighet till begränsade samarbetsprojekt, bl. a. på kunskapsöverföringens och utbildningens områden, med länder utanför kretsen av programländer. Sådana insatser vilka normalt inte bör medföra några långsiktiga förpliktelser för svensk del är framför allt aktuella inom ramen för det s. k. bredare samarbetet."

Biståndsministern betonar "den betydelse kulturkontakter - både i form av personutbyte och samarbete mellan olika kulturinstitutioner - kan ha inom ramen för ett bredare samarbete med u-länder".

Utrikesutskottet konstaterar i sitt betänkande 1978/79:1 att "det bredare samarbetet som hittills avsett dels Algeriet och Egypten, vilka i övrigt icke får svenskt bistånd, dels programländerna Tunisien och Cuba, hålls åtskilt från det långsiktiga utvecklingssamarbetet och avser genomgående smärre projekt av ömsesidigt intresse för Sverige och berörda länder." I ett särskilt yttrande (s) förklaras att innebörden i eller syftet med det bredare samarbetet inte har preciserats i propositionen. Vidare sades att "konsekvenserna i administrativt hänseende... inte beaktats av regeringen".

Det bredare samarbetet administreras delvis av SIDA men huvudsakligen av den under utbildningsdepartementet sorterande utbildningsberedningen. Före utgången av 1978 kommer beredningens kommersiella funktioner att övertas av det halvstatliga utbildningsbolag varom 1977 års riksdag beslutade.

SIDA handlägger för närvarande det bredare samarbetet med Cuba. Regeringens beslut att från och med budgetåret 1977/78 överföra samarbetet med Tunisien till utbildningsberedningen grundade sig främst på en önskan att undvika sammanblandning mellan det traditionella biståndet med dess inarbetade biståndsrutiner och det bredare samarbetet.

Utbildningsberedningen inrättades efter regeringsbeslut i maj 1975 med uppgift "att planera, samordna och successivt utvärdera en försöksverksamhet rörande utbildningssamarbete med vissa utvecklingsländer" (U 1975:05). Verksamheten igångsattes för att fylla en exportfrämjande funktion samt för att tillgodose den efterfrågan på utbildningsinsatser, främst i anslutning till industriprojekt, som aktualiserades inom ramen för de samarbetsavtal som Sverige - huvudsakligen efter oljekrisen - ingått med Algeriet, Libyen, Egypten, Iran och Irak. Försöksverksamheten skall enligt senare beslut dessutom omfatta Nigeria och Kuwait, även om formella samarbetsavtal inte ingåtts med dessa länder. Utgångspunkten för verksamheten är att den skall vara baserad på kommersiella villkor. Detta innebär att de tjänster, som man från svensk sida ställer till förfogande i normalfallet finansieras av landet i fråga. Svenska biståndsmedel avses därför inte utnyttjas annat än undantagsvis och i så fall med mindre belopp. För 1977/78 har biståndsmedel för bredare samarbete avsatts för att underlätta samarbetet med Algeriet samt Egypten. Också för det bredare samarbetet med Tunisien disponerar beredningen vissa biståndsmedel. Enligt regleringsbrevet för 1978/79 avseende anslag till det internationella utvecklingssamarbetet disponerar SIDA 28 milj. kr enligt beslut av beredningen för internationellt utbildningssamarbete. Vidare heter det:

"Medlen får användas för projektsamarbete med Algeriet, Egypten, Irak, Jamaica, Nigeria och Tunisien och med högst 2 000 000 kr. för förberedelse av kurser som anordnas genom beredningens försorg. Resterande medel för bredare samarbete disponeras enligt särskilda beslut av regeringen."

SIDA utbetalar medlen på rekvisition av beredningen.

Beredningens arbetsuppgifter omfattar:

- att medverka i uppbyggnaden av olika utbildningsinstitutioner i de berörda länderna,
- att medverka i organiserandet av delegationsbesök och kurser i Sverige,
- att rekrytera personal för tjänstgöring under kortare eller längre perioder i de berörda länderna, samt
- att vid behov kunna ge råd i utbildningsfrågor till svenska företag i samband med industriprojekt i de berörda länderna.

Beredningen, som har ett kansli på fyra personer fungerar som ett kontakt- och förmedlingsorgan. Arbetet utförs i stor utsträckning genom konsultmedverkan. Framför allt räknar man med att kunna utnyttja kunskaper och erfarenheter tillgängliga inom den offentliga sektorn. I beredningen ingår representanter för utbildnings- (ordförandeposten), utrikes-, handels-, budget-, industri- och arbetsmarknadsdepartementen samt SIDA.

Efter en utredning inom handelsdepartementet ("Ökade insatser för svensk export till u-länder", Ds H 1976:5) begärde regeringen i prop. 1976/77:83 "Om exportfrämjande åtgärder avseende u-länder" i februari 1977 riksdagens bemyndigande att få teckna aktier i ett bolag främst inom

utbildningsområdet. Detta bolag kommer att inleda sin verksamhet före utgången av 1978. Bolaget, som kommer att inriktas på försäljning av utbildnings- och förvaltningskunskande i vid mening, förutses kunna överta beredningens funktion vad avser försäljning av utbildningstjänster. SIDA förväntas ha intresse att utnyttja bolaget för vissa insatser, och är representerat i bolagets styrelse.⁵

Utbildningsberedningen har genom en skrivelse till regeringen daterad den 11 maj 1978 velat

”fästa regeringens uppmärksamhet på att verksamheten kommit att utvidgas till sådana områden som inte kan överföras till bolagets verksamhet. Beredningen har genom särskilda beslut fått en del administrativa funktioner (myndighetsfunktioner). Genom att detta organ existerat har regeringen kunnat utnyttja det för att utföra uppgifter som det varit svårt att hitta något annat lämpligt förvaltningsorgan för.”

Beredningen gör bedömningen att den fyllt ett reellt behov, som kan antas komma att förstärkas med ökande intresse för u-landssamarbete. Beredningen fyller en funktion i samband med uppföljningen av utbildningsfrågor i anknytning till ramavtalen, och detta arbete torde, menar beredningen, framdeles komma att öka både vad avser redan ingångna avtal och för nya ramavtal som kan tillkomma. Beredningen har i sina myndighetsfunktioner uppträtt som representant för den svenska regeringen i bilaterala diskussioner om bl. a. utbildningssamarbete. Detta har inneburit ett växande berednings-, förvaltnings- och uppföljningsansvar för bl. a. biståndsmedel.

Myndighetsuppgifterna har motsvarat ”det aktiva engagemang från den svenska statens sida som efterlysts från olika u-länder, bl. a. i samband med överläggningar i de blandade kommissionerna.” Dessa uppgifter kan, enligt beredningen, inte överföras till ett halvstatligt, affärsdrivande bolag.

För lösningen av de nämnda uppgifterna krävs enligt beredningens bedömning en beredningsfunktion inom regeringskansliet även i framtiden. Följande alternativ anges beträffande lokaliseringen:

”En möjlighet är att beredningen bibehålles i nuvarande former med i huvudsak samma representation från departementen och med samma sekretariatsfunktion som nu, dvs. anknuten till utbildningsdepartementet. En annan möjlighet är att organisationen i stort sett blir densamma men anknys till ett annat departement. En tredje möjlighet är att sekretariatsfunktionen ingår i något departements ordinarie arbetsuppgifter, och att eventuellt till detta departement knyts en rådgivande grupp med ungefär beredningens nuvarande sammansättning.”

Frågan om till vilket departement sekretariatsfunktionen skall knytas bör, menar beredningen, ”avgöras mot bakgrund av en bedömning av vilka uppgifter som i framtiden kommer att vara dominerande i samband med samarbetsavtalen och inom det bredare samarbetet.”

Vi delar beredningens uppfattning att den fyllt ett reellt behov och att detta kan förmodas komma att öka. Det nya bolaget kan inte överta de funktioner i anslutning till ramavtalen, de blandade kommissionerna och det biståndsfinansierade bredare samarbetet som redovisats ovan. Beredningen synes oss i sin skrivelse peka på tre realistiska organisatoriska alternativ. Ett fjärde alternativ är att överföra ansvaret till SIDA.

En lösning vore att bibehålla beredningen i nuvarande former, med samma

⁵ För en presentation av ”utbildningsbolaget” se avsnittet om detta i bil. 5.

representanter för departement och verk och samma sekretariat, samtidigt som beredningens mandat uttryckligen vidgades från utbildningsfrågor till insatser i allmänhet, som kan befrämja utvecklingen av ett bredare samarbete. I praktiken har beredningens verksamhet aldrig begränsats till rena utbildningsfrågor. Med förvaltningsansvaret för det bredare samarbetet med Tunisien följde också ett mandat att ta sig an kunskapsöverföring i vid bemärkelse.

I och med att beredningens mandat vidgas från utbildning till tjänster och kunskapsöverföring i allmänhet försvinner emellertid en del av dess nära anknytning till sin nuvarande huvudman, utbildningsdepartementet. Rent allmänt gäller att samordningen av Sveriges politik gentemot enskilda länder åvilar utrikesdepartementet. Utrikes- och handelsdepartementens gemensamma avdelning för utrikeshandelsärenden (UHD) svarar t. ex. för förberedelserna inför blandade kommissionsmöten med samarbetsländerna som berör en rad grenar av svensk förvaltning.

U-avdelningen har ansvaret för det interdepartementala samrådet inför diskussioner om bredare samarbete med Tunisien och Cuba. Vid dessa tillfällen spelar de svenska ambassaderna i berörda huvudstäder en viktig roll genom att förmedla och initiera förslag till samarbetsområden. Speciellt i de fall biståndsmedel stått till förfogande för bredare samarbete har ambassadernas insats i beredningen varit betydelsefull.

För att bättre motsvara ansvarsfördelningen inom kanslihuset och för att skapa de bästa förutsättningarna för ett nära samarbete med ambassaderna talar mycket för att utbildningsberedningen överförs till utrikesdepartementet. Utbildningsberedningen skulle därvid omvandlas till en beredning för bredare samarbete.

Beredningen skulle uppträda utåt som en del av utrikesförvaltningen. Riskerna för sammanblandning med utbildningsbolaget, som efter hand tar över utbildningsberedningens försäljningsfunktion, skulle därmed reduceras. Inom utrikesdepartementet skulle beredningen dels förbereda och delta i bilaterala diskussioner om bredare samarbete, och dels som anslagsansvarigt organ fungera som uppdragsgivare åt svenska institutioner, organisationer och företag. Beredningens rent operativa verksamhet skulle begränsas till organiserandet av delegationsbesök i Sverige och enstaka mindre insatser.

Genom att beredningen till en betydande del av sin verksamhet skulle få karaktär av biståndsorgan finns anledning att pröva om verksamheten inte i stället bör överföras på SIDA. Möjligheten att låta beredningen svara för samordningen och samtidigt utnyttja SIDA som sekretariat finns också. Mot dessa alternativ talar att en del av verksamheten inte är bistånd. När biståndsmedel används sker det dessutom ofta i samföre med annan verksamhet, som förutsätter interdepartemental samordning. Ett avgörande argument är önskvärdheten av att undvika sammanblandning mellan det bredare samarbetet och det landprogrammerade biståndets principer och beredningsrutiner.

Som ett bidrag till diskussionen om det bredare samarbetets administration önskar vi, på grundval av det ovan förda resonemanget, som vår uppfattning framföra att den bästa lösningen tills vidare torde vara att överföra beredningen till utrikesdepartementet samtidigt som den omvandlades till en beredning för bredare samarbete.

SIDA, som skulle vara representerat i beredningen, borde liksom hittills kunna ansvara för handläggningen av delar av det bredare samarbetet. SIDA torde inte sällan visa sig vara det lämpligaste organet, medan det i andra fall kunde visa sig lämpligare att anlita det nya utbildningsbolaget, något av de statliga affärsverkens dotterbolag för utländsk konsultverksamhet (SWEDTEL, SWEDPOWER, Statskonsult International AB m. fl.) eller låta det egna sekretariatet ansvara för insatsens handläggning.⁶

SIDA bör i sina anslagsframställningar framföra förslag och synpunkter i vad avser den del av beredningens verksamhet, som finansieras med biståndsmedel. Därigenom underlättas en offentlig diskussion om det bredare samarbetet. Största möjliga offentliga insyn i verksamheten är viktig.

3.1.5 Utvecklingssamarbetet och utrikesrepresentationen

I avsnitt 1.7 ovan har biståndskontorens framväxt och strävandena sedan år 1973 till integration av ambassad och biståndskontor redovisats. Den framtida relationen mellan ambassad och biståndskontor behandlas f. n. av utredningen om utrikesrepresentationen, vilken skall undersöka möjligheten att göra verksamheten inom utrikesrepresentationen mera rationell genom en bättre samordning av fältverksamheten. I avsnitt 3.2.2 och 3.2.4 kommer vi att ge vår syn på biståndskontorens roll i utvecklingssamarbetet. Förslag om ytterligare delegering och decentralisering till biståndskontoren framförs. Nedan framförs synpunkter för utrikesrepresentationsutredningens övervägande samt vissa konkreta förslag som statsmakterna synes oss böra pröva redan innan denna utredning överlämnat något betänkande.

Biståndskontoren, som under budgetåret 1978/79 kommer att vara 14 till antalet, utgör sedan 1973 sektioner inom de svenska ambassaderna. Samtidigt fungerar de som SIDA:s fältkontor. SIDA äger rätt att inom området för sin kompetens instruera beskickningarna. Beslut om att inrätta biståndskontor fattas av regeringen på förslag av SIDA, som sedan själv beslutar om hur kvoten för utsänd biståndskontorspersonal skall fördelas mellan de olika kontoren, om kontorens budgetar etc. Endast biståndssattachén förordnas av regeringen, vilket sker på förslag av SIDA. Övrig utsänd personal förordnas av SIDA. Biståndskontoren, som inte sällan har väsentligt flera utsända än resp. ambassads allmänna del, arbetar inom ett decentraliserat och flexibelt administrativt system, som skiljer sig påtagligt från utrikesdepartementets centraliserade system. Biståndskontorens arbete är ytterst operativt med avsevärt större mängd dagliga kontakter med landets myndigheter än vad som är vanligt för en ambassad.

1973 års beslut syftade till en tämligen långtgående integration i såväl administrativ som operativ bemärkelse. Sedan dess har en inte obetydlig samordning åstadkommit i normalfallet. Svårigheterna har emellertid visat sig betydande och nyttan av vissa typer av integration har ifrågasatts.

Vi har funnit att det för utvecklingssamarbetets del är angeläget att biståndskontoren behåller sin särställning inom ambassaderna. Det bör liksom hittills vara möjligt för beskickningschefen att efter samråd med biståndskontorschefen utnyttja biståndskontorets personal för ekonomisk rapportering. Fortsatt administrativ integrering synes oss också angelägen för ett effektivt utnyttjande av tillgängliga resurser. Enligt föreliggande redovisning

⁶ Den s. k. konsultexportutredningen utreder f. n. enligt regeringsbeslut 1978-03-02 förutsättningarna för en samverkan vad gäller statens konsultverksamhet i utlandet.

förutsätter detta emellertid en anpassning av utrikesdepartementets administrativa system i riktning mot SIDA:s nuvarande system. Vi noterar, att den nyligen tillsatta utredningen om utrikesrepresentationen enligt de tidigare citerade direktiven bör pröva förenklingar av ambassadernas interna administration, inklusive lämplighet av ökad beslutanderätt för dessa i administrativa frågor. (Se avsnitt 1.7.3 ovan).

Av våra förslag till fortsatt delegering och decentralisering till biståndskontoren följer att biståndskontorens personal bör vara specialiserad på de arbetsuppgifter som utvecklingssamarbetet är inriktat på. I normalfallet bör biståndssattachén inte fungera som ställföreträdare för beskickningschefen, även om attachén är äldre och mera erfaren än sina kolleger på ambassadens allmänna del. Attachén bör emellertid, enligt vår mening, kunna ges ambassadråds ställning – som fallet är vid bl. a. norska biståndsamambassader. Därmed skulle kontorets betydelse markeras gentemot värdlandet såväl som inom beskickningen.

Beskickningschefen har en viktig roll i utvecklingssamarbetet, som ofta utgör den centrala delen av relationen till stationeringslandet. Vid tillsättning av chefsbefattning vid biståndsamambassad bör tidigare erfarenhet av utvecklingssamarbete tillmätas stor vikt. Befattningarnas ställning inom den svenska utrikesförvaltningen bör motsvara utvecklingssamarbetets betydelse i svensk utrikespolitik. Vi bedömer det som naturligt att beskickningschefens ledning av verksamheten utövas på ett sådant sätt att biståndssattachén ges ett klart ansvar för handläggningen av biståndsfrågor.

Vi anser det vidare värdefullt att personalplanering för biståndsamambassaderna samordnas. 1973 års beslut om gemensam utbildning för personal som skall tjänstgöra vid biståndsamambassader bör förverkligas. Arbetet på en u-landsambassad är en i många hänseenden krävande uppgift och det är angeläget att detta återspeglas i personsammansättningen och förberedelserna för tjänstgöringen. SIDA bör ha huvudansvaret för denna utbildning. Den förekommer redan sporadiskt i form av att UD-tjänstemän tillbringar någon tid på SIDA för "briefing" eller genomgår utbildning på SIDA:s kursgård i Uppsala före utresan.

Tillkomsten under 1970-talet av nya svenska organ med inriktning på u-länderna har lett till nya uppgifter för biståndsamambassaderna. Med inrättandet av den i proposition 1977/78:135 föreslagna fonden för industriellt samarbete med u-länder torde följa ytterligare uppgifter för åtminstone några av dem. Enligt propositionen "bör fonden kunna utnyttja sig av beskickningarna i sina kontakter med berörda u-länder och därmed samtidigt, i fråga om programländerna, få tillgång till biståndskontorens tjänster". Vi finner det naturligt att biståndskontoren anlitas i detta arbete, som till en del skall finansieras med biståndsmedel och som skall "stödjä projekt som främjar en industriell utveckling som ligger i linje med de bistånds- och utvecklingspolitiska mål" som gäller för samarbetet i övrigt.

Kontoren torde främst böra anlitas för beskickningarnas yttrande över projekt som är aktuella för finansiering, medan kontaktförmedling etc. i anslutning till genomförandet av en enskild investering normalt torde vara av den arten att det snarare faller på ambassadernas allmänna del. Arbetsfördelningen vid den enskilda ambassaden får emellertid bestämmas vid denna med hänsyn till personaltillgång och aktuell arbetssituation.

3.2 SIDA:s organisation och arbetsformer

3.2.1 SIDA:s huvuduppgifter

Styrelsen är, enligt SIDA:s nu gällande instruktion, "central förvaltningsmyndighet för det direkta utvecklingssamarbete som Sverige bedriver med utvecklingsländer".

Biståndsministern understryker i proposition 1977/78:135 "att det direkta samarbetet med enskilda länder till sin helt dominerande del bör inriktas på programländerna. Samarbetet med dessa länder blir därmed SIDA:s centrala arbetsuppgift". Biståndsministern finner också att den ändamålsbestämda bidragsgivningen till FN-organen utgör "ett väsentligt inslag i biståndsarbetet." Under särskilda rubriker behandlar propositionen stöd till befrielseströrelser och annat humanitärt bistånd, katastrofbistånd och stöd till enskilda organisationers biståndsverksamhet. Arbetsfördelningen mellan SIDA och andra organ på dessa områden behandlades i föregående avsnitt. Här diskuteras de krav som SIDA ställs inför när det gäller samarbetet med programländerna.

Utvecklingssamarbetets praktiska utformning har, som framgår av avsnitt 1.5, förändrats kraftigt och snabbt under den tid SIDA verkat. Tyngdpunkterna för såväl biståndspolitikerna som biståndets utformning och SIDA:s arbetsformer har förskjutits. Förändringar sker fortlöpande såväl i Sverige som i u-länderna och inom det internationella utvecklingssamarbetet. SIDA:s arbetsformer har under hand förändrats som en nödvändig anpassning till den snabba utvecklingen av det svenska biståndet.

Biståndet kan under de närmaste åren väntas få i huvudsak de former som utvecklats i samarbetet med de nuvarande programländerna. Utrikesutskottet (UU 1978/79:1) framhåller att en strävan bör vara att biståndet skall utgöra en växande del av vår samlade produktion. Biståndsanslagen torde dock knappast kunna öka i den takt som skett. Utrikesutskottet framhåller också att kretsen av mottagarländer bör förändras endast med stor försiktighet.

Biståndsförvaltningen och dess tjänstemän arbetar i en ur metodsynpunkt ovanligt osäker miljö. Regimer och utvecklingspolitik förändras. Kulturella, sociala, ekonomiska och politiska faktorer varierar. Det existerar inte heller en allmänt omfattad uppfattning om utvecklingsprocessen och om biståndsgivningens roll i denna, vare sig i i- eller u-länder.

Biståndsorganets uppgift underlättas inte av, som utrikesutskottet uttrycker det (UU 1978/79:1), "den konflikt som understundom kan uppstå mellan de svenska biståndspolitiska målen och ett mottagarlands utvecklingspolitik".

SIDA:s styrelse framhåller i sitt remissyttrande över vårt huvudbetänkande, under rubriken "Motstridiga mål", att mål och möjligheter i utvecklingssamarbetet inte sällan är svåröfrenliga. Svenskt bistånd bör, enligt styrelsen, syfta till vissa mål, nämligen tillväxt och utjämning, att möta basbehov, oberoende – självständighet samt medinflytande – demokrati. Samtidigt måste svenska insatser i u-länder,

"för att de överhuvud skall vara meningsfulla och ha möjlighet till framgång, vara förankrade i landet, ingå i dess egna ansträngningar och som regel vara önskade

av dess myndigheter.

I vissa fall går det inte att förena dessa principer på kort sikt. Utvecklingssamarbetet får i samarbetet med enskilda länder – och särskilt de mycket fattiga – inriktas på avlägsna mål och ha karaktären av en fortlöpande diskussion."

Styrelsen betonar att dialogen som leder fram till överenskommelse om det svenska biståndets inriktning i de enskilda programländerna inte kan följa någon allmängiltig dagordning:

"Programländerna är olika i fråga om ekonomiska och praktiska förutsättningar och resurser och har olika önskemål om graden och arten av svensk medverkan."

Vi finner det angeläget att understryka de olikheter mellan programländerna som SIDA betonar och som vi ovan berört. Varierande resurser och förutsättningar för samarbetet med olika länder gör det nödvändigt att noga följa utvecklingen i vart och ett av länderna. Aktuella landkunskaper har stor betydelse för SIDA:s möjligheter att verka för att de biståndspolitiska målen uppfylls i samarbetet med programländerna.

Instrument i denna verksamhet är land- och sektoranalyserna. I revisionsrapporten "SIDA i Indien" från 1976 betonar RRV behovet av en aktuell landanalys för varje mottagarland: "Landanalysen bör för att kunna utnyttjas i den övergripande biståndsplaneringen utgå från och struktureras efter de svenska biståndspolitiska målen."

SIDA framhåller i sitt remissyttrande över denna RRV-rapport:

"När landbeskrivningar började utarbetas var det ett försök att regelbundet åstadkomma en samlad bedömning av landet. Erfarenheten visade så småningom att det behövdes snabbare och oftare återkommande bedömningsinstrument. Arbetet med en landanalys tar ofta uppåt ett halvt år och dokumentet är alltför arbetskrävande för att kunna revideras ofta. I sitt sammanhang med andra utredningar och analyser har emellertid landanalysen alltmer fått karaktär av basdokument om landet. För den årliga prövning som styrelsen och regeringen gör av biståndet till varje mottagarland utgör landanalysen en del av kunskapsunderlaget. (...)

RRV:s förslag, att landanalyser av mottagarländerna skall utgå från de svenska biståndspolitiska målen, är intressant. RRV synes emellertid underskatta svårigheterna att rent praktiskt få fram de uppgifter om förhållandena i mottagarländer, som skulle möjliggöra totalanalyser om t. ex. jordäggande, inkomster och inkomstfördelning."

Det synes oss angeläget att studier görs som leder till successivt förbättrade möjligheter att bedriva utvecklingssamarbetet med vart och ett av programländerna enligt de biståndspolitiska målen. Problemorienterade analyser relaterade till de biståndspolitiska målen av förhållanden i programländerna som är av betydelse för utvecklingssamarbetets resultat bör vara av stort värde. Dessa behöver inte alltid vara kompletta landanalyser utan kan ägnas t. ex. någon central fördelningspolitisk frågeställning eller förhållandena inom en viss sektor. Jordfördelningen är ett sådant exempel. SIDA berör denna fråga i sitt remissyttrande över vårt huvudbetänkande:

"Av stor vikt är att gemensamt med landet ange mål och dra upp riktlinjer för samarbetet. Är jordfördelningen i ett land mycket sned kan en insats för att förbereda en jordreform, för central planering och för utbildning på olika nivåer vara en förutsättning för att andra insatser – t. ex. jordbrukskredit till småbrukare – skall bli meningsfulla."

De av SIDA nämnda praktiska svårigheterna med att få fram uppgifter om t. ex. jord-, kapital- och inkomstfördelningen i programländerna bör inte underskattas. Betydelsen av att sådana förhållanden beaktas gör det desto mer angeläget att ta vara på de uppgifter som går att få fram.

Två huvuduppgifter för SIDA bör framhållas beträffande samarbetet med programländerna. Den ena huvuduppgiften är att vara den svenska parten i utformningen av samarbetsprogram med vart och ett av programländerna med utgångspunkt från de biståndspolitiska målen. Uppgiften omfattar hela landprogrammeringsarbetet och inte minst det bakomliggande arbetet att utveckla de allmänna landkunskaperna och sektorkunskaperna om vart och ett av länderna. Operativt innebär uppgiften förhandlingar om samarbetsavtal och beredning av underlag för beslut om samarbetsprogram, inklusive idé- och insatsberedningar. Bland de faktorer som måste vägas in i övervägandena om samarbetsprogrammen befinner sig – förutom de ovan nämnda – SIDA:s och den svenska resursbasens kapacitet inom olika ämnesområden.

Den andra huvuduppgiften gäller resursöverföringen inom samarbetsprogrammen. Vi har i avsnitt 2.4 redovisat inom SIDA gjorda bedömningar av vilka sektorer och ämnesområden som med utgångspunkt från programländernas önskemål förväntas präglade det framtida utvecklingssamarbetet. För att klara denna uppgift behöver biståndsmyndigheten kartlägga, utveckla och anskaffa de resurser som efterfrågas av programländerna som stöd för deras arbete med att utforma och genomföra planer, program och projekt. Uppgiften ställer stora krav på fackkunskap och resursplanering. Det är en viktig långsiktig uppgift att aktivt utveckla och u-landsanpassa den resursbas, som kommer att behövas för det framtida utvecklingssamarbetet. Den innefattar följande deluppgifter eller roller för SIDA:⁷

-mäklarrollen: SIDA skall kunna förmedla kunskaper. Det kräver kunskap om hur ett visst problem har lösts i Sverige och i andra länder. SIDA skall kunna ge svar på frågan hur ett problem kan lösas och vem eller vilka som har de bästa möjligheterna att hjälpa till med att lösa det. I sitt remissyttrande över vårt huvudbetänkande framhåller styrelsen att SIDA "står till tjänst med anvisning på lämpliga institutioner i Sverige och utomlands och inom FN-systemet."

-resursutvecklingsrollen: SIDA behöver kännedom om resursbasen i Sverige och internationellt. En viktig uppgift är därutöver att aktivt utveckla de resurser som kommer att behövas och att anpassa dem till den speciella arbetsmiljö som finns i u-länderna i allmänhet och i vart och ett av programländerna. Det ovan citerade remissyttrandet fortsätter: "SIDA disponerar medel för att bygga upp resurser i Sverige och i u-länder och för att utbilda och handleda svensk personal för uppgiften".

-pådrivarrollen: att aktivt verka för att nya lösningar på u-ländernas problem inom olika ämnesområden utvecklas. Det kan ske i samarbete med FN:s fackorgan eller fristående institutioner med u-landsanknytning. SIDA vill enligt det nämnda remissyttrandet särskilt pröva "hur utnyttjandet av forskning i utvecklingsarbetet skall ordnas rationellt och hur Sveriges samarbete med FN-organen skall samordnas med direkt samarbete med u-länder och bli en angelägenhet som engagerar allmänheten och folkrörelserna."

⁷ Se bilaga 20: Att bygga kunskap. Sektorbyråernas och institutionssamarbetets roll i biståndet av L-O Edström

3.2.2 SIDA:s organisation

I en konsultrapport som skrivits på utredningens uppdrag av Scandinavian Institutes for Administrative Research SIAR (se bilaga 9) konstateras att biståndsorganisationen har visat en ovanligt god förmåga till anpassning och förändring av den egna verksamheten och rollen. SIAR-konsulterna baserar sin slutsats på dels en bedömning av takten och omfattningen i omvärldens förändringar, dels en jämförelse med andra statliga och privata organisationer och deras anpassningsförmåga. Samtidigt framhåller SIAR tre kritiska huvudområden, nämligen behovet av att förstärka ledningskapaciteten, "dialogkapaciteten" och "resurskapaciteten". Med "dialogkapacitet" avses i första hand biståndskontorens och deras roll i den s. k. dialogen med mottagarländerna.

I SIAR-rapporten betonas att de ökade kraven på kvalificerad medverkan från det svenska biståndsgörandet förutsätter en god förståelse av mottagarlandets utvecklingspolitik, utvecklingsstrategi och utvecklingssituation. Vidare betonas kravet att utan förseningar och felslut kunna reagera på förändringar i planeringsförutsättningar.

SIAR betonar behovet av att förstärka biståndskontorens kapacitet:

"Självfallet förekommer skillnader mellan olika biståndskontor. Statsmakternas politik och SIDA:s disponeringar i förhållande till olika mottagarländer ger olika krav på dialogformerna och dialogkapaciteten. I ett antal länder där Sverige under lång tid bedrivit biståndsverksamhet är emellertid situationen sådan att den påkallar en förstärkning av dialogorganisationen. Det är inte i första hand frågan om kvantitativa förstärkningar utan kvalitativa."

En fortsatt och förstärkt decentralisering av SIDA:s organisation sägs förutsätta viktiga förändringar av inställningen till biståndskontorens roll i systemet.

Att förstärka SIDA:s "resurskapacitet" innebär enligt SIAR-rapporten

"att öka dess kunskaper och förmåga att mobilisera erforderliga resurser från hela det omgivande samhället. Vidare måste biståndsorganisationen utveckla och utbilda sin 'resursbas' för att den bättre skall stämma överens med de krav och förutsättningar som den ställs inför i samband med engagemang i u-länderna. Biståndsorganisationen måste också utveckla sina egna metoder och insikter om hur man kan utnyttja resursbasen i samtliga förekommande faser i u-landsengagemang från idégivning till och med genomförande och utvärdering".

Vi finner dessa bedömningar väl lämpade som utgångspunkt för våra överväganden om SIDA:s organisation. Vi behandlar först biståndskontorens roll i organisationen och därefter SIDA:s organisation i Stockholm. I avsnitt 3.2.3 behandlas ledningsfunktionen. Avsnitt 3.2.4 tar upp kapacitetsbehoven vid biståndskontoret och i Stockholm och i samband därmed avvägningen mellan att öka SIDA:s personal och att ökad utsträckning anlita den utanförstående resursbasen.

Biståndskontorens roll i SIDA:s organisation behandlades i RRV:s revisionsrapport *Analys av SIDA 1974*. Som skäl för att decentralisera en större del av SIDA:s arbetsuppgifter anför rapporten

"att en utbyggd platsrepresentation har bättre möjligheter än SIDA-S att handha den nödvändiga kontakten med mottagarlandets myndigheter och svenska bistånds-

arbetare. Ett väl fungerande biståndskontor kan förbättra kommunikationen mellan givare och mottagare för en effektivare handläggning av de många biståndsadministrativa frågor, som ett expanderande bistånd för med sig oavsett formerna för biståndsgivningen. Ett större framtida inslag av programbistånd bör också föra med sig en mängd arbetsuppgifter för givaren inom dessa program i form av planering och uppföljning, även om uppgifternas karaktär blir annorlunda jämfört med dagens biståndssamarbete.

En alltför långtgående administrativ delegering till fältet kan å andra sidan motverka upprätthållandet och tillämpningen av en enhetlig biståndspolitik från SIDA gentemot samtliga mottagarländer. Man kan därmed riskera att överblicken över det totala bilaterala biståndet går förlorad. Vidare talar den ofta förhandenvarande bristfälliga sakkunskapen vid biståndskontoren mot decentralisering. De svårigheter som talar mot en ytterligare decentralisering är emellertid inte större än att de borde kunna lösas dels genom att biståndsprogrammen blir mer riktlinjeangivande, dels genom rekrytering av mer kvalificerad personal till biståndskontoren.

RRV anser således att argumenten för decentralisering av biståndsadministrationen är så pass starka, att en sådan ordning förtjänar att verkligen fullt ut prövas i praktiken genom försöksverksamhet med ytterligare delegering av arbetsuppgifter och beslut inom insatsplanering och uppföljning till ett eller flera biståndskontor. RRV vill också i sammanhanget påtala de konsekvenser som en försöksverksamhet med decentralisering måste få bl. a. på organisation, beslutsansvar och facklig sakkunskap vid biståndskontoren. Ett större ansvar för biståndskontoren angående planering och uppföljning bör således föra med sig bl. a. större beslutsrätt för BK-chefen, en kvalitativ förstärkning av programsektionerna och en utökning av tillgången på specialistfunktioner (ekonom, tekniker m. m.)."

I sitt remissyttrande över RRV-rapporten framhåller SIDA att

"delegering till biståndskontoren är en väg som redan anlitas för att stärka landinriktningen av biståndet och som kan anträdas ytterligare i samband med en förnyad översyn av förhållandet mellan SIDA:s huvudkontor och biståndskontoren".

Den i citatet nämnda översynen av förhållandet mellan SIDA:s huvudkontor och biståndskontoren avslutades i december 1975. I slutrapporten "SIDA – en fältorienterad organisation" föreslås ett konkret handlingsprogram för decentralisering av en rad arbetsuppgifter till biståndskontoren, bl. a. i fråga om utarbetande av samarbetsprogram, idé- och insatsberedningar och administrativa ärenden. Flera av de föreslagna åtgärderna har helt eller delvis genomförts. Det framgår t. ex. av avsnitt 1.5 och 1.7 ovan att en allt större del av arbetet med samarbetsprogram och insatsberedning sker vid biståndskontoren. Tjänstemän från biståndskontoren deltar numera ofta i föredragningar i direktion och styrelse i viktigare ärenden rörande programländerna.

Biståndskontorens utveckling och de utökade befogenheter kontoren fått genom fortgående decentralisering är en förutsättning för den förskjutning av SIDA:s arbete närmare programländerna som skett. Biståndskontoren har en central roll i kraft av sina löpande diskussioner med myndigheterna i programländerna.

Utredningen finner att, vid en jämförelse med andra givarländer (se avsnitt 1.8 och bilaga 8), mottagar- och fältorienteringen av svenskt bistånd ter sig enastående. Sverige har hunnit betydligt längre i denna riktning än andra länder, av vilka flera är på väg att bygga ut sina fältorganisationer. US AID har visserligen en mycket större andel av sin personal stationerad vid

biståndskontoren än SIDA, men dessas befogenheter är i vissa avseenden mer begränsade. UNICEF:s arbetsformer torde vara långt mer fältorienterade än något annat biståndsorgan.

Utredningen har funnit att den förstärkning av biståndskontorens kapacitet och den utveckling av samarbetsformerna som skett har gett erfarenheter som bestyrker uppfattningen att ökat ansvar för biståndskontoren kan effektivisera biståndet. De nära kontakterna med mottagarmyndigheterna ger möjligheter till löpande avstämning av samarbetet i alla dess faser. Utredningen har under sina resor kunnat konstatera att man från mottagarländernas sida sätter stort värde på de täta kontakterna med biståndskontoren. Särskilt värdefullt är det för mottagarlandet om det går att få besked från biståndskontoret och att kunna använda biståndskontoret som kvalificerad samtalspartner i den egna planeringsprocessen. En sådan ordning bidrar till ett effektivare samarbete, både ur Sveriges och ur programlandets synvinkel.

Vi finner, sammanfattningsvis, att SIDA hunnit långt på vägen mot en förstärkning av biståndskontorens ställning i organisationen. Ytterligare decentralisering av SIDA:s arbete bör kunna ske i syfte att främja en klarare arbetsfördelning mellan huvudkontor och biståndskontor och med bibehållande av en konsekvent biståndspolitik. Det pågående förändringsarbetet inom SIDA, som bl. a. innefattar direktiv om fältorientering, synes kunna leda till åtgärder i här avsedd riktning. Vi vill samtidigt framhålla de svårigheter som föreligger på vägen mot ökad fältorientering, t. ex. den begränsade tillgången på kvalificerad och fackkunnig personal och olika administrativa regler som f. n. tillämpas. Vi återkommer med förslag till åtgärder i dessa avseenden i avsnitten nedan.

Vi konstaterade i föregående avsnitt att SIDA i samarbete med programländerna har två huvuduppgifter: landprogrammeringen och samordningen av samarbetsprogrammen respektive utveckling och överföring av resurser inom olika sektorer. Den första uppgiften är den primära arbetsuppgiften för länderbyrå. Den andra huvuduppgiften är den centrala för sektorbyråerna, personalbiståndsbyrå och inköpssektionen. Biståndskontoren har en viktig roll i båda dessa hänseenden. Personalorganisationerna anser att biståndskontoren i normalfallet bör svara för insatsberedningarna och för det löpande samarbetet samt för beredning av samarbetsavtal. De framhåller att detta innebär krav på ökad decentralisering till biståndskontoren, som behöver kapacitetstillskott för de utvidgade uppgifterna.

Den övervägande uppfattningen bland dem som bidragit med uppsatser och synpunkter till utredningens arbete synes också vara att man bör eftersträva en renodling av roll- och ansvarsfördelningen mellan huvudkontoret och biståndskontoren. De senare skulle svara för administrationen av insatserna från idé till resultatvärdering och för att Sveriges medverkan i dessa anpassas till förhållandena i varje land. Hemmamyndigheten skulle ha huvudansvaret för resursutbudets kvalitet och storlek, förankringen i svensk opinion, ledning och samordning samt policy och riktlinjer. En författare beskriver arbetsfördelningen mellan beskickningarna – normalt med biståndskontor bestående av personal från SIDA – och kontoret i Stockholm på följande sätt:⁸

⁸ Se Bilaga 14: SIDA – debattorgan eller verkstad? av Anders Forsse.

”De sålunda förstärkta beskickningarna administrerar allt svenskt stöd till akkrediteringsländerna som ankommer på verket. Sedan samförstånd nåtts om hur det av svenska statsmakterna angivna rambeloppet skall utnyttjas – vilket i regel skall kräva ställningstagande av verket i Stockholm – svarar beskickningen för behövlig svensk medverkan i planering, beredning, genomförande och resultatvärdering av de projekt, som skall stödjas av Sverige. Beskickningen skall därvid i behövlig och möjlig utsträckning utnyttja dels kapaciteten hos sektorinriktade enheter inom verket i Stockholm, dels anskaffningskapaciteten hos rekryterings- och inköpsenheterna. Beskickningen administrerar, hemmaenheterna ställer resurser till förfogande (. . .)

Planerings- och beredningsprocessen sker i u-landet och är åtminstone formellt dess angelägenhet; den skall avse projektet som sådant, inte i första hand den svenska insatsen däri. Det bör vara angeläget att hålla nere det antal tillfällen, då beslut i ärenden, som har att göra med projekts tillblivelse eller genomförande, behöver fattas i Sverige, liksom anspråken på svenskspråkig dokumentation såsom underlag för sådana beslut.”

Som viktiga element nämner författaren avslutningsvis ”en förskjutning av beslutsfattandet från verket hemma till beskickningarna/biståndskontoren, och en renodling av funktionsuppdelningen mellan verkets enheter”.

En utveckling av arbets- och ansvarsfördelningen mellan SIDA:s biståndskontor och huvudkontoret i denna riktning synes oss principiellt riktigt.

Vi anser att decentralisering av program- och insatsarbetet är en naturlig konsekvens av utvecklingen mot ökad mottagarcentrering och genomförd landprogrammering. De nya anvisningar för beredning av insatser som SIDA tillämpar sedan december 1977 (se avsnitt 1.5.6) innebär att beslut om insatser kan delegeras till biståndskontoren. Det synes angeläget att sådana delegering prövas i de fall då insatserna inte är så principiellt betydelsefulla att beslut bör förbehållas generaldirektören, styrelsen eller regeringen. Även i de senare fallen bör insatsberedningen i ökande utsträckning kunna utföras av biståndskontoret. Med den beredningsplan som skall åtfölja delegeringsbeslutet synes förutsättningarna förbättras för en klarare roll- och ansvarsfördelning mellan biståndskontoren och huvudkontorets olika enheter. Genom beredningsplanen kan samtliga berörda enheter tillförsäkras inflytande över handläggningen av varje enskild insats (se avsnitt 1.5.6 ovan). Ökad decentralisering ställer krav på klara riktlinjer från verksledningen. Styrelsens regeringsframställningar om samarbetsprogrammen med varje enskilt land utgör viktiga instrument härför. Stora krav ställs på kvalifikationer hos biståndsattachéer och övriga utsända tjänstemän vid biståndsbeskickningarna.

Beträffande organisationen vid SIDA:s huvudkontor föreslog RRV i *Analyt av SIDA 1974* följande organisatoriska förändringar:

” – Länderprogrammeringsprincipen bör komma klarare till uttryck i SIDA:s organisation än vad som för närvarande är fallet.

– Länderbyrån bör få starkare ställning gentemot sektorbyråerna i beslut om vilka länder som skall erhålla viss typ av bistånd. Den bör också klarare knytas till verksledningen som i allt ökad utsträckning förutsätts ägna sig åt den ländersvisa långsiktiga planeringen. LÖSO:s förslag om landsansvariga befattningshavare med ansvar både för insatssondering, planering och förhandling med mottagarlandet bör också prövas i sammanhanget. Förhållandet mellan länderbyrån och sektorbyråerna skulle kunna byggas upp som en uppdragsgivare-konsultrelation. Ett slopande av sektorbyråerna till förmån för en renodlad länderbyråorganisation är ett annat alternativ som i sammanhanget kan övervägas.”

I sitt remissyttrande till RRV framhåller SIDA att man måste

”kombinera och balansera land- och sektorinriktningen i en flerdimensionell organisation, i vilken än den ena, än den andra dimensionen tilldelas den större vikten. Det finns ingen given lösning.

Biståndet genom SIDA innehåller åtskillig verksamhet som inte avser programländerna eller enbart dessa – bistånd till forskning, katastrofhjälp, bistånd genom enskilda organisationer m. m. Det s. k. ländertänkandet torde bäst tillgodoses inom en organisationsram som innehåller dels landkunnande, dels sektorkunnande samt rekryterings- och inköpsexpertis m. m.

Styrelsen finner att man i fråga om det länderdestinerade biståndet kan göra mera för att stärka den landspecifika inriktningen. Delegering till biståndskontoren är en väg som redan anlitas och som kan anträdas ytterligare i samband med en förnyad översyn av förhållandet mellan SIDA:s huvudkontor och biståndskontoren. Vidare bör landprogrammeringens klarare former och verksamhetsplaneringens ökade tyngd verka i den av RRV rekommenderade riktningen.”

Som ett motiv till sina förslag pekar RRV på den påfallande jämna fördelningen av biståndet på ämnessektorer och

”utesluter inte förmodanden om att den snarare skulle kunna vara en produkt av organisationsstrukturen än baserad på det reella behovet av insatser inom de olika ämnesområdena. Detta skulle i så fall strida mot den princip om mottagarcentrering som SIDA hävdar”.

SIDA fann RRV:s underlag för en sådan misstanke bristfällig, men

”detta hindrar inte att påpekandet av denna risk för ’självförverkligande’ sektorer ändå kan vara relevant. Den fortgående tillämpningen av landprogrammeringstekniken bör motverka tendenser till ett givarstyrt bistånd. Enligt styrelsens övertygelse är ett mottagarcentrerat bistånd – såsom det enligt statsmakternas intentioner bör utformas – ett bättre bistånd, låt vara att det inte alltid är det från förvaltningsmässig synpunkt effektivaste biståndet”.

RRV förordade som huvudalternativ för SIDA en konsekvent länderinriktad organisation med verket indelat i ett antal länder- eller regionbyråer med sammanhållande ansvar under direktionen för allt biståndssamarbete med visst mottagarland. I en sådan organisation skulle sektorbyråerna agera som upphandlare av resurser på uppdrag av länder/regionbyrån utifrån vad som förhandlats fram i samarbetsavtalen. Biståndskontoren skulle, som en naturlig konsekvens, byggas ut.

Enligt RRV-rapporten *SIDA i Indien 1976* hade SIDA då

”fortfarande kvar en organisation där byråerna tenderar att neutralisera varandra. I direktionen, som fungerar som SIDA:s verksledning, sitter bl. a. elva byråchefer, varav en länderbyråchef. Ett länderorienterat tänkande har små utsikter att hävda sig, om ett kompensande-inflytande inte kommer från biståndskontoren. För att i möjligaste mån säkerställa att detta sker måste ett ländertänkande in på SIDA”.

RRV:s andra alternativ går ut på att SIDA reduceras till en rent sektorinriktad organisation. En långt större del av biståndshandläggningen än i dag skulle då läggas på UD:

”Som en konsekvens av landprogrammeringen kan en överföring från SIDA tänkas ske av landanalys, landrapport, utarbetande av samarbetsavtal med bakomliggande dokument och utvärdering av biståndssamarbetet. Likaså skulle det finansiella bi-

ståndet, planbiståndet, teoretiskt sett kunna handläggas direkt av UD, eftersom någon biståndsadministrativ kompetens inte krävs i dessa fall.

Därmed skulle SIDA bli en rent teknisk organisation som ansvarar för upphandling av resurslagen varor och folk, på uppdrag av mottagarländerna".

SIDA:s styrelse anser i sitt yttrande att verket inte motsvarar den beskrivning som RRV ger av SIDA som en sedan länge oförändrad organisation:

"Den organisation som skapades 1971, när länderbyrån inrättades, har successivt förstärkts. Länderbyrån och biståndskontoren, som bl. a. ansvarar för planering och samordning av biståndet till mottagarländerna, representerar idag en stor del av SIDA".

Utredningen har funnit att SIDA:s arbetsformer har utvecklats avsevärt under 1970-talet. Vi har sammanfattat denna utveckling i avsnitt 1.5 ovan. SIAR-konsulterna betonar att SIDA:s organisation under 1970-talet har givit utrymme för initiativ och anpassning. Organisationen har medgivit en successiv rollförändring främst vad beträffar biståndskontorens, men också sektorbyråernas och länderbyråns roll och arbetsuppgifter.

Som framgår av avsnitt 3.1 finner vi övervägande skäl tala för en i stort sett bibehållen arbetsfördelning mellan SIDA och utrikesdepartementet. Vi ser ingen anledning att närmare överväga en så drastisk omorganisation som RRV:s andra alternativ skulle innebära.

Som framgår av avsnitt 1.8 har de flesta internationella biståndsorgan länderbyråer eller andra geografiskt indelade enheter som ansvarar för planering och genomförande av biståndsprogrammen. Sektorbyråernas motsvarigheter svarar för den tekniska kvaliteten i resursöverföringen. I flera biståndsorgan handlägger sektorkunnig personal insatsberedningar och liknande inom de geografiska enheterna.

Inom SIDA har man skapat informella landgrupper som ett sätt att förbättra landsamordningen inom verket och kombinera fackkunskanden med ökat landkunnande. Även inom byråerna har arbetet alltmer kommit att organiseras landvis. Utredningen har erfart att SIDA i samband med utredningens arbete påbörjat ett administrativt förändringsarbete som syftar till en förstärkning av länderbyrån, bl. a. genom en klarare regional indelning av byrån.

Vi finner att SIDA:s landinriktade enheter – länderbyrån och biståndskontoren – gradvis har förstärkts både i fråga om antal tjänster och ansvar för planering och samordning av biståndet till programländerna.

Det nu anförda är ett exempel på de ansträngningar SIDA gör för att anpassa sin organisation till de erfarenheter som programlandssamarbetet kontinuerligt ger.

Den utveckling mot ökad landinriktning av SIDA:s arbetsformer som har skett under senare år (se avsnitt 1.5.6) synes oss riktig. Mot denna bakgrund synes en så genomgripande förändring som den som föreslås i RRV:s första organisationsalternativ inte motiverad.

I den svåra och från land till land varierande arbetsmiljö som SIDA har att verka i är det angeläget att förskjutningar i fråga om behov och krav från u-ländernas sida möts med en beredskap till organisatoriska förändringar inom SIDA. En förutsättning för att dessa smidigt skall kunna vidtas är att SIDA, som hittills, lämnas stor frihet att självt besluta i organisa-

tionsfrågor och om de administrativa formerna för arbetet. Våra överväganden i det följande om SIDA:s interna organisation görs mot bakgrunden av detta synsätt.

Vi finner det naturligt att ta fasta på den pågående utvecklingen och föreslår därför att verkets landsamordnande enhet ges en ställning som är likvärdig med den som sektorbyråerna gemensamt innehar. Detta kan åstadkommas genom att länderbyrån utvecklas till en avdelning med ansvar för att samordna ärenden som rör samarbetet med programländerna – i det följande benämnd "landavdelningen". Sektorbyråerna kan ingå i en annan avdelning, till vilken vi återkommer i det följande. I en tredje avdelning kan ingå de enheter som handlägger ekonomi- och personaladministrativa ärenden.

Med dessa avdelningar synes oss flera syften kunna uppnås:

- likvärdig organisatorisk ställning för SIDA:s två huvuduppgifter, och därmed förstärkt landorientering
- ett sammanförande av besläktad verksamhet och därigenom en bättre samordning mellan berörda enheter
- en förstärkt ledningsfunktion
- en säkrare förankring av den operativa verksamheten i verksledningen
- en fastare ram för beslut och för delegering av uppgifter och ansvar.

Från biståndskontorens sida har betonats vikten av att de snabbt kan få kontakt med verksledningen för samråd och beslut i viktigare frågor. Det synes därför önskvärt att landavdelningen leds av en medlem av verksledningen, som också skulle vara chef för biståndskontoren. Denne skulle främst ägna sig åt planering och uppföljning av det landinriktade biståndet och svara för verksledningens överinseende av detta.

Landavdelningen skulle därmed få en mera operativ roll än länderbyrån har idag. Dess landansvariga skulle i högre grad än idag delta i planerings- och beredningsarbetet vid biståndskontoren. De skulle fungera som länkar mellan biståndskontoren och hemmamyndigheten och få mera av en samordnande funktion för insatsernas beredning och genomförande än de har idag.

En viss personalförstärkning torde i detta sammanhang bli nödvändig. För vart och ett av flertalet programländer bör det finnas en kvalificerad handläggare med betydande landkunnande och med erfarenheter av resursöverföring och annan biståndsadministration.

Man bör i detta perspektiv också pröva om inte länderbyråns geografiska enheter nu bör utvecklas till byråer inom landavdelningen. Cheferna för dessa byråer skulle, under verksledningen, vara hemmamyndighetens huvudansvariga för samarbetsprogrammen. De skulle i likhet med verksledningens ansvariga för dessa frågor resa mycket till programländerna och delta i överläggningar om samarbetsprogrammen med myndigheterna.

Landavdelningen skulle låta utföra sådana studier av för svenskt bistånd betydelsefulla förhållanden i programländerna som diskuterades i avsnitt 3.2.1. Själva arbetet torde få utföras vid biståndskontoren. (Behovet av personalresurser för detta ändamål behandlas i avsnitt 3.2.4.2 nedan.)

För den andra av verkets två huvuduppgifter – att utveckla, anpassa och överföra resurser inom samarbetsprogrammen – svarar i enlighet med den

av oss förordade arbetsfördelningen sektorbyråerna samt personalbiståndsbyrå och inköpssektionen. De bör få ökade möjligheter att arbeta i nära kontakt med biståndskontoren och förstärka dessa med fackkunnig personal, t. ex. i samband med insatsberedningar, sektorgenomgångar och land/sectoranalyser. Sektorbyråerna ansvarar för verkets bevakning av FN:s fackorgans verksamhet och handlägger ämnesinriktade insatser vilka vanligen genomförs i samarbete med dessa.

I avsnitt 1.6 ovan har vi presenterat SIDA:s omfattande samarbete med den svenska resursbasen och konstaterat att styrelsen avser att i framtiden använda utkontraktering mera systematiskt och i betydligt större omfattning än hittills. Det är en väsentlig deluppgift inom den här diskuterade huvuduppgiften att samordna detta arbete. Samordningen mellan sektorbyråernas, personalbiståndsbyråns och inköpssektionens kontakter med resursbasen synes kunna förbättras och effektiviteten i samarbetet med SIDA utanförstående resurser därmed höjas. Ett ändamålsenligt sätt att förbättra samordningen synes kunna vara att organisatoriskt sammansmälta de sex berörda enheterna till en avdelning, i det följande benämnd "resursavdelningen." Inköpssektionen, som under senare år fått kraftigt ökade arbetsuppgifter, skulle, som SIDA har föreslagit, upphöjas till självständig byrå. Den gemensamma nämparen för byråerna i en sådan avdelning är uppgiften att utveckla och tillhandahålla resurser.

Fackkunskaper behövs både på biståndskontoren och i Stockholm. Sektorbyråerna i Stockholm skall kunna förse handläggarna vid biståndskontoren med sakkunskap och stöd så att dessa kan fullgöra sin uppgift i dialogen med programländerna.

Bäst rustad att göra nytta i denna dialog är den som har fackkunskap inom ämnesområdet, har erfarenhet av landet och vet hur liknande projekt gått i andra länder. En viktig uppgift för sektorbyråerna är att systematiskt samla erfarenhet från olika håll och föra den vidare till dem som arbetar ute på biståndskontoren. Till fackbyråernas uppgift hör också att ha kunskap om den forskning som pågår och om vad de olika internationella organen gör. Det gäller också att hålla reda på vad det finns för specialister och kunnande inom institutioner och företag i Sverige och i världen som SIDA kan engagera för mottagarländernas räkning.

3.2.3 Verksledningen

Planering betecknas inte sällan som den kanske viktigaste uppgiften för ledningen av en organisation. Då avses inte den operativa planeringen som utgår från givna mål och tillgängliga medel. Den uppgiften är vanligtvis delegerad till operativa enheter. Ledningens planeringsuppgift gäller i synnerhet att formulera mål och delmål för verksamheten, att ompröva verksamhetens inriktning och organisation och sätta upp nya etappmål. Långtidsplanering är en metod genom vilken en organisation kan klara anpassningen till miljöförändringar. Vi har konstaterat att SIDA visat prov på god förmåga till anpassning av den egna verksamheten och rollen mot bakgrund av den snabba utvecklingen av biståndet.

Personalorganisationerna har pekat på de svårigheter som uppstår för handläggarna till följd av den stora osäkerheten och bristen på konkreta riktlinjer

för hur målkonflikter skall hanteras och rollerna fördelas mellan olika delar av organisationen. Biståndskontoren synes ha erfarenhet av brist på organisatorisk förankring i verksledningen av samarbetet med programländerna. De efterlyser en klarare ansvarsfördelning gentemot hemmaenheter, främst sektorbyråerna.

Vi konstaterade ovan att en grundläggande organisatorisk uppgift för SIDA är att utveckla förmågan att uttolka mål och allmänna direktiv i en snabbt föränderlig arbetsmiljö. Att bemästra den stora osäkerhet som med nödvändighet vidlåder utvecklingssamarbetet är en central uppgift för verksledningen.

SIAR-rapporten pekar på behovet av en förstärkt ledningskapacitet i organisationen:

"Med ledningskapacitet avser vi icke enbart administrativ ledning. De frågor som genereras av osäkerheten i omvärlden är inte huvudsakligen av administrativ natur, även om de kan vara formulerade i administrativa termer. De två dominerande kategorier av frågor som skapar källan till osäkerhet inom biståndsmyndigheten är uttolkningar av politiska intentioner och bedömningar av biståndets effekter. Med ledningskapacitet avser vi därför en process som förbättrar och vidgar förmågan att handskas med ovanstående uttolkningar och bedömningar hos många av organisationens nyckelbefattningshavare. Självfallet spelar den nuvarande och även kommande verksledningen en utomordentligt viktig roll i denna process. Verksledningens arbetsformer och relationer till medarbetarna i organisationen har en avgörande betydelse om deras kapacitet utnyttjas enbart för att själva fungera som uttolkare och bedömare eller om de kan utveckla och utbilda ett större antal befattningshavare i organisationen till samma kapacitet. En situation som innebär att verksledningen enbart själva fungerar som uttolkare och bedömare leder till att förmågan att absorbera osäkerhet begränsas och onda cirklar av typen evig debatt eller byråkratisering sätter igång."

SIAR pekar på vikten av att utveckla verkets uttolkningsförmåga. Personalorganisationerna understryker detta behov men betonar att verksledningen bär huvudansvaret för att utarbeta operativa direktiv. Inom ramen för dessa ansvarar lägre chefer och handläggarna av enskilda ärenden för de uttolkningar som erfordras. Den utveckling av verkets uttolkningsförmåga som SIAR finner angelägen bör enligt vår mening ske under dessa förutsättningar. Samtidigt vill vi understryka att många problem inte kan lösas med operativa direktiv. Därtill kommer att statsmakternas formuleringar av de biståndspolitiska målen ger utrymme för viss flexibilitet vid genomförandet.

SIDA:s ledning har vidtagit ett flertal åtgärder i syfte att ge ökad stadga åt verksamhetsplaneringen.⁹ Verksledningen utfärdar i anslutning till SIDA:s kvartalsrapporter "Direktiv för SIDA:s verksamhet och planering". Dessa innehåller riktlinjer för såväl SIDA:s löpande verksamhet som för den planering av myndighetens framtida arbete som tar form i t. ex. arbetsprogram, verksamhetsplan och anslagsframställning. En del av direktiven ger vägledning i aktuella policy- och principfrågor.

SIDA-ledningen tog under 1970-talets första hälft initiativ till en aktiv långtidsplanering. Särskilda grupper arbetade först med frågan om hur biståndet och arbetsformerna borde anpassas till den snabba anslagsutvecklingen enligt 1 %-planen ("grupp 74") och därefter med den fortsatta anpassningen till landprogrammering och mottagarcentrering ("grupp 80").

⁹ Se bilaga 4, SIDA:s planeringssystem.

Denna verksamhet har av olika skäl ej fullföljts under senare år och verkets planering har därmed ägnats åt mera operativa frågor.

Statskontoret avslutade 1977 projektet "Verksamhetsformer och hjälpmedel för de statliga organens långsiktiga planering". I slutrapporten *Om planering vid statliga myndigheter* redovisas de samlade erfarenheter om statliga myndigheters planering som vunnits inom projektet. Den första slutsatsen som dras är: "Det är både önskvärt och legitimt att en myndighet ägnar sig åt långsiktig och strategisk planering". Motiveringen är följande:

"Myndigheterna ska enligt allmänna verksamstadgan och enligt petita-anvisningarna ha hög orienteringsförmåga. De bör utnyttja sina breda kontaktytor med olika medborgargrupper och intressenter till att fånga upp, tolka och analysera förslag till förbättringar. Statsmakternas syfte med inrättandet av vissa verk är bl. a. att dessa ska agera som förespråkare för vissa intressen, t. ex. naturvård, jordbrukets rationalisering. Själva verkställandet av politiska beslut ger också viktig "feedback" om problem och förbättringsmöjligheter. Aktivt planerande myndigheter gör goda förutsägelser om framtiden och har god kunskap om de samhälleliga processer som verkar inom myndighetens ansvarsområde. Utifrån denna kunskap kan de förse de politiska beslutsfattarna med det beslutsunderlag som dessa kräver och behöver."

Det synes oss vara en angelägen uppgift för SIDA, vars verksamhetsområde i ovanligt hög grad präglas av miljöförändringar, att ständigt ägna viss kapacitet åt långsiktplanering. Att sådan kapacitet inte har kunnat avsättas under de senaste åren är förstärkt med tanke på verkets ansträngda kapacitetsläge. Systematisk långtidsplanering torde kunna bidra till att förbättra kapacitetsläget. En förstärkning av SIDA:s planeringsfunktion ter sig som en angelägen del av en förstärkt ledningskapacitet.

Den nuvarande planeringssektionen, som är en utvidgning av budgetfunktionen, är placerad inom ekonomibyrån. Flera andra verk har liknande organisation av sin planeringsfunktion, t. ex. industriverket, sjöfartsverket och konsumentverket. Enhetens uppgift är här att se till att budgetprocessen utnyttjas för en effektiv planering (verksamhetsplanering). Härigenom får planeringen en kortsiktig inriktning som ansluter till budgetårsindelningen.

Andra myndigheter har planeringsenheter som är direkt anknutna till verksamheten. Deras verksamhet har ofta en mer långsiktig inriktning. Exempel är naturvårdsverket, televerket, kommerskollegium och riksrevisionsverket. De har ofta två typer av huvuduppgifter: att samordna planeringen inom verket samt att bistå verksamheten med diverse utrednings- och kontaktuppgifter. Dessa stabsenheter brukar ofta vara relativt små.

Den senare modellen torde bäst motsvara SIDA:s behov. Lämpligheten av att inrätta ett sekretariat för långsiktplanering i anslutning till verksamheten synes förtjäna att prövas.

Ett påtagligt behov inom SIDA har under senare år funnits att förstärka den ekonomiska utredningskapaciteten. Verkets kapacitetsproblem har medfört att ekonomibefattningar har varit vakanta under senare år. Det operativa arbetet har prioriterats.

Vi anser det otillfredsställande att SIDA saknar kvalificerad ekonomisk/samhällsvetenskaplig utredningskapacitet. Trots flera försök har det inte heller varit möjligt för SIDA att få till stånd ett löpande samarbete med svenska eller andra ekonomiska institutioner. En förutsättning för ett sådant samarbete är en förstärkning av SIDA:s egen ekonomiska sakkunskap.

En förstärkt ekonomifunktion inom SIDA skulle utgöra ett värdefullt komplement till ett sekretariat för långtidsplanering. Långtidsplaneringen består delvis i utredningar om utvecklingstendenser som bakgrund till plandokument av idé- och debattkaraktär. Man gör också ofta systematiska prognoser för den egna myndigheten eller sektorn. Häri ingår också att ta fram övrigt planeringsunderlag av utredningskaraktär som kan presenteras för statsmakternas ställningstagande, t. ex. i anslutning till anslagsframställningarna. En särskild befattning torde behöva inrättas på avdelningschefsnivå för en utredningschef med hög ekonomisk kompetens.

Arbetsfördelningen inom SIDA:s verksamhet har reviderats nyligen. En ny ordning beträffande delegering av verksamhetsbeslut gäller sedan 1 juni 1978 (se avsnitt 1.5.6 ovan). En personlig överdirektörstjänst har inrättats fr. o. m. den 1 april 1978.

De förstärkningar av verkets ledningsfunktion som SIAR förordade i sin rapport och som vi här givit konkreta förslag till medför sådana ökade arbetsuppgifter för verksamheten att det synes befogat att på permanent basis inrätta en överdirektörstjänst.

Verksamhetens ökade arbetsuppgifter gäller inte bara den interna ledningen utan också verkets representation i internationella och svenska organ med anknytning till utvecklingssamarbetet samt utredningar, kommittéer m. m.

Genom de föreslagna förstärkningarna skulle SIDA:s ledning få följande utformning. Verket skulle ledas av generaldirektören biträdd av överdirektören och verksamheten skulle bestå av dessa och de fyra avdelningscheferna. I avsnitt 3.4 nedan föreslår vi att även SAREC:s forskningschef skulle tillhöra SIDA:s verksamhet.

Samtidigt vill vi understryka behovet av bevarad flexibilitet inom verksamheten inför ofta snabbt uppkommande nya arbetsuppgifter, liksom också av utbytbart mellan verksamhetens olika ledamöter, t. ex. vid resor eller sjukdom. Därtill kommer att arbetsuppgifterna måste avpassas med hänsyn till de berörda personernas erfarenheter och intresseinriktning.

3.2.4 SIDA:s kapacitet

Vi har i detta betänkande om biståndets administrativa former vid ett flertal tillfällen berört frågan om SIDA:s kapacitet. Vi har kunnat konstatera att anslagen för bistånd genom SIDA har ökat betydligt snabbare – även i reala termer – än verkets administrativa resurser.

Under 1970-talet har det skett en snabb utveckling av SIDA:s arbetsformer och av biståndets utformning i stort. En växande del av SIDA:s arbete med beredning och genomförande av insatser har decentraliserats till biståndskontoren. Detta har medfört att kapacitetsläget för dessa, som SIDA framhåller i anslagsframställningen för 1978/79, är särskilt ansträngt. Detta problem diskuteras utförligare i avsnitt 3.2.4.2.

En metod som SIDA valt för att klara ett alltmer trängt kapacitetsläge är att i stor och växande omfattning anlita utomstående företag, institutioner och enskilda i beredning och genomförande av insatserna. De stora projektstödsinsatser som aktualiserats under senare år medför större krav på svensk medverkan i beredning, projektledning och andra former av del-

tagande. Vi återkommer i avsnitt 3.2.4.3 till diskussionen av "utkontraktering" som arbetsmetod.

3.2.4.1 Kapacitetsutnyttjandet

En utvecklingstendens som i särskilt hög grad har ökat belastningen på SIDA:s kapacitet är ökningen av antalet programländer. Ju fler programländer SIDA har att arbeta med, desto tunnare kommer den tillgängliga kapaciteten för samarbete med programländerna att spridas. Den kapaciteten synes f. n. otillräcklig. SIDA:s styrelse framhåller i anslagsframställningen för 1978/79:

"De senaste årens utvidgning av antalet länder, med vilka långsiktigt utvecklings-samarbete sker, innebär ökade krav på SIDA:s kapacitet. Inledningskedet av utvecklingssamarbetet med ett nytt mottagarland är särskilt arbetskrävande. Resurser måste avsättas för att inhämta nödvändig landkännedom. Särskilda insatser behövs för att skaffa sektorkunskap. Samarbetsformer måste etableras, och landets myndigheter behöver tid och upprepade kontakter för att lära sig hur svenskt bistånd är beskaffat. I några av de nya länderna är det nödvändigt att upprätta SIDA-representation. SIDA förutser att en inte oväsentlig del av den nya administrativa kapaciteten måste avsättas för de nya länder med vilka långsiktigt samarbete nyligen inletts.

SIDA förutser - med reservation för vad utvecklingen i södra Afrika kan föra med sig - inte någon ytterligare ökning av antalet mottagarländer.

Enligt styrelsens mening har man med 20-talet mottagarländer nått den övre gränsen för vad som är rimligt för ett utvecklingssamarbete av den omfattning som vårt land under överskådlig tid kan beräknas ha. I själva verket talar effektivitetsskäl för att antalet samarbetsländer, även vid en kraftigt ökad anslagsvolym, borde minska."

I sitt remissyttrande över vårt huvudbetänkande anför styrelsen som sin mening att tiden är inne att överväga en successiv förnyelse av programmet som börjar med en minskning av antalet programländer.

Den relativt låga kapaciteten som synes stå till förfogande för samarbetet med programländerna förklaras i viss mån av den ovan beskrivna utvecklingen av insats- och arbetsformerna. Alltmer av insatsarbetet har decentraliserats till biståndskontor eller utomstående organ och personer.

Det bör också framhållas att SIDA aktivt arbetar med administrativ rationalisering. Under de senaste åren har byråerna kontinuerligt sett över sina arbetsrutiner. Vidare har SIDA:s system för verksamhetsplanering utvecklat (se bilaga 4). Rekryteringen för personalbiståndet har rationaliserats.

Trots alla dessa åtgärder för att rationalisera verksamheten beträffande såväl program och insatser som administration och planering utgör kapacitetsfrågorna ett stort problem för SIDA. Detta sammanhänger dels med spridningen på många länder, insatser och sektorer, dels med kraven på kvalitet i biståndsoverföringarna och hur dessa krav skall tillgodoses. I anslagsframställningen för 1978/79 betonas problemet starkt:

"Såväl innehållet som kvaliteten i SIDA:s biståndsarbete är nu på väg att förändras på ett sådant sätt, att insatserna inte motsvarar de mål och de ambitioner, som statsmakterna uppställt för det svenska biståndet och för de internationella program som Sverige stöder."

Styrelsen framhåller att sambandet mellan biståndets innehåll och SIDA:s kapacitet illustrerar ett svårt avvägningsproblem för biståndsförvaltningen, men att det ytterst är statsmakternas uppgift att avväga biståndsorganens kapacitet mot det innehåll som de vill ge biståndet.

Detta resonemang kan ses som en illustration av svårighetsgraden i SIDA:s uppgift, och då i synnerhet de svåra avvägningsproblem som verksamheten medför.

Om SIDA inte får den kapacitet verket bedömt som nödvändig, återfaller de anförda avvägningsproblemen på verksledningen. Möjligheterna att av-sätta mer kapacitet för samarbete med programländerna blir inom den totalt tillgängliga kapaciteten beroende av möjligheterna att ytterligare rationalisera resursutnyttjandet.

Styrelsen pekar i anslagsframställningen för 1978/79 på en möjlig väg:

"En väg att närma sig jämvikt mellan krav och resurser är att begränsa spridningen av biståndsinsatserna mellan olika sektorer inom varje landprogram. Försök i den riktningen har gjorts under senare år. Det har redovisats i anslagsframställningar och i SIDA:s framställningar till regeringen om samarbetsprogrammen med olika länder. Mottagarländerna visar emellertid ofta att de önskar samarbete inom flera områden. Det finns dock u-länder som medvetet eftersträvar att koncentrera samarbetet med varje biståndsgivare för att rationalisera den egna administrationen av biståndet utifrån.

Enligt styrelsens mening måste en koncentration av biståndet till ett fåtal sektorer föregås av ingående diskussioner med mottagarlandet. Det måste klargöras för dem varför SIDA eftersträvar en koncentration. Det måste också klargöras, att vid en given biståndsvolym till landet valet kan stå mellan en viss andel i lätt bistånd utan nämndvärd SIDA-medverkan och en koncentration, där SIDA:s kapacitet räcker för att ge innehåll åt en större andel."

Det framgår av anslagsframställningen att SIDA:s strävan att koncentrera samarbetsprogrammen till ett fåtal sektorer inte har nått åsyftade resultat. En sammanställning (sid. 35) visar att det är regel snarare än undantag att samarbetet med ett programland ospänner samtliga sektorbyråers ämnesområden.

SIDA arbetar f. n. med ett förslag till åtgärder för en ökad koncentration i fråga om både insatser och sektorer av det landinriktade biståndet. Tanken med ramar eller tak för personalbiståndet till enskilda länder prövas därvid.

Utrikesutskottet (UU 1978/79:1) gör följande uttalande med anledning av en motion om ökade insatser för att bistånd i form av personal och konsulttjänster skall kunna nyttiggöras på ett ändamålsenligt sätt i mottagarländerna:

"SIDA är också medvetet om att personalinsatserna bidrar till en bättre samlad kunskap i mottagarlandet, om biståndet koncentreras till ett fåtal sektorer. När så sker, får även SIDA och biståndskontoren bättre möjlighet till specialisering och ökat kunskande om de speciella utvecklingsproblemen inom just dessa sektorer. Också administrationen förenklas liksom mottagarländernas samordningsuppgift genom en sådan koncentration. SIDA verkar därför i förhandlingar och i de löpande kontakterna med mottagarländernas myndigheter för att i möjligaste mån åstadkomma en sådan koncentration."

Vi anser att den av oss förordade fältorienteringen av biståndsverksamheten underlättas om dessa intentioner förverkligades. Möjligheterna att

använda befintlig expertis ute på biståndskontoren skulle därigenom öka. Genom fördjupade kunskaper om respektive sektor i de olika länderna ökar sektorbyråernas möjligheter att tillhandahålla rätt resurser i rätt tid; konsulter och institutioner som SIDA samarbetar med skulle få förbättrade förutsättningar att utföra ett effektivt arbete, väl anpassat till förhållandena i varje enskilt land. Resultatet bör bli högre kvalitet på planering och genomförande av samarbetsprogrammen och de däri ingående insatserna, och mer effektivt utnyttjande av SIDA:s kapacitet.

3.2.4.2 Biståndskontoren och fältorienteringen

Utgångspunkten för våra organisatoriska överväganden i avsnitt 3.2.2 var den fortsatta utvecklingen av SIDA som en fältorienterad organisation. Detta innebar dels ett understrykande av vikten av samarbetet med programländerna och av att SIDA organiseras för att på mest ändamålsenliga sätt genomföra detta samarbete, dels att en betydande del av SIDA:s arbetsuppgifter utförs vid biståndskontoren.

Biståndsministern gjorde i prop. 1977/78:100 följande uttalande om biståndskontorens kapacitet som bakgrund till förslaget att tillföra SIDA 5 av de 10 begärda tjänsterna vid biståndskontor och ambassader:

"Biståndsverksamhetens omfattning liksom antalet mottagarländer har under de senaste åren ökat kraftigt. Mottagarländernas önskemål om en aktiv medverkan i beredning och genomförande av projekt och program, som stöds genom det svenska biståndet, har också ökat. Härigenom har kapacitetsläget blivit särskilt ansträngt för biståndskontoren."

Vi instämmer i detta och förordar ytterligare förstärkningar, kvalitativa såväl som kvantitativa, i syfte att tillgodose kraven på ökad decentralisering av arbetsuppgifter till biståndskontoren. Mer omfattande kvalificerad medverkan från SIDA i programländernas utvecklingsarbete kräver ökade fackkunskaper på biståndskontoren.

En metod för att förbättra biståndskontorens möjligheter att på ett kvalificerat sätt delta i dialogen med mottagarländerna är att tillfälligt genom korttidsförordnanden på kontoren samt förbättrade möjligheter till tjänsteresor (se nedan) förstärka dem med sakkunskap från SIDA eller utifrån. Kontoren kan också förstärkas med lokalanställd personal. Redan idag finns ett betydande antal lokalanställda med kvalificerade arbetsuppgifter, främst sekreterar-, bokförings- och administrativa uppgifter.

I vissa programländer finns välutbildad personal, som med fördel kan anställas också för utredningar och insatsberedningsarbete. Sådana möjligheter att lokalt anställa personal bör också i ökad utsträckning utnyttjas till att stärka biståndskontorens kapacitet.

Ett sätt att effektivare utnyttja de relativt få fackspecialister som finns vid biståndskontoren vore att i ökad utsträckning låta dem tjänstgöra i närliggande länder. Redan idag har SIDA ett par sådana tjänstemän med arbetsuppgifter i flera länder vid biståndskontor i Afrika. Erfarenheterna härav är positiva. Brittiska biståndsmyndigheten och UNICEF bygger i hög grad sina fältorganisationer på dylika arrangemang. Det torde finnas möjligheter för SIDA att mer systematiskt pröva denna framgångsväg. Den tidigare

nämnda rapporten "SIDA - en fältorienterad organisation" från 1975 föreslog detta och framhöll även UNICEF:s "knowledge networks" som förebild. Detta är ett system för kunskapsutveckling som innebär ökat samarbete mellan ämnessakkunniga inom olika hemma- och fältenheter. Ett sådant utvecklingsarbete skulle inom SIDA kunna ske under sektorbyråernas överinseende.

Andra problem på kapacitetsområdet vad avser biståndskontoren är den relativt höga personalomsättningen och den ojämna arbetsbelastningen under året i kombination med den fasta tjänstestrukturen. Nya biståndskontor tvingas ofta starta med alltför liten personalstyrka mot bakgrunden av att kontoren under de första åren har att lösa en rad praktiska problem rörande uppbyggnaden av samarbetskanaler för biståndet gentemot såväl mottagarlandet som SIDA i Stockholm.

Ovan diskuterade rationaliseringsåtgärder torde kunna bidra till att underlätta det ansträngda kapacitetsläget. Vissa problem av administrativ natur föreligger dock. De är främst

- systemet med arvodesanställning för tjänstgöring vid biståndskontor
- den särskilda begränsningen i regleringsbrevet av antalet utsända tjänstemän vid biståndskontoren
- den alltför knappa medelstillelningen för resor och expenser
- de begränsade anslagsmässiga möjligheterna till korttidsförstärkningar av biståndskontoren.

Alla som tjänstgör vid biståndskontoren är arvodesanställda, vanligen för två år. Ofta förlängs förordnandena, ibland upp till fyra år.

De flesta är tjänstlediga från befattningar vid huvudkontoret. Dessa befattningar har bemannats med vikarier, vilket medfört att SIDA fått ett speciellt vikariatsproblem och därmed trygghetsproblem. SIDA har i sina anslagsframställningar under en följd av år begärt att tjänster skall inrättas för alla dem som SIDA medges ha som utsända tjänstemän vid biståndskontoren. Förslagen har endast i begränsad utsträckning tillmötesgått. Antalet utsända tjänstemän vid kontoren är för närvarande 76. Hittills har SIDA erhållit 40 tjänster för biståndskontoren. Det betyder att SIDA har 36 varaktigt anställda tjänstemän för vilka tjänster ej finns i verkets personalstat. I anslagsframställningen för 1978/79 framhåller styrelsen:

"Inrättandet av tjänster vid biståndskontoren medför inga kostnader för statsverket eftersom befattningarna är permanenta och drar samma kostnader oavsett om befattningshavarna avlönas med arvode eller med lön från tjänst. Åtgärden medför inte heller någon kapacitetsökning för SIDA.

Styrelsen föreslår att SIDA tilldelas extra ordinarie tjänster för samtliga utsända vid biståndskontoren."

Vi instämmer i detta. Inrättandet av fasta tjänster synes särskilt motiverat med den framtida utveckling av SIDA:s organisation som vi förordar. Fördjupad fältorientering med en systematisk personalcirkulation mellan hemmaenheterna och biståndskontoren förutsätter att det finns fasta tjänster för alla anställda inom hela organisationen.

Vi vill betona att tjänstgöringen vid biståndskontoren skall ses som en normal del av arbetet inom SIDA. Därav följer att tjänsterna vid biståndskontoren

kontoren bör ha samma ställning som alla andra tjänster i SIDA:s personalstat. Det innebär att det saknas motiv för att lägga SIDA en särskild begränsning av antalet utsända till biståndskontoren. SIDA bör själv anförtros att avgöra hur den samlade personalstaten skall disponeras mellan olika enheter inom organisationen, inklusive biståndskontoren. Ett statsfinansiellt motiv för att begränsa antalet utsända till biståndskontoren må vara att omkostnaderna för sådana tjänster är högre än för de hemmavarande. De totala kostnaderna för SIDA:s personal kan emellertid fullt ut regleras genom medelstilldelningen över anslaget för SIDA:s personal- och administrationskostnader, C 4 Styrelsen för internationell utveckling (SIDA). I detta sammanhang vill vi ansluta oss till det av SIDA flera gånger framförda yrkandet att hela kostnaden för tjänstgöring vid biståndskontoren redovisas över nyss nämnda anslag i stället för att som hittills delas upp mellan detta och anslaget C 2 Bilateral utvecklingssamarbete.

Av central betydelse för den av oss betonade fältorienteringen av SIDA:s organisation är att ökade möjligheter ges till utbyte av kontakter, erfarenheter, information och kunskaper mellan hemmaenheterna och biståndskontoren. Dessa möjligheter synes f. n. alltför begränsade av medelsbristen för bl. a. resor och korttidstjänstgöring vid biståndskontoren. Under de senaste åren, när verksamheten fått växande omfattning och inte minst antalet biståndskontor har ökat snabbt, har de medel SIDA disponerar för dessa ändamål inte hållit jämna steg med priserna för ifrågakvarande tjänster. Vi vill understryka att betydande effektivitetsvinster bör kunna uppnås med en något mindre restriktiv medelstilldelning för dessa ändamål.

Inte minst finns det starka skäl som talar för möjligheten av korttidstjänstgöring vid biståndskontoren. Med det ökade ansvar för insatsberedning som skall åvila biståndskontoren blir det viktigt med goda möjligheter att förstärka dessa under perioder om några månader med tjänstemän från främst sektorbyråerna när projekt och program skall utarbetas. Likaså behöver det skapas möjlighet för vikariatstjänstgöring på biståndskontoren både för att kontoren skall kunna fungera med behövlig kapacitet och i utbildningssyfte. Sådana korttidstjänstgöringar av biståndskontoren ser vi som ett normalt inslag i organisationen.

Det i reala termer minskande utrymmet för resor har inneburit betydande olägenheter för SIDA:s arbete. Angelägna resor har inte kommit till stånd på grund av medelsbristen. En sannolikt önskad effekt härav kan vara att SIDA anlitar konsulter för uppdrag där insatser av de egna tjänstemännen vore både effektivare och mindre kostsamma. Sådana lösningar blir nödvändiga i lägen när medelsbristen är relativt mindre för konsultupphandlingen. En mer rationell ordning synes vara att SIDA ges möjlighet att själv avgöra avvägningen mellan dessa kostnader inom en total kostnadsram. Vi vill understryka att resor för SIDA är en betydligt väsentligare del av arbetet än för många andra myndigheter. Ökade resemöjligheter minskar något behovet av ytterligare biståndskontorstjänster, vilka relativt sett är mer kostnadskrävande.

3.2.4.3 SIDA och resursbasen

SIDA:s omfattande samarbete med den svenska resursbasen har redovisats ovan i avsnitt 1.6. I avsnittet presenteras en studie som utförts inom SIDA enligt vilken utomstående företag, institutioner och enskilda under budgetåret 1976/77 anlätades för olika typer av konsultuppdrag till en kostnad av 60 milj kr. Den flytande gränsen i förhållande till traditionellt personalbistånd betonades. Utkontrakteringen innehåller, betydande inslag av kunskapsöverföring.

Dessa utkontrakteringskostnader har ökat från att motsvara 40 % av SIDA:s totala administrationskostnader (exklusive kostnaderna för rekrytering och utbildning av fältpersonal) budgetåret 1972/73 till 101 % budgetåret 1976/77.

Huvuddelen av kostnaderna (47,6 milj kr) låg innanför landramarna och avsåg till två tredjedelar Vietnam och Tanzania. Dessutom avsåg 60 % av de kostnader som finansierades över anslagsposten projektförberedelser och resultatvärdering (9,1 milj kr) programländerna.

Som en samarbetsform av särskilt intresse nämndes SIDA:s långsiktiga samarbete med institutioner som Lantbruksuniversitetet, Swedish Cooperative Center (SCC) och andra institutioner på främst lantbruksområdet. Vid dessa s. k. institutionella konsulter utförs rekryterings-, dokumentations-, konsultarbete etc. åt SIDA. Samarbetet med lantbruksuniversitetet är det mest omfattande. Där finns ett 20-tal anställda som avlönas med biståndsmedel. På rekryteringsområdet samarbetar SIDA med ett stort antal andra institutioner. SIDA:s industribyrå – verkets största upphandlare av externt kunnande – har, till skillnad från vad som är fallet inom lantbrukssektorn, endast enstaka i långsiktiga avtal reglerade relationer till institutioner och konsultföretag. Inom undervisningssektorn finns ett avtal med en universitetsinstitution för internationell pedagogik, och undersökningar pågår beträffande möjligheterna att knyta ytterligare institutioner inom sektorn till verket. På hälso- och befolkningsområdet har verket bl. a. ett långsiktigt samarbete med sakkunniga vid olika institutioner, s. k. "ständiga konsulter". Metoderna och intensiteten i de olika sektorbyråernas arbete har varierat beroende på bl. a. de högst skiftande förutsättningarna. Vissa sektorer är, som konstaterats ovan i avsnitt 1.6, sammanhållna och institutionellt lättåtkomliga (t. ex. jordbruk, skogsbruk och fiske), medan andra är vida och institutionellt uppsplittrade på en mängd enheter (t. ex. undervisningssektorn och industrisektorn).

Särskilt kostnadskrävande är SIDA:s anlitan av projektledningskonsulter för projekt som Bai Bang och de två sjukhusbyggena i Vietnam. I sin anslagsframställning för budgetåret 1978/79 beskriver styrelsen konsekvenserna av den alltmånga omfattande utkontrakteringen för styrelsens roll sålunda:

"Ett sådant arbetssätt förskjuter SIDA:s roll från eget arbete till kontaktförmedling, konsultupphandling och – inte minst – utbildning, handledning, kontroll och övervakning av de företag, myndigheter och andra organ som utför arbetet. På kort sikt och i det enskilda fallet kan dessa uppgifter för SIDA vara stora i förhållande till det kapacitetstillskott som uppnås. Det har t. o. m. ifrågasatts om det blir något kapacitetstillskott. På längre sikt måste emellertid en ökad användning av utomstående

institutioner och personer i Sverige leda till att det utbildas en betydande svensk resursbas med kvalifikationer att direkt göra insatser i u-land. SIDA:s förmedlande och utbildande uppgifter blir alltså mest betungande under ett inledande skede."

I samma anslagsframställning uttalar styrelsen följande avsiktsdeklaration:

"Styrelsen eftersträvar att utkontraktering av såväl hela insatser som deluppgifter av olika slag skall komma till systematisk användning i betydligt större omfattning än hittills med det direkta syftet att öka biståndsförvaltningens kapacitet utan att öka antalet SIDA-anställda."

I ett längre perspektiv ser styrelsen "stora fördelar med ett sådant system även om det ställer mycket stora och delvis nya kvalitativa krav på SIDA:s personal":

"Det ger åt biståndsförvaltningen en anpassningsförmåga och kunskapsmängd, som den svårigen skulle kunna skapa ens inom en starkt utbyggd egen organisation. . . Resurser köpta utifrån kan inte sällan på ett smidigare sätt än biståndsförvaltningens egen servicemedverkan ställas till mottagarlandets direkta förfogande. Därmed kan dettas utvecklingskapacitet och dess förmåga att tillgodogöra sig bistånd ökas på ett sätt som kan komma det tillgodo även utanför dess samarbete med Sverige."

I proposition 1977/78:135 anlägger biståndsministern, i anslutning till vad denna utredning anført i huvudbetänkandet, vissa principiella synpunkter på SIDA:s anlåtande av utomstående institutioner och konsulter och verkets ansvar för de resurser som därigenom engageras i utvecklingssamarbetet:

"SIDA har under senare år vidtagit en rad åtgärder tillsammans med svenska institutioner och organisationer för att tillförsäkra biståndsverksamheten sakkunskap och förbättra rekryteringsunderlaget. . . Sådant samarbete bör kunna tjäna syftet att förstärka biståndsmyndighetens kontakter med det svenska rekryteringsunderlaget. Det bör också bidra till att intresse och kapacitet utvecklas hos svenska institutioner och organisationer för verksamhet i u-länder och ibland leda till en delegering av arbetsuppgifter från myndigheten. Det är dock viktigt att SIDA besitter tillräcklig egen sakkunskap för att kunna leda och granska institutionernas och organisationernas verksamhet på biståndsområdet. . . Med tanke på den viktiga roll som konsulterna har förutsättning att spela, särskilt på kunskapsöverföringens område, synes det angeläget med en fortsatt utveckling av deras kapacitet och inriktning på u-landsverksamhet. En ändamålsenlig förberedelse vad avser språkkunskaper och allmän förståelse av u-landsförhållanden är lika viktig för konsultföretagens personal som för den kontraktanställda personalen. SIDA bör känna ett medansvar för att även konsultföretagens personal har relevant utbildning. Samtidigt är det viktigt att SIDA vidareutvecklar sin förmåga att upphandla konsulttjänster samt att hjälpa mottagarländerna att kontrollera och styra de konsulter som engagerats."

Utredningen delar den i citaten ovan redovisade positiva synen på utkontraktering. Både kvalitetsskäl och kapacitetsskäl talar för att verket också i framtiden bör använda utkontraktering i stor omfattning. Detta medför – som framgår av citaten härovan – att nya och betydelsefulla krav måste ställas på biståndsmyndigheten:

- sakkunskap att leda och kontrollera konsulternas och samverkande institutioners arbete på biståndsområdet
- medansvar för utbildning och fortbildning av konsulterna
- ökad förmåga att upphandla konsulttjänster, samt

- ökad kapacitet att hjälpa mottagarländerna att rätt utnyttja konsulternas kunskaper och tjänster.

Utkontraktering ställer alltså stora krav på SIDA vad gäller förmåga att bygga upp ett effektivt samarbete med utomstående institutioner, upphandla och u-landsanpassa konsulter etc. Inom resursavdelningen måste det finnas en betydande kompetens för att detta arbete skall leda till medverkan av hög kvalitet i utformningen och genomförandet av olika utvecklingsprojekt.

Inom SIDA måste alltid finnas gedigen och aktuell kunskap om utvecklingssamarbetets olika sektorer. Verket måste besitta egen expertis för att göra helhetsbedömningar av program inom de olika sektorerna, byggnads- och anläggningsverksamhet etc. Var och en av sektorerna är emellertid så vittomfattande, att det är otänkbart att egen expertis kan behärska hela sektorn med den sakkunskap som behövs för att detaljbedöma alla slags insatser inom sektorn. Den egna expertisen måste ständigt förenas med utomstående sådana. I avsnitt 3.2.4.4 nedan utvecklar vi vår syn på SIDA:s personalpolitik och personalutveckling.

Uppbyggnaden av långsiktigt samarbete mellan SIDA och olika institutioner torde ha betytt mycket för möjligheterna att engagera olika yrkesgrupper i utvecklingssamarbetet. Den mera omfattande form av samarbete som ligger i begreppet institutionell konsult har vi funnit utgöra en värdefull form för att vidga det svenska samhällets engagemang i utvecklingssamarbetet. Vi konstaterar att SIDA eftersträvar att bygga upp ytterligare sådana relationer. Samtidigt som vi betonar värdet av denna samarbetsform vill vi understryka vikten av att den utnyttjas med kostnadsmedvetenhet. Samarbetsarrangemangen bör utvärderas med lämpliga intervall. Därvid bör bl. a. bedömas arbetsfördelningen mellan SIDA och konsulten, inte minst mot bakgrund av SIDA:s kapacitet och kostnaderna för konsultens medverkan.

Samarbetsfrågor av detta slag blir en central arbetsuppgift för den resursavdelning som vi föreslagit ovan. Inrättandet av en sådan skulle underlätta samordningen av SIDA:s samarbete med resursbasen i Sverige och i andra länder.

Avslutningsvis vill vi också med hänvisning till det arbete med att utveckla formerna för samarbetet med resursbasen som pågår inom SIDA betona vikten av att detta i högre grad än idag grundar sig på prognoser över vilka typer av resurser som under de kommande åren kommer att efterfrågas i utvecklingssamarbetet.

3.2.4.4 SIDA:s personal

SIDA disponerar innevarande budgetår vid kontoret i Stockholm 355 heltidstjänster som belastar lönekostnadsanslaget. Därtill kommer ett 50-tal personer utanför lönestaten vid SIDA i Stockholm och på kursgårdarna, 76 befattningar för utsända vid biståndskontor och beskickningar i programländer samt de lokalanställda vid biståndskontoren. Den lokalanställda kontorspersonalen (sekreterare, administratörer etc.) uppgår till ca. 60 personer

Antalet tjänster vid verket har vuxit väsentligt långsammare än biståndsanslaget. Detta har som vi redovisat ovan i avsnitt 1.5, möjliggjorts genom

bl. a. utvecklingen av nya biståndsformer, förbättrad verksamhetsplanering samt utkontrakteringens växande omfattning.

En annan betydelsefull förklaring torde vara att verkets personal idag har helt andra erfarenheter av och kunskaper om u-länder än för bara några år sedan. Inte minst tjänstgöringen vid biståndskontor har bidragit härtill. Flertalet handläggare vid SIDA har idag u-landserfarenhet. Sådan erfarenhet måste tillmätas stor betydelse och vara en tungt vägande faktor vid tjänsteställningar inom SIDA.

Ovan har vi föreslagit olika kapacitetsbesparande åtgärder. Samtidigt har vi emellertid formulerat olika förslag som syftar till kvalitetshöjningar i utvecklingssamarbetet. Vår samlade bedömning är att de föreslagna åtgärderna ej kan genomföras utan personalförstärkningar. Ett nettotillskott av tjänster synes därför nödvändigt för SIDA som helhet.

Resursavdelningen skulle befrias från insatsansvar i takt med att biståndskontoren bedömes kunna överta detta. Samtidigt förutsätts emellertid avdelningens personal tillbringa mer tid på fältet, avsätta ökad kapacitet för att utveckla resursbasen och utnyttjas mer systematiskt i det multilaterala utvecklingssamarbetet.

Av särskilt stor betydelse anser vi den kvalitativa och kvantitativa förstärkningen av biståndskontoren vara. Förslag härom har framförts ovan i avsnitt 3.1.5 och 3.2.4.2. Därutöver vill vi erinra om de förslag beträffande verksamheten som vi framfört i avsnitt 3.2.3 samt understryka betydelsen av att landavdelningen förstärks så att det finns en kvalificerad handläggare för vart och ett av flertalet programländer. Beträffande det bredare samarbetets kapacitetsbehov synes det oss för tidigt att ha någon mening. På sikt kan det visa sig nödvändigt att förstärka landavdelningen och/eller några av byråerna inom resursavdelningen för att klara den extra arbetsbörda som detta samarbete kan komma att innebära för SIDA. Huruvida den av regeringen och utrikesutskottet förordade förstärkningen på industriområdet är tillräcklig torde senare få prövas. Vi vill också erinra om vad vi anför i vårt betänkande *U-landsinformation och internationell solidaritet* om vikten av att informationsbyråns samarbete med utbildningsväsendet ges tillräckliga personalresurser.

Huvudmålen för SIDA:s personalpolitik är enligt det personalpolitiska program som styrelsen antog i januari 1978.

"att bidra till att målen för utvecklingssamarbetet uppnås och

att främja de anställdas trygghet och utveckling och bereda dem möjlighet till meningsfullt arbete.

Personalpolitiken har sålunda två huvudmål, ett "verksamhetsinriktat" och ett "personalinriktat". Om dessa mål tolkas långsiktigt står de som regel inte i konflikt med varandra.

I enstaka fall kan konflikt uppstå mellan målen. Ingetdera målet har därvid omedelbart företräde. Verks- och personalintressen måste vägas mot varandra i det enskilda fallet".

Betydelsen av de enskilda tjänstemännens utveckling och arbetstillfredsställelse betonas starkt i programmet. Vi finner detta riktigt och vill understryka att en verksamhetsinriktad personalutveckling utgör en nödvändig komponent i detta system. Medlen för internutbildning har under de senaste åren ökat i långsammare takt än penningvärdet försämrats. Vi förutsätter

att beslut om höjningar av medelstillelningen härför kommer att kunna baseras på det långsiktiga personalutvecklingsprogram som SIDA f. n. utarbetar. SIDA:s personal har låg genomsnittsalder. För att verkets vitalitet som organisation, med förmåga att utvecklas i takt med utvecklingssamarbetets krav, ska kunna bevaras erfordras personalutvecklingsåtgärder av mindre konventionellt slag, av typ fackstudier vid svenska och utländska universitetet och institut för utvecklingsfrågor och cirkulationstjänstgöring utanför SIDA vid institutionella konsulter, ämbetsverk etc. I den långsiktiga planeringen av de enskilda tjänstemännens karriär bör sådana inslag kunna ingå. Personalutvecklingen bör dock, som det personalpolitiska programmet betonar, så långt som möjligt bedrivas i arbetssituationen. Verkets behov av resurser för ett utbyggt personalutbildningsprogram och för förberedande utbildning för tjänstgöring vid "biståndssambassad" betonas nedan i avsnittet om utvecklingssamarbetets utbildningsbehov.

3.3 Biståndsutbildningsnämnden (BUN) och utvecklingssamarbetets utbildningsbehov¹⁰

3.3.1 BUN-eleverna och utbildningssamarbetet

Sedan 1972 bedrivs bistånds- och katastrofutbildning vid biståndsutbildningsnämnden i Sandö. Målen för utbildningen är enligt proposition nr 162 år 1970:

- att skapa en "reservkår" för rekrytering av svensk personal för bilateralt och multilateralt utvecklingssamarbete.
- att skapa möjligheter för att komplettera den tekniska kontingenten i beredskapsstyrkan för FN-tjänst.
- att skapa möjligheter för att uppsätta särskilda kontingenter för katastrofhjälp.
- att skapa vidgade möjligheter för enskilda organisationer att rekrytera personal för biståndsinsatser och katastrofhjälp.

Ständigt insatsberedda hjälpkontingenter borde "tills vidare" inte organiseras.

Utbildningen skulle enligt propositionen vara öppen för värnpliktiga, vapenfria tjänstepliktiga och kvinnor som hade särskilda förutsättningar och fyllde vissa grundläggande krav. För de båda förstnämnda kategorierna skulle utbildningen ersätta den militära utbildningen resp. motsvarande vapenfria tjänst.

I enlighet med riksdagens beslut har en fjärde kategori nämligen frivilliga män också beretts tillfälle att genomgå utbildningen. Riksdagen erinrade vidare om att en FN-fredskår var under inrättande.

Rekryteringen till utbildningen, som krävde ett särskilt urvalsförfarande, borde inriktas på yrkesgrupper som efterfrågades av SIDA. Ett viktigt krav för antagning borde vara att den sökande hade dokumenterade yrkeskunskaper eller klar yrkesinriktning när den allmänna bistånds- och katastrofutbildningen påbörjades. Kvotering bland de sökande borde förekomma endast på grundval av personalbehovet för utvecklingsbistånd och kata-

¹⁰ För en utförligare presentation av BUN, se bilaga 6.

strofnjälp. SIDA:s principer och metoder för personalrekrytering borde så långt som möjligt tillämpas. För samtliga sökande borde gälla att vederbörande under det kalenderår då den allmänna biståndsutvecklingen och katastrofutbildningen påbörjades uppnådde lägst 19 och högst 26 års ålder.

Beträffande antalet elever under de inledande åren konstaterades i propositionen att några remissorgan, bl. a. SIDA anförde att 100 personer var för lågt. Denna uppfattning delades inte av det föredragande statsrådet. Utbildningen borde påbörjas med 100 personer och utbildningskontingentens storlek därefter bestämmas av regeringen med hänsyn till främst rekryteringsbehoven inom SIDA:s verksamhetsområde. Det torde vara realistiskt att anta, förklarade statsrådet, "att huvuddelen av dem som genomgår utbildningen kommer att få fredskårsanställning eller få uppgifter inom multilateral biståndsverksamhet. Ett visst antal kommer vidare att få uppgifter i enskilda organisationers tjänst."

Redan innan den första elevkullen togs in fattade Kungl. Maj:t beslut om att den inledande utbildningen på 90 dagar skulle utgå. Därmed reducerades utbildningstiden till 360 dagar jämte repetitionsövningar. Sedan dess har den sammanhängande utbildningstiden i samband med ändring i värnpliktslagen reducerats ytterligare genom att den del av katastrofutbildningen som ges i civilförsvarets regi (40 dagar) brutits ut och sommaruppehållet (14 dagar) slopats. I år sträcker sig utbildningen över 306 dagar, varav ca 50 dagar "insprängd" katastrofutbildning.

Språkträning och u-landskunskapsstudier, de huvudsakliga teoretiska studierna, bedrivs nu parallellt med den praktiskt inriktade utbildningen.

Utbildningens tyngdpunkt ligger enligt 1976 års utbildningsplan på att förstärka och utveckla de attityder, kunskaper och färdigheter, som underlättar genomförandet av biståndsarbetarens uppgifter. För det praktiska pedagogiska arbetet i skolan innebär detta en stark betoning av samarbets- och tränings betydelse dels för attitydpåverkan, dels för kunskapsinhämtning.

Under de fyra första åren inriktades utbildningen på 100 elever per år. Sammanlagt utexaminerades 356 personer. För utbildningsåret 1976/77, då nya lokaler stod färdiga, angav regeringen att elevantalet, i enlighet med BUN:s förslag, skulle ökas till 125 elever och att antalet därefter skulle ökas till 150 under vart och ett av budgetåren 1977/78 t. o. m. 1979/80. Utbildningen är emellertid alltjämt inriktad på 125 elever, d. v. s. det antal som BUN har föreslagit i sina båda senaste anslagsframställningar. En eventuell ökning till 150 borde, förklarade BUN i anslagsframställningen för 1978/79, inte göras förrän 1980/81, då det torde vara möjligt att utvärdera i vilken utsträckning eleverna engagerades i utvecklingssamarbetet. 1976/77 genomgick 96 personer utbildningen. Budgetåret 1977/78 fullföljde 103 personer den.

I och med att dessa har avslutat sin utbildning ingår 558 personer i beredskapskåren, i vilken den personal som genomgått bistånds- och katastrofutbildningen redovisas.

Antalet sökande till utbildningen har ökat från 520 personer 1971 till ca 1 000 år 1977. Andelen vapenfria tjänstepliktiga har sjunkit och uppgår idag till mindre än 10 % av de sökande som uppfyllt grundkraven. Andelen frivilliga har varit hög under samtliga år. 1977 utgjorde de frivilliga närmare 40 % av de sökande som uppfyllde grundkraven (medborgarskap, ålder, yrkesinriktning).

Fördelningen av elevplatserna mellan de fyra olika elevkategorierna har under de fem första åren varit följande:

värnpliktiga	51 %	} 66 %
vapenfria tjänstepliktiga	15 %	
frivilliga män	9 %	} 34 %
frivilliga kvinnor	25 %	

Under 1977/78 utgjorde frivilligkategorierna 58 % av elevantalet. Av årskursens 106 elever är 40 kvinnor.

Urvalskriterierna har baserats på de krav som olika myndigheter och organisationer, och då främst SIDA, ställer på bistånds- och katastrofarbete. Klar yrkesinriktning har under hela verksamhetstiden utgjort ett centralt krav.

I juli 1978 hade 70 elever ur de fem första årskullarna (1972/73-1976/77) erhållit u-landsuppdrag, vilket är liktydigt med ca 15 % av dessa årskullars 455 elever. Ett 20-tal rekryteringar pågick, varav de flesta genom Afrika-grupperna i Sverige. Av den första årskullens elever hade 22 % erhållit u-landsuppdrag. Antalet elever med u-landsuppdrag hade ökat med ett 20-tal sedan september 1976. Flertalet av de elever som erhållit u-landsuppdrag har engagerats av enskilda organisationer. Endast ett mindre antal har rekryterats av SIDA. Två elever beräknas ha rekryterats för fredskåren - som enligt 1970 års proposition skulle ta i anspråk huvuddelen av eleverna - och två elever har rekryterats till FN:s fredskår.

I BUN-kansliets egen *Översyn - Bistånds- och katastrofutbildning 1977* anges tre orsaker till att så få erhållit u-landsuppdrag:

- åldersgränserna
- kraven för att erhålla uppdrag
- bristfälligt samarbete med organisationer som efterfrågar biståndsarbetare.

En stor del av eleverna som genomgått Sandöskolan har inte haft yrkesutbildningen klar, och de som avslutat sina studier har i många fall inte haft någon yrkeserfarenhet. Att så varit fallet är en följd av den övre åldersgräns (26 år) som satts för intagning på skolan. Noteras bör, säger man i översynen, att medelåldern för SIDA-rekryterade biträdande experter är 32 år. Den genomsnittliga BUN-eleven kan sålunda, konstaterar man, inte komma ifråga för dylika uppdrag förrän 5-6 år efter avslutad utbildning. Översynen utmynnar i slutsatsen att åldersgränsen eller yrkesfördelningen måste ändras om man vill att eleverna skall erhålla u-landsuppdrag inom något åt efter avslutad utbildning. Nämnden har idag, som tidigare konstaterats, möjlighet att bevilja åldersdispens för 15 procent av eleverna, en möjlighet som utnyttjas i betydande omfattning.

Också statskontoret diskuterar åldersgränsen i sin studie *Biståndsutbildningsnämnden - förslag till personalorganisation* (1977). Ett faktum är, säger man i studien, att antalet utresta elever av utomstående lätt ses som direkt effektivitetskriterium. För skolan, säger man vidare, är detta i viss mån ett dilemma. Effektivitetskravet har lett till att yrke och yrkespraktik kommit att spela en viktig roll i urvalsprocessen, med följd av värnpliktsalternativet

kommit i andra hand. I ett längre perspektiv är det, menar statskontoret, inte säkert att detta leder till den bästa måluppfyllelsen. En målkonflikt skapas:

"Man får också i detta avseende ett mål som delvis står i konflikt med en förutsättning för nämndens verksamhet, nämligen att utbildningen skall vara ett alternativ till värnpliktsjämsgöring och vapenfri tjänst."

Det framtida behovet av personal för bistånds- och katastrofinsatser bedöms i BUN-kansliets *Översyn* vara sådant "att den tänkta utbildningsvolymen" – 150 elever – "inte torde vara för hög". Bedömningen grundas på en enkätundersökning av ett antal organisationers samt SIDA:s behov under femårsperioden 1977–1981, från vilken två slutsatser dras:

"att organisationerna är försiktiga i sina prognoser – 798 utsända mot förväntade 511,

att man inte förväntar några större förändringar under den närmaste femårsperioden."

Statskontorets utredning innehåller en mera kritisk syn på efterfrågeproblemet. Det konstateras att man när nämnden bildades räknade med "att huvuddelen av dem som genomgått utbildningen skulle få fredskårsanställning. Så har emellertid inte blivit fallet. Fredskårsinsatsen har dessutom betydligt minskat i omfattning. Enligt statskontorets mening finns därför motiv för att närmare utreda efterfrågan på biståndspersonal som fått utbildning vid biståndsutbildningsnämnden".

3.3.2 Integrerad biståndsutbildning

Statskontoret synes i sin utredning peka på huvudanledningen till att efterfrågan på BUN-elever varit låg. Enligt de vid tidpunkten för nämndens inrättande föreliggande prognoserna skulle SIDA:s totala rekryteringar under 1975/76 uppgå till ca 1 200 personer, varav ca 400 fredskårsdeltagare. SIDA:s faktiska rekrytering åren 1974/75 uppgick till 328 personer, varav 45 fredskårsdeltagare. Under 1976/77 rekryterades 21 fredskårsdeltagare. Två BUN-elever har erhållit fredskårsanställning. Tabellen nedan redovisar utvecklingen sedan 1969/70:

Tabell 3.1 Antalet rekryterade kontraktsanställda och fredskårsdeltagare åren 1969/70–1976/77

Kategori	69/70	70/71	71/72	72/73	73/74	74/75	75/76	76/77
Kontraktsanställda	85	70	105	127	179	131	127	
Fredskårsdeltagare	66	86	78	67	55	45	40	21
Experter inom FN-organ	105	126	122	129	126	93	143	
Biträdande experter	40	29	38	49	67	58	55	
Volontärer (FN)	–	–	3	5	2	1	3	
Totalt	296	311	346	377	429	328	368	380

Källor: Bistånd i siffror och diagram, SIDA och SIDA:s anslagsframställning för 1978/79.

Det sammanlagda antalet kontraktsanställda och fredskårsdeltagare har sedan 1969/70 hållit sig ungefär på samma nivå. Andelen kontraktsanställda har ökat och andelen fredskårsdeltagare har minskat. Efterfrågan på konsulttjänster har däremot stadigt vuxit, och nya former för personalbistånd har tillkommit. Personal har t. ex. ställts till förfogande som del av samarbetet mellan institutioner eller företag.

Också på katastrofsidan har utvecklingen varit en annan än den statsmakterna förväntade vid tidpunkten för beslutet om BUN:s inrättande. BUN-elever har inte rekryterats i katastrofarbete och BUN-utbildningen har i tilltagande grad inriktats på utvecklingsfrågor snarare än katastrofarbete. Då den tekniska kontingenten i beredskapsstyrkan för FN-tjänst i början av 1978 kompletterades med en specialenhet för katastrofhjälp på ca 160 personer fanns bland 600 sökande endast 16 BUN-elever. Sju av dessa antogs. Specialenheten, för vilken personer med u-landserfarenhet rekryterades, har genomgått en kortare utbildning i arméns regi.

Vad gäller de enskilda organisationerna, vilkas rekryteringsmöjligheter utbildningen syftar till att förbättra, torde efterfrågan på BUN-elever däremot ha blivit påtagligt större än vad som syntes sannolikt då nämnden inrättades. Flerparten av det 50-tal elever som erhållit uppdrag har rekryterats av enskilda organisationer.

Sammanfattningsvis torde kunna konstateras att utvecklingen sedan 1970 blivit en annan än den statsmakterna räknade med både vad gäller intresset för den utbildning som Sandö-skolan erbjuder och i fråga om efterfrågan på BUN-utbildade. En majoritet av eleverna utgörs idag av frivilliga snarare än de värnpliktiga och vapenfria tjänstepliktiga för vilka utbildningen skulle utgöra ett alternativ, och efterfrågan på personal för bistånds- och katastrofarbete har blivit väsentligt mindre än vad som förutsågs 1970.

Mot denna bakgrund synes det oundvikligt att ställa frågan om det är rimligt att för biståndsmedel av storleksordningen 10 milj. kr per år bedriva utbildning på Sandö-skolan i de former och av det slag som nu sker. Ett av de ursprungliga motiven för att inrätta Sandö-skolan, nämligen att erbjuda ett alternativ för vapenfria tjänstepliktiga, kvarstår som framgår av proposition 1977/78:28 om ändring av lagen om vapenfri tjänst och försvarsutskottets betänkande med anledning av denna, som har godkänts av riksdagen. BUN:s anknytning till värnplikten, med åtföljande krav på utbildningslängd och åldersgränser, har emellertid försvårat ett effektivt utnyttjande av skolan i utvecklingssamarbetet.

För den biståndspolitiska utredningen, som har att bedöma det framtida utvecklingsarbetets administrativa krav, synes det naturligt att betrakta BUN som ett instrument av flera för utveckling och anpassning av den svenska resursbasen efter utvecklingssamarbetets behov. F. n. bedriver SIDA språk- och allmän u-landsförberedande utbildning i egen regi för olika kategorier utresande vid kursgårdarna i Västerås resp. Uppsala, vilka också utnyttjas för SIDA:s internutbildning. Vidare har SIDA uppdragit åt vissa institutionella konsulter, bl. a. Lantbruksuniversitetet och SCC, att svara för kompletterande fackutbildning och annan utbildning i anslutning till utresor samt rekryteringsfrämjande utbildning. BUN:s rekrytering och utbildning har utformats i nära samarbete med SIDA, som har två representanter i styrelsen (ordförande och vice ordförande). Totalt finns 200 elevplatser i

Västerås, Uppsala och Sandö. Personalen, exklusive tjänstemännen vid SIDA:s personalbiståndsbyrås utbildningssektion, uppgår till ett 60-tal.

Utvecklingssamarbetet synes kräva en samordnad utbildningsverksamhet inriktad på samarbetets faktiska behov, de omedelbara såväl som de mera långsiktiga. Behoven bör bedömas och utbildningsinsatserna utformas i ett sammanhang. Språkträning och annan utbildning av varierande längd och innehåll behövs.

I likhet med biståndsministern och utrikesutskottet anser vi vidare att SIDA:s utbildningsansvar inte bara bör omfatta kontraktanställd personal och fredskårsdeltagare utan även – om än i mindre grad – avse de korttidsanställda och personalen vid de konsultföretag som ges biståndsfinansierade uppdrag (prop. 1977/78:135, UU 1978/79:1). Utrikesutskottet betonar i sitt betänkande 1978/79:1 "vikten av en ändamålsenlig förberedelse inklusive språk- och annan kompletterande utbildning för sådan personal, antingen det är fråga om kontraktsanställd personal eller konsulter. En allmän förståelse av och inlevelse i u-landsförhållanden samt god anpassningsförmåga är viktiga egenskaper som bör förutsättas i detta sammanhang och som otvivelaktigt kan fördjupas genom lämplig förberedande utbildning. Gedigna fackkunskaper och yrkeserfarenhet måste i vilket fall som helst förutsättas föreligga redan vid rekryteringstillfället".

De enskilda organisationernas växande antal volontärer utgör en annan viktig kategori, som har intresse av utbildningen.

Organisatoriskt synes en möjlighet vara att placera ett övergripande ansvar på SIDA för all sådan utbildning i anslutning till utvecklingssamarbetet som inte står att finna inom det reguljära utbildningsväsendet eller anorstädes utanför biståndsmyndigheten.

Redan 1970 övervägdes en sådan lösning. I proposition nr 162 år 1970 förklarade föredragande statsråd:

"Jag finner i likhet med flera remissinstanser starka skäl tala för att den utbildning som inte genomförs av andra myndigheter bör samordnas eller integreras med SIDA:s utbildningsverksamhet. Jag är emellertid beredd att tills vidare godta de skäl emot en sådan lösning som SIDA har anfört i sitt yttrande och förordar därför att nämnden nu inrättas som ett fristående organ under försvarsdepartementet. Ett överförande av nämnden och dess verksamhet till SIDA bör dock senare övervägas."

Skälen för ett sådant överförande måste anses ha förstärkts genom att nämndens verksamhet sedan 1975/76 finansieras över biståndsanslagen. Också missionen, fackföreningsrörelsen, Kooperationen m. fl. som bedriver biståndsverksamhet bör emellertid beredas tillfälle att medverka i behovsbedömning och utbildningsplanering. Det skulle kunna uppnås genom att BUN omvandlades till en beredning med rådgivande ställning i förhållande till SIDA. Olika intressen skulle kunna vara representerade där. Ytterligare organisatoriska alternativ torde finnas. Det skulle t. ex. kunna befinnas lämpligare att lägga ansvaret för utbildning på en fristående institution, motsvarande den nuvarande nämnden, vari SIDA, de enskilda organisationerna m. fl. vore företrädare och från vilken dessa mot ersättning kunde erhålla utbildningstjänster. Lades ansvaret på SIDA borde verket få viss ersättning från utomstående som genomgick utbildning.

Konsekvenserna av de ovan framförda synpunkterna vad gäller lokalerna

i Sandö, Uppsala och Västerås går för närvarande ej att bedöma. Huruvida behov av de betydande utbildningsresurser som nu finns kommer att föreligga beror bl. a. på resultatet av den utredning om fredskårens framtid som biståndsministern enligt proposition 1977/78:135 avsåg föreslå regeringen att SIDA ges i uppdrag att företa. Resulterade utredningen i "en fredskår som tilläts inta en särställning inom biståndet" (det ena av den citerade propositionens båda alternativ) skulle utbildningsbehoven bli betydligt större än om en "fullständig integrering av fredskårspersonalen i det svenska personalbiståndet" valdes (propositionens andra alternativ). SIDA har genom beslut av regeringen den 8 juni 1978 fått i uppdrag att inkomma med resultatet av utredningen senast den 1 februari 1979.

SIDA bör ges i uppdrag att utreda det framtida utvecklingssamarbetets utbildningsbehov och framlägga förslag om sådan utbildning som bör bedrivas i den statliga biståndsverksamhetens egen regi. Representanter för enskilda organisationer bör få tillfälle att medverka i arbetet. Möjligheterna att erbjuda biståndsutbildning åt värnpliktiga och vapenfria tjänstepliktiga bör därvid beaktas med hänsynstagande till utvecklingssamarbetets behov i vid mening.

Förutsättningarna för nordiskt utbildningssamarbete bör undersökas. Då behovet av utbildningsplatser uppskattas bör hänsyn tas till de behov som en utbyggnad av SIDA:s internutbildning och utbildningen för personal som ska tjänstgöra vid "biståndsambassaderna" för med sig (se avsnitt 3.1.5 och 3.2.4 ovan).

3.4 SAREC i utvecklingssamarbetet¹¹

3.4.1 SAREC:s inrättande

Mot bakgrund av u-landsforskningens växande omfattning tillkallades år 1971 sakkunniga med uppdrag att "utreda frågor rörande inriktning och organisation av forskning med anknytning till u-landsproblem".

Utredningen överlämnade sitt betänkande i september 1973.¹² Ett kraftigt ökat stöd föreslogs till utvecklingsforskning, med en inriktning "baserad på målen för det utvecklingssamarbete i vilket forskningen skall inordnas". Som en "rimlig minsta ram" föreslogs "att till utvecklingsforskning avsättas 5 % av det totala biståndsanslaget".

Syftet med ett ökat svenskt stöd borde vara "att producera kunskap som ökar förmågan att förstå och identifiera utvecklingsproblem och förbättra förmågan att bemästra dessa".

I direktiven till utredningen sades beträffande utvecklingsforskningens framtida organisation att olika *organisationsmodeller* var tänkbara. Flera alternativ angavs. Utredningen förordade inrättandet av en *nämnd* för utvecklingsforskning "med uppgift att ge rekommendationer eller besluta beträffande anslagsfördelningen till forskning", samt en till nämnden knuten referensgrupp bestående av företrädare för u-länder och internationell utvecklingsforskning.

Den föreslagna, självständigt beslutande och medelsdisponerande nämnden för utvecklingsforskning borde, menade utredningen, ligga under ut-

¹¹ För en utförligare presentation av SAREC, se bilaga 7.

¹² Forskning för utveckling, SOU 1973:41, Betänkande av u-landsforskningsutredningen. Utredningens direktiv och förslag finns redovisade i bilaga 7.

rikesdepartementet och bestå av elva av regeringen utsedda ledamöter, varav sex forskare med erfarenhet av u-landsforskning och tvär- och mångvetenskaplig samverkan och fem företrädare för det allmänna. Som sina främsta uppgifter skulle nämnden ha

att ta initiativ till forskning

att bedöma och eventuellt stödja ansökningar om forskningsanslag som inkommer från Sverige eller andra länder, samt

att tjänstgöra som rådgivande organ åt Kungl. Maj:et och SIDA i forskningsfrågor.

Nämnden skulle ha två huvudsakliga funktioner, en offensiv, styrande och initierande, och en rådspräglad, forskningsstödande.

Ett nära samarbete förutsattes mellan nämnden och SIDA:s olika enheter. Nämndens generalsekreterare borde delta i sammanträden med SIDA:s direktion vid behandling av ärenden av gemensamt intresse. Service – inköp, kameral etc. – borde i största möjliga utsträckning skötas av SIDA. Nämnden skulle vara ett komplement till SIDA.

Remissinstanserna delade i allmänhet utredningens uppfattning om att det fanns behov av ökat stöd till u-landsforskning med den i betänkandet föreslagna inriktningen och utformningen. En viss tveksamhet uttrycktes av bl. a. LO, SIDA, RRV samt biståndspolitiska utredningen (BPU) till förslaget om att fastställa ett bestämt belopp för forskning. Utredningens förslag om att 5 % av biståndsanslaget skulle anslås för u-landsforskning stöddes bara av några remissinstanser. UKÄ och forskningsutredningen betonade vikten av u-landsforskning i Sverige. Forskningsområden av särskild betydelse angavs i forskningsinstitutionernas yttranden.

Förslaget om att inrätta en särskild nämnd med förvaltningsrättslig ställning som ämbetsverk fick stöd av ett antal undervisnings- och forskningsinstanser samt av bl. a. statskontoret. Flera remissinstanser ställde sig dock tveksamma till den föreslagna organisationen och menade att en närmare anknäring till SIDA borde eftersträvas. Enligt RRV "skulle de administrativa behoven kunna lösas inom existerande organisationer".

SIDA betonade att nämndens inrättande skulle leda till att det skulle finnas "två organ på verksnivå, som med identisk behörighet men med olika kompetensinriktning skulle handlägga forskningsärenden. Enligt SIDA:s förmenande fanns det skäl att närmare överväga ett alternativ som nämnts i utredningens direktiv men som denna inte upptagit till positiv behandling, nämligen ett kollegium av forskare och administratörer som ett samordnande och rådgivande organ.

Genom riksdagens beslut 1975 inrättades samma år *beredningen för u-landsforskning* med en styrelse bestående av riksdagsledamöter, forskare från olika områden, företrädare för utrikes- och utbildningsdepartementen samt SIDA. Beredningen, som valt att kalla sig Swedish Agency for Research Cooperation with Developing Countries, SAREC, inrättades i syfte att "... främja sådan u-landsforskning som kan underlätta för u-länderna att utvecklas mot ökat självbestämmande och mot ekonomisk och social rättvisa".¹³

I avvaktan på att biståndspolitiska utredningen slutförde sitt arbete var biståndsministern inte beredd att föreslå ett fristående organ. En beredning

¹³ Prop. 1975:1, bil. 5.

med "rådgivande och initierande ställning" hade befunnits vara att föredra. "Av administrativa skäl och för att kravet om u-landscentrering av forskningen lättare skall kunna uppfyllas", föreslogs att "beredningens sekretariat förläggs till SIDA".

Utredningens förslag om att 5 % av de totala biståndsanslagen skulle avsättas för utvecklingsforskning fördes inte fram i propositionen. Trots att flera remissinstanser hade anmält en viss tvekan inför att fastställa ett visst belopp för forskning föreslogs emellertid att medel för allt svenskt stöd utanför de bilaterala landprogrammen skulle anvisas från en särskild anslagspost under anslaget C 1 (bidrag till internationella program), det anslag från vilket större delen av det hittills lämnade stödet beräknats. Behovet av en samlad bedömning talade, trots sekretariatets nära anknäring till SIDA, härför.

Beträffande u-landsforskningens inriktning och utformning betonades i budgetpropositionen att prioritet bör ges åt "sådana forskningsbehov som aktualiseras av u-länder som i sin utvecklingspolitik strävar mot ekonomisk och social rättvisa och ökat självbestämmande". Önskemål om forsknings-samarbete från programländer borde ges "klar förtur". Forskningsstödet fördelning på olika områden borde "i betydande mån göras beroende av vilka insatser som efterfrågas direkt av u-länderna". De områden som tyngdpunkten dittills legat på var väsentliga, men också andra områden kunde vara angelägna. Möjligheterna till internationell samordning genom särskilda grupper såsom den konsultativa gruppen för internationell jordbruksforskning borde tillmätas betydelse vid val av områden.

I enlighet med u-landsforskningsutredningens förslag och de grundläggande principerna för det svenska utvecklingssamarbetet borde, betonade biståndsministern, stödet till u-landsforskning vara "starkt u-landscentrerat". Åtgärder som bidrog till att höja u-ländernas egen forskningskapacitet skulle prioriteras.

3.4.2 SAREC:s verksamhet

SAREC har nu varit verksamt i litet mer än två och ett halvt år. Sin uppgift beskriver SAREC sålunda i anslagsframställningen för 1977/78:

"SAREC har till uppgift att stärka forskningens roll inom utvecklingssamarbetet och att göra handläggningen av olika forskningsinsatser mer enhetlig samt att tillföra vetenskaplig kompetens till bedömningen av dem".

För budgetåret 1978/79 har 100 milj. kr. anvisats för stöd till u-landsforskning genom SAREC. Verksamheten är indelad i fem program:¹⁴

- forskningssamarbete med enskilda u-länder, i första hand programländerna för svenskt bistånd
- forskningssamarbete mellan u-länder samt särskilda forskningsprojekt
- internationella forskningsprogram (ca 75 % av anslagsposten)
- u-landsforskning i Sverige (forskningsstipendier) samt
- planering och administration

Hitills har endast en mindre del av forskningsstödet avsett direkt forskningssamarbete med u-länderna. Av utbetalningarna 1976/77 från de särskilda medlen för u-landsforskning utgjorde 62 av 71 milj. kr stöd till in-

¹⁴ Programmen finns utförligt redovisade i bilaga 7.

ternationella organisationers forskningsprogram och projekt i samarbete med FN-organ. 4,2 milj. kr utbetalades för forskningssamarbete med u-länder och forskningssamarbete mellan u-länder m. m. Avtal hade ingåtts om betydligt större belopp och för 1978/79 har SAREC beräknat 15 milj. kr resp. 11 milj. kr. SAREC förutser att en stor del av det svenska stödet också i framtiden kommer att gå till internationella forskningsprogram. Stödet till u-landsforskning i Sverige, för vilket SAREC fungerar som ett forskningsråd, uppgick år 1977/78 till 4,9 milj. kr fördelade på ett 90-tal projekt. Målsättningen är att koncentrera det växande stödet till större projekt inriktade på centrala utvecklingsfrågor.

Ett tvärvetenskapligt sekretariat, förlagt till SIDA:s lokaler, på 15 personer har byggts upp för att planera och samordna verksamheten. Av dessa har fyra tjänster på SIDA:s lönestat, en avlönas av AMS och tio, inklusive beredningens huvudsekreterare, avlönas med medel som SAREC disponerar för administration m. m. Sekretariatet har etablerat ett nära samarbete med SIDA. Verkets "servicebyråer" (personalbyrå, ekonomibyrå etc.) betjänar också SAREC. SIDA-tjänstemän deltar i insatsgrupper som bereder forskningsinsatser, SAREC:s samarbete med programländerna bedrivs i nära samarbete med biståndskontoren och SAREC är representerat i SIDA:s direktion. För att på ett informellt sätt avgöra frågor om arbetsfördelning, för diskussion om tillsättning av vetenskapliga arbetsgrupper, prioriteringar och andra frågor av gemensamt intresse finns sedan våren 1977 en särskild samrådsgrupp med företrädare för SIDA:s versledning och SAREC. Samarbetet med utrikesdepartementet har bl. a. tagit sig den formen att en representant för u-avdelningen regelbundet deltar i möten med beredningens sekretariat.

Både SIDA och utrikesdepartementet är representerade i beredningens styrelse, SIDA genom sin generaldirektör och utrikesdepartementet genom chefen för u-avdelningens planeringsenhet.

Vetenskaplig kompetens tillförsäkras sig SAREC genom forskarrepresentation i styrelsen, medarbetare med erfarenhet av och kännedom om u-landsinriktad forskning inom sekretariatet, kontakter med forskningsråden samt genom fem till beredningen knutna referensgrupper, i vilka företrädare för SIDA ingår (utvecklingsteori och samhällsvetenskap, jordbruk och landsbygdsutveckling, teknologi och industrialisering, hälso- och näringsfrågor samt utbildning och kommunikation). SAREC:s undan för undan utbyggda kontaktnät med det svenska och internationella forskningssamhället gör det i ökande grad möjligt för beredningen att tjänstgöra som en brygga mellan SIDA och forskningen och att mobilisera forskningsresurser för u-ländernas behov.

Inom givna ekonomiska ramar beslutar SAREC själv om bl. a. administration, utredningar och insatsförberedelser. För budgetåret 1977/78 uppgår dessa ramar till 1,7 milj. kr för planering och administration av forskningsstödet inklusive resor, expenser, information m. m. och 0,8 milj. kr för mindre forskningsinsatser, insatsförberedelser, utredningar, vetenskapliga arbetsgrupper etc. Vidare beslutar SAREC fr. o. m. 1977/78 själv om stöd till u-landsforskning i Sverige. I övrigt arbetar SAREC genom rekommendationer till regeringen och SIDA. Verkets generaldirektör fattar inom sitt kompetensområde de formella besluten. Dessa beslut har alla överensstämmt med SAREC:s rekommendationer. SAREC har, bl. a. i anslagsframställ-

ningen för 1978/79, begärt 1 milj. kr för mindre forskningsinsatser (högst 100 000 kr). Beredningen har, enligt regleringsbrevet för 1977/78, formell möjlighet att besluta om sådana insatser, men enbart inom ramen för de 0,8 milj. kr som också skall täcka kostnader för insatsförberedelse och vetenskapliga arbetsgrupper.

I anslagsframställningen för 1978/79 anlade SAREC mera övergripande aspekter på beredningens ansvarsområde. Man sade sig finna det naturligt om biståndspolitiska utredningen prövade förutsättningarna för att ge beredningen större formellt beslutsansvar.

I ett sammanfattande ormdöme i anslagsframställningen för 1977/78 om uppdelningen av ansvaret för beredning och beslut på olika organisationer förklarade SAREC att de "i de flesta fall ... kunnat tillämpas utan att onödigt dubbelarbete uppkommit".

SIDA betonar i sin anslagsframställning för 1978/79 att en klar gränsdragning ofta inte är möjlig mellan forskningsinsatser i internationell regi som stöds genom SAREC och den ämnesinriktade verksamhet som SIDA stöder inom ramen för särskilda program.

I sitt remissvar på biståndspolitiska utredningens huvudbetänkande återkom styrelsen till frågan om relationen mellan SIDA och SAREC:

"Forskningens växande betydelse för att lösa problem är uppenbar. Forskning i dess vidaste bemärkelse har alltmer kommit att inlemmas i utvecklingsansträngningarna, nationellt och internationellt. Det visar sig svårt och tveksamt att skilja ut behovet av forskning och tillämpningen av forskningsresultat från utvecklingsarbetet inom de breda ämnessektorerna. Mot denna bakgrund bör nuvarande uppdelning mellan SIDA och SAREC som från varandra fristående organ prövas."

3.4.3 SAREC:s ställning i utvecklingsarbetet

Inrättandet av SAREC kan sägas ha haft två huvudmotiv:

- 1) strävan att inom ramen för Sveriges samlade stöd till u-ländernas utvecklingsansträngningar ge forskningen en - också i finansiell mening - mera framträdande plats än dessa länder funnit det möjligt att tillmäta den bl. a. inom ramen för det landprogrammerade biståndet, och
- 2) önskan att tillförsäkra forskningsärendena vetenskaplig kompetens och enhetlig prövning.

Man ville särskilt rikta stöd till u-ländernas egen forskning. Den svaga betoningen av forskningen ansågs vara oförenlig med u-ländernas strävan att "utvecklas mot ökat självbestämmande och mot social och ekonomisk rättvisa" (prop. 1975:1). För att u-ländernas egen forskning skulle kunna stimuleras bedömdes såväl u-landsforskningsutredningen som statsmakterna det nödvändigt att skapa ett särskilt forskningsanslag.

Ett sådant anslag skulle inte behövas om den primära målsättningen vore att ytterligare öka stödet till internationella organisationers forskningsverksamhet, men det bedömdes utgöra en förutsättning för att u-länderna själva skulle begära forskningsstöd och för att deras egen forskningsverksamhet skulle utvecklas. Inom landramarna för programländerna kunde forskningen inte hävda sig i konkurrens med andra insatser: i synnerhet inte om "utbudssidan" saknade en uppsökande, forskningsinriktad organisation.

SAREC:s verksamhet synes ta form på ett sätt som väl motsvarar stats-

makternas intentioner. Konkreta uttryck härför är såväl den kritiska prövningen av värdet för u-länderna av de internationella organisationernas forskningsverksamhet som betoningen av sådana uppgifter som leder till att u-ländernas egen forskningskapacitet och förmåga att utnyttja forskningsresultat förstärks. Grunden har lagts för ett direkt svenskt forskningsamarbete med u-länderna, i synnerhet med några av programländerna. Ökade resurser har satsats på svensk u-landsforskning. Genom det direkta samarbetet med u-länderna och det stöd till svensk forskning som inlets bör ett långsiktigt engagemang från det svenska forskarsamhällets sida kunna växa fram.

SAREC:s ställning har varit provisorisk under de tre år som gått sedan dess inrättande. Man skulle kunna säga att 1971 års u-landsforskningsutredning fortsatt i praktiska former. Stor vikt bör tillmätas de erfarenheter som på detta sätt vunnits.

Beredningens önskan är uppenbarligen att få fortsätta att bedriva verksamheten i åtminstone lika självständiga former som idag. Samordningsproblem i förhållande till SIDA söker man överbygga genom ett utvecklat samrådsförfarande, medverkan av SIDA-tjänstemän i insatsgrupper etc. Sekretariatets tvärvetenskapliga arbetssätt betonas starkt. För att fylla de uppgifter som statsmakterna ålagt SAREC har ett sekretariat omfattande 15 personer byggts upp, varav 7 forskningssekreterarbefattningar. Forskningssekreterarna bedriver samtidigt egen forskning.

Ur SIDA:s synvinkel har avsaknaden av en naturlig gränsdragning mellan SAREC:s forskningsstöd och inslagen av forskning i den egna biståndsverksamheten, och då i synnerhet i det ändamålsbestämda samarbetet genom olika mellanfolkliga organ, inneburit problem. De svenska kontakterna med dessa organ och med berörda svenska institutioner har i vissa fall varit splittrade. Vikten för SIDA av att kunna tillgodogöra sig SAREC:s forskningskompetens har betonats.

Utredningen föreslår inte några mera omfattande förändringar av de former i vilka SAREC hittills bedrivit sin verksamhet.

Utredningen vill understryka vikten av att u-landsforskningen även fortsättningsvis ges en betydande självständighet. En organisation av ungefär det slag som hittills provisoriskt prövats – med särskild styrelse för SAREC och ett sammanhållet sekretariat – synes såväl tillgodose kravet på självständighet för forskningen som främja en aktiv medverkan av det svenska forskarsamhället. Samtidigt visar erfarenheten att det inte går att göra någon klar gränsdragning gentemot det övriga biståndet, eftersom u-landsforskningen utgör en integrerad del av utvecklingsansträngningarna. En nära anknytning till SIDA är därför angelägen.

I syfte att få klarare ansvarsförhållanden och förenkla samordningen av forskarverksamheten med det övriga biståndet synes vissa mindre ändringar av SAREC:s organisation och beslutsbefogenheter påkallade.

Samordningen mellan SIDA och SAREC skulle kunna ökas genom en närmare integration av SAREC:s sekretariat i SIDA och genom att SIDA:s generaldirektör blir ordförande i SAREC:s styrelse (som fallet är i beredningen för humanitärt bistånd). SAREC:s forskningschef skulle tillhöra SIDA:s verksamhet. Samråd och samordning skulle naturligen ske bl. a. genom att denne liksom andra ledamöter föredrar sina ärenden i verksamheten. Ansvaret för beslut skulle kunna förläggas antingen till SAREC

eller till regeringen. SAREC:s beslutsbefogenheter omfattar nu administration, utredningar, insatsförberedelser och mindre forskningsinsatser samt stöd till svensk forskning. Beslutsbefogenheterna skulle kunna omfatta hela forskningsanslaget med de begränsningar beträffande insatsstorlek etc. som regeringen föreskriver i regleringsbrev. SAREC:s anslagsframställning skulle liksom idag överlämnas direkt till regeringen. Beredningens sekretariat skulle kunna hållas samman inom SIDA som en enhet – sekretariat för forskningssamarbete – och ges en så självständig ställning inom verket som bedöms erforderlig med hänsyn till forskningsverksamhetens speciella karaktär och vikten av tvärvetenskaplighet. En på detta sätt förstärkt samordning mellan SAREC och SIDA innebär att beredningens administrativa flexibilitet vad gäller anställning av forskningssekreterare, insatsberedningar, resor, samarbete med forskarsamhället etc. kvarstår oförändrad.

Genom de förändringar som skisserats ovan skulle SAREC ges en mera klart utformad ställning i det svenska utvecklingssamarbetet, vilken bör bekräftas i en instruktion. Otillfredsställande beslutsförhållanden skulle elimineras genom utökade beslutsbefogenheter för beredningen och samordningen med SIDA förbättras vad gäller såväl bidragen till de internationella forskningsprogrammen och de ändamålsbestämda insatserna genom de mellanstatliga organisationerna som programlandssamarbetet och resursbasutvecklingen.

För utvecklingen och u-landsanpassningen av den svenska resursbasen, en förutsättning för utvecklingssamarbetet, skulle den föreslagna förstärkta samordningen på såväl styrelse- som verks-/sekretariatsnivån vara av stort värde. Såväl SIDA:s sektorbyråer som SIDA:s utredningsfunktion skulle kunna fördjupa sitt kunnande genom intimare kontakter med SAREC:s medarbete, och för dessa skulle ett närmande till sektorbyråerna ha samma effekt.

Reservationer

1. av Georg Andersson, Åke Gustavsson, Knut Johansson och Annalisa Lewén-Eliasson om bredare samarbete, industriutvecklingsfonden och vikten av landanalyser (avsnitt 2.1 U-landspolitik i utveckling, 2.2 Bistånd för basbehov: landprogrammeringen och de svenska biståndsmålen administrativa krav samt 3.1.4 Administrationen av det bredare samarbetet)

Arbetet med föreliggande betänkande har försvårats till följd av den uppluckring av biståndspolitikens principer som den borgerliga regeringens proposition 1977/78:135 och andra biståndspolitiska initiativ som denna tagit lett till. Förutsättningarna för konsekventa organisatoriska lösningar har härigenom försvårats.

Det bör också i fortsättningen vara ett centralt inslag i svensk u-landspolitik att hålla isär bistånd och samarbete på kommersiella eller andra grunder.

Genom förslaget om att inrätta en särskild fond för industriellt samarbete med u-länder uppges i själva verket den hittillsvarande mottagarcentrerade biståndspolitikerna på detta område. Fondförslaget innebär också att en annan central del i svensk biståndspolitik åsidosätts, nämligen den om koncentration av det direkta biståndet till ett mindre antal länder. För SIDA, och i synnerhet biståndskontoren, leder det föreslagna samarbetet till uppenbara rollkonflikter. Av bl. a. dessa skäl anser vi att riksdagen bör avslå regeringens förslag om att inrätta en särskild fond för industriellt samarbete. I den socialdemokratiska reservationen till utrikesutskottets betänkande 1978/79:1 utvecklas dessa skäl.

Liknande invändningar kan göras mot den av regering och riksdag kraftigt ökade medelstillsdelningen för s. k. bredare samarbete. Inte heller detta samarbete baseras i önskvärd utsträckning på de biståndspolitiska målen och syftet är ej att koncentrera stödet till länder med vilka Sverige bedriver eller, med hänsyn till landets utvecklingspolitik, skulle kunna bedriva ett långsiktigt utvecklingssamarbete. I vår ovan citerade reservation har vi, i likhet med SIDA:s styrelse, begärt att innebörden i och syftet med det bredare samarbetet preciseras.

Vi avstyrker inte den beredning för bredare samarbete som diskuteras i avsnitt 3.1.4 *Administrationen av det bredare samarbetet*. De ovan begärda preciseringarna vad gäller innebörd och syften synes oss emellertid utgöra grundläggande förutsättningar för att beredningen skall kunna verka i enlighet med de biståndspolitiska målsättningarna.

Avslutningsvis vill vi med hänvisning till bl. a. sid. 66 avsnitt 2.2 *Bistånd för basbehov: landprogrammeringen och de svenska biståndsmålen administrativa krav* understryka betydelsen av den typ av bedömning av de enskilda ländernas utvecklingspolitik som där diskuteras. Enligt vår uppfattning bör SIDA göra betydande ansträngningar för att fortlöpande fördjupa kunskaperna om den sociala och ekonomiska strukturen i de enskilda länderna och därmed om det sammanhang i vilket de svenska insatserna sätts in. Vi vill erinra om följande passus i socialdemokraternas motion med anledning av proposition 1977/78:135:

"Det är målet om social rättvisa och landprogrammeringsprincipen, som tillsammans anger den avgörande utgångspunkten för den socialdemokratiska biståndspolitiken. Ett effektivt bistånd, som verkligen når ut till de fattiga, förutsätter en grundläggande samstämmighet om målen mellan givare och mottagare. Endast i länder, som själva aktivt driver en fördelningspolitik, blir biståndet en del av en utveckling mot social rättvisa. Det kan då också bli fråga om ett bistånd, som lägger grunden för ett djupare samarbete byggt på gemensamma värderingar om solidaritet och jämställdhet.

Det finns tecken på att regeringen i den praktiska biståndsverksamheten börjat bortse från dessa förhållanden. I stället har man ägnat uppmärksamheten åt de enskilda biståndsprojektens mer eller mindre sociala karaktär. En sådan politik, som bortser från den utvecklingsmiljö, som biståndet sätts in i, är nästan alltid skadlig. De knappa biståndsresurserna utnyttjas ineffektivt. Vi kan från socialdemokratisk sida därför inte godta någon uppluckring i den praktiska tillämpningen av de principer, som gällt för den svenska biståndspolitiken sedan 1970, och som åter anges i regeringspropositionen."

Mot denna bakgrund vill vi framhålla betydelsen av att SIDA fortlöpande arbetar för att fördjupa landkunskandet, bl. a. genom att framställa s. k. landanalyser. Dessa skall redogöra för det ekonomiska, sociala och politiska läget i ifrågavarande land och belysa strukturförhållanden, långtidsplanering och biståndsbehov. Vi erinrar i detta sammanhang om att RRV i dess senaste rapport om biståndet - "SIDA i Indien" 1976 - rekommenderar SIDA att bygga upp en kunskap om varje mottagarlands utvecklingspolitik i en landanalys som struktureras efter de svenska biståndspolitiska målen.

2. av Georg Andersson, Åke Gustavsson, Knut Johansson, Bertil Måbrink och Anna-Lisa Lewén-Eliasson avseende avsnitt 3.4.3 *SAREC:s ställning i utvecklingsarbetet*

Utredningen konstaterar att "SAREC:s verksamhet synes ta form på ett sätt som väl motsvarar statsmakternas intentioner". Utredningen föreslår inte några mera omfattande förändringar av de former i vilka SAREC hittills bedrivit sin verksamhet. Vissa mindre ändringar av SAREC:s organisation och beslutsbefogenheter bedöms dock påkallade. Betydelsen av att u-landsforskningen även i fortsättningen ges en betydande självständighet understrykes.

Vi instämmer i de ovan gjorda bedömningarna. Mot denna bakgrund synes de föreslagna åtgärderna vad gäller samordningen mellan SIDA och SAREC onödigt långtgående och därigenom svåröfrenliga med forskningens självständighet. Enligt vår uppfattning bör inga åtgärder vidtagas som kan hämma SAREC:s vidareutveckling som självständig organisation. Den er-

forderliga samordningen synes oss kunna uppnås genom det förordade samarbetet mellan SIDA och SAREC:s sekretariat. Det synes oss inte nödvändigt att göra SIDA:s generaldirektör till ordförande i SAREC:s styrelse. Orden "och genom att SIDA:s generaldirektör blir ordförande i SAREC:s styrelse (som fallet är idag i beredningen för humanitärt bistånd)" i sista stycket på sid. 120 bör utgå.

3. av Bertil Måbrink avseende avsnitt 2.2 *Bistånd för basbehov: landprogrammeringen och de svenska biståndsmålen administrativa krav, avsnitt 3.2.2 SIDA:s organisation samt avsnitt 3.2.3 Verksledning- en*

Den viktigaste frågan inom den bilaterala biståndspolitiken är de kriterier som skall gälla för valet av de länder Sverige skall samarbeta med och hur dessa skall tillämpas i praktiken. Jag anser att det avgörande kriteriet skall vara ländernas vilja och förmåga att genomföra en politik som faktiskt leder till ekonomisk utveckling för att genomföra social utjämning. Kriterierna måste verkligen vara avgörande för hur det svenska biståndet skall fördelas. Avgörande bör vara det kriterium som utredningen slog fast i huvudbetänkandet: "att svensk biståndspolitik även i fortsättningen skall inriktas på mycket fattiga u-länder. Emellertid är det inte tillräckligt att biståndet går till mycket fattiga länder, det måste också nå ut till de fattiga människorna".

En rad av de nuvarande programländerna uppfyller inte de krav målen för biståndspolitiken ställer, t. ex. Bangladesh, Indien, Kenya, Lesotho, Pakistan, Swaziland och Zambia. Om SIDA hade haft tillgång till en aktuell landanalys av dessa länder och om SIDA haft en väl fungerande verksledning som dragit konsekvenserna av den aktuella och välskrivna landanalysen för Bangladesh, hade man tvingats allvarligt ifrågasätta fortsatta insatser i dessa länder.

Utredningen borde klarare än som är fallet ha understrukt vikten av att SIDA håller sig med utförliga och aktuella landanalyser. SIDA måste som RRV betonat i sina revisionsrapporter hårdare inrikta sig på att bygga upp en kunskap om varje mottagarlands faktiska utvecklingspolitik i en landanalys som struktureras efter de svenska biståndspolitiska målen.

I enlighet med detta synsätt borde följande text ersätta de tre första styckena på sid. 66:

"Svårigheterna att identifiera utvecklingseffekterna av biståndet, oavsett om det är projekt- eller programbistånd, gör det nödvändigt för SIDA att bilda sig en uppfattning om effekterna av den förda utvecklingspolitiken på ett nationellt plan. Detta kan lämpligen ske genom en årlig översyn av landet. Formerna kan vara olika. Etablerade presentationer är landanalys och landrapport. Båda förekommer på SIDA, ehuru landrapporten numera sägs vara inbakad i samarbetsprogrammet.

Behovet av att en årlig landanalys tas fram av SIDA kan inte nog framhävas. Där kan belysas hur väl det svenska biståndet speglar mottagarlandets behov, inriktas på att lindra de fattigas situation samt i övrigt ligger i linje med relevanta biståndspolitiska mål.

RRV har ingående behandlat landanalysen som en del av SIDA:s bi-

ståndsplanering i sin senaste rapport om biståndet, 'SIDA i Indien', 1976. RRV framhåller därmed följande:

'En landanalys skall kombinera olika aspekter samtidigt som en av dem kan bilda utgångspunkt. En ren *mottagarcentrering* hamnar i dilemmat att antingen försöka säga 'allt' om landet eller att utgå från, och acceptera, mottagarlandets egen syn på sin situation. En annan utgångspunkt skulle vara en *utvecklingsteori*. Svårigheten här är att det inte existerar en utan flera (fragment av) utvecklingsteorier och begreppsförvirringen mellan olika teorier är stor. Utgår man från *biståndsprocessen* så kan det sägas att SIDA i hög grad använt sig av denna utgångspunkt genom att i minimal utsträckning utgå från en analys av (Indiens) situation eller från ett teoretiskt perspektiv. Problemet är emellertid att framställningen inte heller här är länkad till biståndsmålen, varför det blir omöjligt att bedöma om och på vilket sätt biståndet bidrar till 'utveckling'.

Enligt RRV:s mening är det därför rimligt att biståndsmålen blir landanalysens strukturerande princip, vilket samtidigt innebär att analysen blir problemorienterad, d. v. s. att det är utvecklingsproblem som skall *förklaras* snarare än en situation som skall beskrivas.'

För att klara målbedömningen krävs ingående kunskaper och erfarenheter beträffande förhållandena i varje enskilt land och inom olika sektorer i landet. Biståndsmyndigheten måste bedöma den totala utvecklingspolitiken i varje programland. Den måste redovisa om svenskt bistånd bidragit till att förbättra de fattiga människornas levnadsförhållanden och på vilket sätt så bäst kan ske i det framtida samarbetet.

Hänsyn måste därvid tas inte bara till dokument som utvecklingsplaner och -budgetar utan också till rapporter och undersökningar av det faktiska utfallet och till faktorer som ägarstruktur, maktgrupperingar, andra biståndsgivare, handel, utländska investeringar, förekomsten av institutioner och massorganisationer som kan bidra till planernas förverkligande o. s. v.'

De två sista styckena före rubriken på sid. 67 borde ha fått följande lydelse:

"Stöd till enskilda organisationers biståndsverksamhet erbjuder en möjlighet att nå fattiga grupper, som vi avslutningsvis vill betona.

Detta stöd har fått allt större betydelse i svenskt bistånd.

Vi underströk i huvudbetänkandet de positiva effekter som enskilda organisationers bistånd kan skapa i form av stöd och uppbyggnad av folkligt förankrade organisationer och rörelser i olika u-länder. Vi betonade därvid betydelsen av facklig och kooperativ utbildning.

För att detta bistånd skall bidra till att bekämpa massfattigdomen bör man starkare sträva efter att stödja insatser som engagerar de fattiga som påtryckningsgrupper för eller som aktivt medverkande i genomförande av sysselsättnings- och basbehovsprogram."

I avsnitt 3.2.2 *SIDA:s organisation* borde utredningen klarare ha slagit fast behovet av att SIDA organiseras på ett sätt som innebär att landanalyserna och landbedömningarna i varje situation blir avgörande för handläggningen av samarbetet med programländerna. Hela denna verksamhet borde vara organiserad ländervis som fallet är i flertalet internationella biståndsorgan i såväl kapitalistiska som socialistiska länder och i internationella organ. Sektorbyråerna skulle vara inordnade i landorganisationen och agera som upphandlare av resurser på uppdrag av landenheterna utifrån vad som förhandlats fram i samarbetsavtalen. Biståndskontoren skulle som en naturlig

konsekvens byggas ut. Därigenom skulle man undvika den risk som RRV pekat på (se sid. 93 i utredningens betänkande) att den påfallande jämna fördelningen av biståndet på ämnessektorer skulle kunna vara en produkt av organisationsstrukturen snarare än baserad på det reella behovet av insatser inom de olika länderområdena. Den biståndspolitiska principen om mottagarcentrering genom landprogrammering skulle därmed lättare kunna fullföljas.

I avsnitt 3.2.3 borde utredningen klarare ha slagit fast att ledningsfunktionerna på SIDA måste ändras i enlighet med ovanstående principer. Verksledningen måste, som framhållits för utredningen av företrädare för personalorganisationerna, ta seriöst på uppgiften att uttolka målen och riktlinjerna för samarbetet med vart och ett av programländerna så att dessa rensas från oklarheter och undantag.

4. av Bertil Mäbrink avseende avsnitt 3.2.4.4 *SIDA:s personal*

Avsnittet bör avslutas med ett stycke på sid. 109 med följande lydelse:

Vad gäller verkets personalpolitik vill vi avslutningsvis deklarerat att vi betraktar det som naturligt att vakanser inom verket ofta besätts genom internerkrytering. Goda avancemangsmöjligheter för personalen utgör tillsammans med en effektiv individuell personalplanering och en väl verksamhetsanpassad personalutbildning viktiga förutsättningar för kontinuitet och personalutveckling inom verket. Samtidigt vill vi dock starkt understryka verkets behov av hög kompetens på olika områden. Gör verket bedömningen att erforderlig kompetens ej finns att tillgå inom verket bör externrekrytering ske.

Särskilda yttranden

1. av Olle Engström (fp) och David Wirmark (fp) avseende avsnitt 3.2.2 SIDA:s organisation

1. Utredningens majoritet har föreslagit att SIDA:s enheter (med vissa undantag) sammanföres i tre avdelningar, en "landavdelning", en "resursavdelning" och en avdelning för ekonomi- och personaladministrativa ärenden. En ledamot av verksledningen skall leda och samordna arbetet inom varje avdelning.

Vi finner de skäl som anförts för att förstärka landenheter till en "landavdelning" och för att sammanföra sektorbyråerna till en avdelning godtagbara. Däremot anser vi att det finns ringa underlag för utredningens förslag att inrätta tre avdelningar, liksom för indelningen dem emellan. Vi är inte övertygade om att en särskild avdelning behövs för ekonomibyran och personalbyrån. Vid en indelning i avdelningar är det inte självklart att verkets enheter bör grupperas på det sätt majoriteten förordat. Tvärtom finner vi att förslaget innebär en stark olikhet i belastningen på de olika ledamöterna i verksledningen.

2. Det är därför enligt vår mening av stor betydelse *hur* ett avdelningssystem genomförs. Klara fördelar i fråga om samordning och effektivitet måste kunna påvisas. Stor vikt bör fästas vid verksledningens och personalorganisationernas varningar för en återgång till *tre* beslutsnivåer inom SIDA (f. n. förekommer endast verkschefsbeslut och byråchefsbeslut och delegeringsgraden är hög). Detta kan undvikas om de ledamöter av verksledningen, som anknytes till en avdelning har verkschefsuppgifter delegerade till sig för ifrågavarande områden. Ersättare för sådan ledamot av verksledningen bör vara annan ledamot av verksledningen. Därmed säkerställs en kontinuerlig anknytning till verksledningen. Därmed säkerställs också att alla enheter och ärendegrupper röner samma grad av uppmärksamhet inom verksledningen.

3. Den strikta indelning i tre avdelningar som majoriteten uttalat sig för och den lösning detta medför när det gäller fördelningen av arbetsuppgifterna mellan verksledningens ledamöter kan enligt vår mening motverka ett effektivt utnyttjande av personal och verksledning. Det kan därmed bli svårt att förverkliga utredningens ambition av att bibehålla flexibiliteten "inom verksledningen inför ofta snabbt uppkommande nya arbetsuppgifter, liksom också av utbytbart mellan verksledningens olika ledamöter".

Utredningen har uttalat sig för att flexibilitet i resursutnyttjandet bör utmärka biståndsförvaltningen; sådan flexibilitet har statsmakterna hittills i betydande mån medgivit. För att uppfylla detta krav bör verksledningen och styrelsen alltjämt betros med uppgiften att – i föreskrivet samråd med personalorganisationerna och inom ramen för gällande verksinstruktion och för de anvisningar statsmakterna ger – besluta om fördelning av arbetsuppgifterna. SIDA:s egen prövning av hithörande frågor bör därför också i fortsättningen få tillåtas spela en stor roll för organisationens utformning.

2. av Knut Johansson (s) och Åke Gustavsson (s) avseende avsnitt 3.2.4.4 SIDA:s personal

Utredningen har valt att inte behandla SIDA:s rekryteringspolitik, vilket vi finner beklagligt. Enligt vår uppfattning är det viktigt att SIDA på olika sätt söker tillvarata personalens kunnande. Därför är det också naturligt att tjänster inom verket i första hand besätts genom internrekrytering. Detta innebär också att SIDA kan ge personalen större möjligheter till vidareutbildning och utvidgning av arbets- och ansvarsområden, vilket också personalorganisationerna inom SIDA gett uttryck för i samband med MBL-förhandlingar.

Också ur jämställdhetssynpunkt är frågan om internrekrytering väsentlig, eftersom lägre tjänster inom SIDA i stor utsträckning besätts av kvinnlig personal. Ges personalen goda möjligheter att avancera och detta kopplas med en effektiv personalplanering ökar rimligen också personalens arbetstillfredsställelse och motivation, vilket ytterst kommer den svenska biståndspolitik till godo.

Självklart utesluter inte denna principiella syn möjligheten till externrekrytering i den mån detta anses lämpligt och nödvändigt.

3. av Bertil Måbrink avseende avsnitt 2.1 U-landspolitik i utveckling, 3.1.4 Administrationen av det bredare samarbetet och 3.1.5 Utvecklingssamarbetet och utrikesrepresentationen

Utredningen anlägger i sin beskrivning av den svenska u-landspolitikens utveckling samma kortsiktiga, historielösa och oanalytiska synsätt som präglade huvudbetänkandet och som jag kommenterade utförligt i ett särskilt yttrande till detta. Jag vill med detta särskilda yttrande till föreliggande betänkande markera att min uppfattning om den svenska u-landspolitikens avviker grundligt från den som präglar betänkandet genom den borgerliga majoritetens försorg.

Utgångspunkten för utredningens behandling av utvecklingen av den svenska u-landspolitikens är den borgerliga regeringens proposition om riktlinjer för internationellt utvecklingssamarbete m. m. (Prop. 1977/78:135) och utlåtandet av den borgerliga majoriteten i utskottet med anledning därav (UU 1978/79:1). En bättre utgångspunkt hade varit en analys av underutvecklingens orsaker och mekanismer, av imperialismens allt tydligare roll i upprätthållandet och fördjupandet av utarmningen av u-ländernas folk samt av Sveriges roll i detta sammanhang.

I detta perspektiv skulle ha framstått klarare att det är de stora svenska

företagens intressen som präglar den svenska utrikespolitikens alla grenar, inklusive biståndspolitik. I Vänsterpartiet kommunisternas partimotion 1977/78:1914 framhöll vi: "När avgörandena skall äga rum i de internationella församlingarna sätter sig Sverige på imperialisternas sida av bordet, bredvid industriländerna i Västeuropa, Nordamerika och på andra sidan klotet."

Den biståndspolitik socialdemokraterna utformade tillät Sverige att åtminstone i ord lämna sitt stöd till åtskilliga av de krav u-länderna sammanfattat under beteckningen "en ny ekonomisk världsrådning". Denna politik har skapat stort förtroende för Sverige i u-länderna. Storföretagen har därigenom fått möjlighet att omsätta detta förtroende i affärer med råvarurika länder som Vietnam, Angola, Algeriet och Cuba. Socialdemokraternas u-landspolitik förenade inte utan framgång internationell solidaritet med lönsamhet för de svenska transnationella företagen.

Den borgerliga regeringens biståndspolitik har fortsatt solidaritetspolitiken, men nya inslag har samtidigt gjort biståndspolitik mer splittrad än förut. Den söker gynna fler borgerliga och småborgerliga grupper än storföretagen, bl. a. hemmainsindustrin, småföretagarna, bönderna och fiskarna.

Det mest oroande inslaget i den nya u-landspolitikens är att skiljelinjen mellan bistånd och kommersiella intressen alltmer suddas ut.

Klarast kommer detta till uttryck i förslagen om industriutvecklingsfonden, om s. k. bredare samarbete och om ökade belopp i form av bundet bistånd. Industrifonden innebär att medel tas från de anslag programländerna annars kunnat använda efter eget skön och blir nu helt beroende av det som svenska företag är beredda att satsa på utifrån sina utgångspunkter, d. v. s. privatkapitalistiska profitintressen. Svenskt industribistånd borde i stället ökas genom att SIDA får förbättrade möjligheter att hjälpa u-länderna till förmånliga villkor för industrisamarbetet. Det är oacceptabelt att denna viktiga del av svensk biståndspolitik överlämnas till en fond, där näringslivets inflytande blev starkare än i SIDA:s styrelse.

"Bredare samarbete" innebär att svenska näringslivsintressen subventioneras med biståndsmedel som är avsedda att uppfylla biståndspolitiska mål, d. v. s. för samarbetet med de programländer som för en utvecklingspolitik som är förenlig med dessa mål. Ett bredare samarbete i enlighet med de biståndspolitiska målen borde i stället innebära att handels- och investeringspolitiken underordnas strävandena att lägga grunden för kampen mot förtrycket. Sverige bör i enlighet därmed ingå avtal med progressiva u-länder om ekonomiskt, tekniskt och industriellt samarbete.

Ett centralt inslag i svensk u-landspolitik har alltid varit att hålla isär bistånd, d. v. s. utvecklingssamarbete grundat på solidaritet med de fattiga och förtryckta folken, och samarbete på kommersiella och andra grunder. Jag anser att utredningen, när den behandlar biståndets organisation, borde ha understrukt betydelsen av att denna grundsyn kvarstår oförändrad.

Förslagen om administrationen av det bredare samarbetet och biståndsbekickningarnas roll i detta och i industrisamarbetet skulle då ha kunnat få en utformning som innebär att biståndsförvaltningen mer konsekvent organiseras för att arbeta för de biståndspolitiska målen och inte för andra intressen.

Bilaga 1 Tilläggsdirektiv för biståndspolitiska utredningen

Beslut vid regeringssammanträde 1977-05-12.

Statsrådet Ullsten anför.

I december 1972 tillkallades sakkunniga för att utreda Sveriges utvecklingssamarbete med u-länderna. De sakkunniga antog namnet biståndspolitiska utredningen.

Den 21 april i år överlämnade utredningen betänkandet (SOU 1977:13) Sveriges samarbete med u-länderna med förslag till riktlinjer för Sveriges framtida utvecklingssamarbete med u-länderna. Utredningen fortsätter nu sitt arbete och tar upp de frågor om u-landsinformationen och de administrativa formerna för biståndsförvaltningens arbete som ingår i uppdraget men som inte behandlades i betänkandet.

På *informationsområdet* har, sedan biståndspolitiska utredningen tillkallades, en flerårig utbyggnadsplan genomförts, och anslagen har ungefär tredubblats. Erfarenheterna bör nu analyseras. Uppdraget att göra den analysen bör lämnas till utredningen. Analysen bör avse såväl SIDA:s verksamhet som den information som bedrivits av folkrörelser och andra frivilliga organisationer med bidrag från SIDA. Särskilt bör uppmärksammas de medel och metoder som prövats i syfte att nå ut med u-landsinformationen till hela vårt folk. Verksamheten inom utbildningsväsendet är här av stort intresse.

Större delen av anslagsmedlen har fördelats till enskilda organisationer för en verksamhet som de själva utformar och ansvarar för. Kriterierna för generella bidrag till organisationer samt för bidrag till särskilda informationsprojekt bör prövas. Utredningen bör utarbeta förslag om vilka organisationer som bör få bidrag av olika slag. Därvid bör statens stöd till bl. a. FN-förbundets u-landsinformation uppmärksammas.

Arbetet med informationsfrågor bör redovisas i ett betänkande före den 1 november 1977.

De administrativa formerna för utvecklingssamarbetet har successivt förändrats. Den s. k. landprogrammeringens inverkan på arbetsformerna bör analyseras och graden av fältorientering i SIDA:s arbete prövas. Även den analysen bör göras av utredningen. Arbetsformerna bör bedömas mot bakgrunden av de riktlinjer för utvecklingssamarbetet som gäller och som utredningen har behandlat i sitt nyligen avgivna betänkande. Möjligheterna till fortsatt rationalisering av arbetet bör uppmärksammas samtidigt som man beaktar riksdagens behov av att följa användningen av de numera betydande anslag till biståndsåndamål, som kanaliseras dels genom FN-systemet, dels genom SIDA.

Formerna för stödet till u-landsforskning bör, som 1975 års riksdag framhöll (UU 1975:4 s. 52), ses över. Denna prövning bör ske i ljuset av nu vunna erfarenheter. Även informationsverksamhetens organisatoriska hemvist bör prövas mot erfarenheten.

Hur olika former av industriellt utvecklingssamarbete skall bedrivas prövas i särskild ordning av en nyligen tillkallad utredningsman (1977:02). Arbetsfördelningen mellan regeringens kansli och berörda förvaltningsorgan, i första hand SIDA är föremål för en fortlöpande diskussion och översyn mellan dessa myndigheter, varvid även en fördelning sker av nya arbetsuppgifter som uppkommer inom ramen för vårt lands samarbete med u-länder. Dessa frågor behöver därför ej upptas av utredningen.

Med den avgränsning av utredningens uppgifter ifråga om de administrativa formerna, som härmed angivits, bör utredningsarbetet i denna del kunna slutföras före den 1 april 1978.

Utredningen, som nu har nio ledamöter, bör kompletteras med ytterligare två ledamöter. Utredningen bör i sitt arbete med förvaltningsfrågorna på lämpligt sätt knyta företrädare för berörda personalorganisationer och annan expertis till sig.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen utvidgar biståndspolitiska utredningens uppdrag i enlighet med vad jag här har förordat,

föreskriver att det bemyndigande som tidigare har lämnats chefen för utrikesdepartementet att utse ledamöter (etc.) i stället skall gälla mig, bemyndigar mig att tillkalla ytterligare två ledamöter att ingår i utredningen.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

Bilaga 2 Biståndsanslagens fördelning 1977/78 – 78/79

1. Anslaget fördelning på internationella biståndsprogram, bilateralt utvecklingssamarbete m. m.

	1977/78 Anslag	1978/79 Anslag	1979/80 Plane- rings- ram	1980/81 Plane- rings- ram	1978/69- 1980/81 Summa
Bidrag till internationella biståndsprogram (C1)	1 190,0	1 295,0	1 330,0	1 370,0	3 995,0
Bilateralt utvecklingssamarbete (C2)	2 268,1	2 464,6	2 535,0	2 610,0	7 590,0
Förvaltning, rekrytering, utbildning och information m. m. ^a	91,9	110,4	120,0	125,0	355,0
Totalt	3 550,0	3 870,0	3 985,0	4 105,0	11 940,0

^a Anslagen för u-landsinformation (C2), SIDA:s administration (C4), Biståndsutbildningsnämnden (C5) m. m.

2. Fördelning inom anslaget C1 Internationella biståndsprogram budgetåren 1977/78–78/79 (milj. kr)

	1977/78	1978/79
UNDP, FN:s kapitalutvecklingsfond och		
UNFPA	313,0	358,0
UNICEF	85,0	100,0
IDA	413,0	413,0
Regionala utvecklingsbanker	63,1	86,9
Internationellt livsmedelsbistånd	140,0	150,0
Övriga organisationer	69,6	74,0
U-landsforskning	90,0	100,0
Övriga multilaterala anslag	16,3	13,1
Summa	1 190,0	1 295,0

3. Fördelningen inom anslaget C2 Bilateralt utvecklingssamarbete budget-
åren 1977/78-78/79

Fördelning på mottagarländer och andra ändamål.

	1977/78 milj. kr	1978/79 milj. kr
Angola	50	60
Bangladesh	110	115
Botswana	50	55
Cuba	35	30
Etiopien	70	70
Guinea-Bissau	50	50
Indien	240	270
Kap Verde	20	20
Kenya	80	90
Laos	35	40
Lesotho	10	12
Moçambique	110	115
Pakistan	30	40
Portugal	40	40
Somalia	15	15
Sri Lanka	70	80
Swaziland	10	10
Tanzania	270	310
Tunisien	40	30
Vietnam	350	380
Zambia	80	95
EAC	15	15
Flyktingar, befrielseörelser m. m., södra Afrika	60 ^a	85
Humanitärt bistånd, Latinamerika	18	21
Katastrofer m. m.	147,6 ^b	70,9
Enskilda organisationer	70	90
Särskilda program	185	195
Biståndskontor ^c	17,4	20,7
Ofördelad reserv		40
Summa	2 268,0	2 464,6

^a Därav har 25 milj. kr. tagits från anslagsposten Katastrofer m. m.

^b 25 milj. kr. har överförts till Flyktingar, befrielseörelser m. m., södra Afrika.

^c Kostnaderna för biståndskontoren upptas delvis under anslaget C2 och delvis under anslaget C4.

4. Fördelningen inom anslaget C4 Styrelsen för internationell utveckling
budgetåren 1977/78-78/79

	1977/78 milj. kr	1978/79 milj. kr
Lönekostnader	30 469 000	+ 6 508 000
Sjukvård	70 000	+ 60 000
Resekostnader	2 624 000	+ 300 000
Lokalkostnader	6 140 000	+ 500 000
Expenser	1 882 000	+ 250 000
Intern information	90 000	+ 10 000
Intern utbildning	468 000	+ 62 000
Rekrytering och utbildning av fältpersonal	13 000 000	+ 4 300 000
Biståndskontor ^a	2 330 000	+ 2 791 000
Ej disponerat	69 000	- 69 000
Summa	57 142 000	+ 14 712 000

^a Kostnaderna för biståndskontoren upptas delvis under anslaget C4 och delvis under anslaget C2.

Bilaga 3 Instruktion för styrelsen för internationell utveckling¹

Inledande bestämmelse

1 § Allmänna verksstadgan (1965:600) skall, med undantag av 3 § 1 och 2, tillämpas på styrelsen för internationell utveckling.

Uppgifter

2 § Styrelsen är central förvaltningsmyndighet för det direkta utvecklings-samarbete som Sverige bedriver med utvecklingsländer. I den omfattning regeringen särskilt föreskriver handlägger styrelsen dessutom ärenden som rör samarbete på utvecklingsområdet med mellanstatliga organisationer. Styrelsen har vidare tillsyn över biståndsinsats som genomföres med bidrag från styrelsen av annan svensk myndighet, organisation eller företag och, om annat ej föreskrives, över biståndsinsats som regeringen uppdrar åt annan myndighet, organisation eller företag.

3 § Det åligger styrelsen särskilt att

i den utsträckning dess verksamhet kräver följa utvecklingen såväl i utvecklingsländerna som på biståndsverksamhetens område i Sverige, i andra biståndsgivande länder och hos internationella organ samt samla, ordna och tillhandahålla uppgifter härom,

före den 1 september varje år till regeringen avge förslag till anslagsframställningar och andra framställningar hos nästa års riksdag i frågor om det direkta utvecklingssamarbetet med utvecklingsländerna,

även i övrigt utarbeta och till regeringen ge in förslag till långtidsplaner och kostnadsberäkningar för sådant samarbete som avses i föregående punkt, verkställa utredningar och avge yttranden rörande frågor på utvecklingssamarbetets område,

fullgöra de administrativa uppgifter i fråga om nordisk biståndsverksamhet som ankommer på Sverige,

sörja för eller bistå vid rekrytering, utbildning och handledning av personal inom utvecklingssamarbetet samt förse personal inom det direkta utvecklingssamarbetet med information och instruktioner,

föranstalta om yrkesfortbildning av kvalificerade fackmän från utvecklingsländer,

¹ Denna instruktion, fastställd av Kungl. Maj:t 1973-06-29, gäller fr. o. m. 1973-09-01 (se SFS 1973:687).

sprida upplysning om utvecklingen i utvecklingsländerna och om de sociala, politiska och ekonomiska faktorernas roll i denna utveckling samt om Sveriges insatser för att bidra till ekonomisk och social utveckling och utjämning i dessa länder.

4 § Styrelsen bör i sin verksamhet samarbeta med de svenska förbindelseorganen för Förenta nationernas fackorgan, med andra myndigheter och organisationer samt med företag och enskilda personer. Styrelsen bör även i övrigt medverka i strävandena till samordning och enhetlighet i svensk biståndserksamhet.

5 § Styrelsen skall i sitt samarbete med internationella organisationer samt myndigheter och organisationer i andra länder anpassa sig till utrikesförvaltningens allmänna verksamhet och principer.

6 § Föreskrifter för biståndsinsats fastställs av styrelsen om regeringen ej bestämmer annat.

7 § Styrelsen skall, när den bedömer att omfattningen av utvecklingssamarbetet med något land påfordra detta, hos regeringen: göra framställning om inrättande av biståndskontor inom svensk utlandsmyndighet.

Organisation

8 § Ledamöter av styrelsen är en generaldirektör, som är styrelsens ordförande, och nio andra ledamöter, som regeringen utser särskilt. Bland ledamöterna förordnar regeringen en vice ordförande.

9 § Generaldirektören är chef för styrelsen.

Inom styrelsen finns en utredningsbyrå, en länderbyrå, en ekonomibyrå, en rekryterings- och utbildningsbyrå, en personaladministrativ byrå, en informationsbyrå och byråer för olika sektorer.

Inom styrelsen finns tre avdelningschefer. En av avdelningscheferna är generaldirektörens ställföreträdare.

Varje byrå förestås av en byråchef.

10 § Hos styrelsen är i övrigt anställda tjänstemän enligt personalförteckning samt annan personal i mån av behov och tillgång på medel.

I mån av behov och tillgång på medel får styrelsen anlita experter och sakkunniga.

11 § Till styrelsens förfogande finns en lönelegation med uppgift att ge råd i frågor om anställningsvillkor för biståndspersonal. Om delegationens sammansättning och verksamhet gäller särskilda av regeringen utfärdade föreskrifter.

Ärendenas handläggning

12 § I plenum, som består av styrelsens samtliga ledamöter, avgöres

- 1 frågor av principiell betydelse för styrelsens verksamhet,
- 2 viktigare frågor om organisation, arbetsordning eller tjänsteföreskrifter,
- 3 frågor om förslag till inrättande av biståndskontor,
- 4 frågor om förslag till anslagsframställning hos riksdagen och andra frågor av större ekonomisk betydelse,
- 5 frågor om tillsättning av tjänst i lägst lönegrad F 13,
- 6 frågor om läkarundersökning, disciplinär bestraffning, åtalansmälan, flyttningsskyldighet eller avstängning från tjänstgöring,
- 7 frågor om skiljandet från tjänst eller uppdrag,
- 8 andra frågor som generaldirektören hänskjuter till plenum.

13 § I pleniärende är styrelsen beslutför när generaldirektören och minst fyra andra ledamöter är närvarande. När ärende av större vikt handlägges, bör om möjligt samtliga ledamöter närvara.

Som styrelsens beslut gäller den mening varom de flesta förenar sig eller, vid lika röstetal, den mening som generaldirektören biträder. Om omröstning i fråga som avses i 12 § 6 gäller särskilda bestämmelser.

Är pleniärende så brådskande att styrelsen icke hinner sammanträda för behandling av ärendet, avgöres detta genom meddelanden mellan generaldirektören och minst fyra andra ledamöter. Kan ärendet icke lämpligen avgöras på detta sätt, får generaldirektören besluta ensam i närvaro av den föredragande till vars uppgifter ärendet hör. Beslut, som fattas enligt detta stycke, skall anmälas vid nästa plenum.

14 § Ärende, som icke skall avgöras i plenum, avgöres av generaldirektören ensam.

15 § I arbetsordning eller genom särskilt beslut får överlämnas åt annan tjänsteman än generaldirektören att avgöra ärende eller grupp av ärenden som icke är av sådan beskaffenhet att prövningen bör ankomma på styrelsen eller generaldirektören.

16 § Styrelsen får överlämna åt utlandsmyndighet eller annan myndighet att på styrelsens vägnar avgöra ärende eller grupp av ärenden vilkas beskaffenhet icke är sådan att prövningen bör ankomma på styrelsen eller generaldirektören.

17 § När generaldirektören är hindrad att utöva sin tjänst, utövas den av hans ställföreträdare. Denne inträder efter beslut av generaldirektören även i övrigt i hans ställe vid behandlingen av visst ärende eller viss grupp av ärenden.

18 § Uppkommer hinder för såväl generaldirektören som dennes ställföreträdare, fullgöres generaldirektörens åligganden av den avdelningschef generaldirektören bestämmer.

19 § I generaldirektörens frånvaro får ej fattas beslut av större vikt, som kan anstå utan olägenhet, eller utan hans medgivande vidtagas åtgärd, som rubbar eller ändrar av styrelsen meddelade föreskrifter eller tilläpade grunder.

Första stycket gäller även vid ledighet på generaldirektörstjänsten, till dess regeringen bestämmer annat.

20 § Ärende avgöres efter föredragning som ankommer på chefen för den byrå dit ärendet hör eller på särskilt förordnad föredragande. I arbetsordning eller genom särskilt beslut får medges att ärende som handlägges enligt 15 § avgöres utan föredragning.

Generaldirektören får övertaga beredning och föredragning av ärende.

Byråchef får närvara när ärende som hör till hans byrå föredrages av annan.

21 § Om någon som närvarit vid den slutliga handläggningen av ärende eller föredraganden har skiljaktig mening, skall denna antecknas i protokollet.

22 § Under tjänsteresa eller vid annat tillfälle, när ärende är så brådskande att föredragande ej kan tillkallas, får generaldirektören utan föredragning meddela beslut som icke kan uppskjutas utan olägenhet.

23 § Generaldirektören, avdelningschef, byråchef eller, efter beslut av generaldirektören, annan tjänsteman får infordra förklaring, upplysning eller yttrande i ärende hos styrelsen.

Tjänstetillsättning

24 § Generaldirektören förordnas av regeringen för högst sex år.

Styrelsens övriga ledamöter förordnas för högst tre år.

Tjänst i lägst lönegrad F 24 tillsättes av regeringen efter anmälan av generaldirektören.

Övriga tjänster tillsättes och annan personal antages av styrelsen.

Förordnande för avdelningschef att vara generaldirektörens ställföreträdare meddelar regeringen för högst tre år efter anmälan av generaldirektören.

25 § Styrelsen får tillsätta även annan icke-ordinarie tjänst än som anges i 9 § statstjänstemannastadgan (1965:601) utan att tjänsten kungjorts ledig till ansökan.

26 § Besked enligt 37 § andra stycket statstjänstemannastadgan (1965:601) lämnas av styrelsen i fråga om avdelningschef, som ej är generaldirektörens ställföreträdare, och i fråga om byråchef.

Bilaga 4 SIDA:s planeringssystem¹

Av sekretariatet

1 Inledning

I riksrevisionsverkets (RRV) revisionsrapport *Analys av SIDA (1974)* görs en översiktlig beskrivning av SIDA:s framväxande planeringssystem. Detta är enligt RRV komplicerat att beskriva. Antalet dokument är stort, planhoriseringarna varierar, planeringen kompliceras av verksamhetens karaktär av samarbete mellan två (avtalslutande) länder, besluten har olika detaljeringsnivå osv.

RRV skiljer mellan biståndsplanering på tre olika nivåer, nämligen totalnivån, land/sekto-nivån samt insatsnivån.

På totalnivån bestämdes biståndets storlek totalt och per land. Beslut fattades av riksdagen, varefter regeringen meddelade SIDA beslutet i *regeringsbrev* för det kommande budgetåret.

På land/sekto-nivån, där biståndets huvudinriktning för varje land/sekto bestämdes, fanns dels allmänna indikativa plandokument som *biståndsprogram* och *sektorstrategier*, dels mera detaljerade och direkt resursfördelade dokument som *samarbetsprogrammets årsavtal* och *planeringsprotokoll*. På denna nivå fanns också *landanalyserna*, som dock inte var några plan- eller programdokument i strikt mening. Dessas funktion var att ge en allmän bakgrund till biståndsprogrammen och att underlätta beredningen av allmänna insatser.

På insatsnivån, där de enskilda insatserna identifierades, planerades och avtalades fanns dels t. ex. *insatspromemorior*, som var översiktliga och spände över insatsens livslängd, dels insatsbudgeten.

På varje nivå skedde uppföljning genom särskilda dokument. Många plandokument motsvarades således av ett uppföljningsdokument, som skulle utgöra underlag för revideringar vid nästkommande planeringstillfälle.

Flera av dokumenten hade vid tidpunkten för RRV:s analys inte funnit sin definitiva form, och dess faktiska roll i planeringsprocessen var inte heller klar. Några av dagens grundläggande dokument – bl. a. mottagarlandets årsframställning – hade ännu inte introducerats och några av de dokument som RRV nämner har aldrig producerats. Det gäller t. ex. de s. k. sektorrapporterna.

I en sammanfattande bedömning konstaterade RRV att SIDA:s övergripande planering hade förbättrats "i hög grad" under 1970-talets första år genom införande av biståndsprogram, metodhandbok etc. Den övergripande planeringen föreföll emellertid, menade RRV, inte ha slagit igenom

¹ Promemorian utgörs till stor del av utdrag ur SIDA:s handbok för planering och uppföljning (HPU).

inom hela verket (i synnerhet inte inom sektorbyråerna), varför organisationen föreföll återspegla en något obestämd uppfattning av den centrala styrningen av verksamheten, och antalet beslutsdokument syntes alltför stort.

En betydande utveckling har ägt rum sedan 1974. Verket har idag ett sammanhållet planeringssystem som i sina huvuddrag varit detsamma sedan 1970-talets mitt.

I en bakgrundförklaring till HPU/76 konstaterar SIDA att biståndsgangets verksamhet under en kort period expanderat i en takt som kanske saknade motstycke inom svensk statsförvaltning. Resurserna har trefaldigats under en period på fem år. Från och med 1975 har ökningstakten dämpats men "oavsett om ett nytt kvantitativt mål för utvecklingsarbetet sätts upp eller ej, kommer intresset troligen att vridas från volym till innehåll, från resurstillväxt till utformning och effekter av utvecklingsarbetet". Därigenom skulle SIDA komma i en delvis ny situation. Utåt fordras en aktivare information om vad som åstadkommit och vad som närmast kan göras vid alternativa resursnivåer inom utvecklingsarbetet. Internt skulle anslagets lägre ökningstakt bland annat leda till att SIDA behövde planera sin verksamhet och resursanvändning noggrannare än tidigare.

2 Planeringssystemets framväxt, syfte och huvuddrag

1972 utvecklade SIDA ur gällande *Budgetanvisningar* ett dokument benämnt *Anvisningar för Planering och Uppföljning* (APU). APU innehöll beskrivningar av anvisningar för upprättande av landanalys, biståndsprogram, insatsförteckning, budgetförslag och kvartalsrapport. Anvisningar för SIDA:s planering och förvaltning fanns också i *Metodhandboken*, som utarbetades 1972 ur den år 1970 antagna s. k. *I-boken* (I stod för insatsgrupper, idébeskrivning och insatspromemorior), samt *Handbok för SIDA Allmän* (HSA), *Handbok för biståndskontor* (HBK) och *Resultatvärderingsprogrammet* från 1971.

I december 1975 ersattes APU av *Handbok i SIDA:s system för planering och uppföljning* (HPU) för planeringsomgång 1976, vilken senare omarbetats så att den med små justeringar skall gå att använda mer än en planeringsomgång. Genom HPU har SIDA fått en sammanhållen planeringshandbok.

Planeringssystemet har utformats för att verket skall kunna styra verksamheten mot både de svenska statsmakternas biståndspolitiska mål och mot mottagarländernas önskemål. Nedanstående bild - hämtad ur HPU/78 - illustrerar denna funktion:

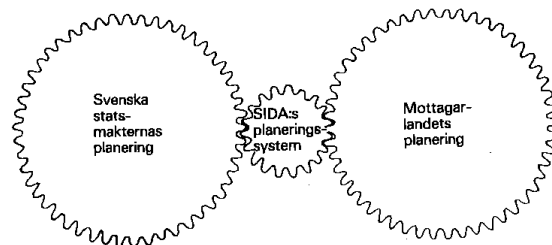


Fig. 1

Planeringssystemet skall också samordna de olika svenska instansernas medverkan: ambassader/biståndskontor, olika enheter och beslutsnivåer inom SIDA samt statsmakterna. Systemet skall åstadkomma en övergripande planering för biståndsverksamheten och en arbetsfördelning för SIDA:s interna enheter samt en uppföljning av den planerade verksamheten. Syftet är att biståndet genom SIDA snabbt och effektivt skall komma mottagarländerna till godo.

Planeringssystemet består av ett antal samverkande aktiviteter och dokument vilkas förhållande till varandra illustreras efter en tidsaxel (ur HPU/78):

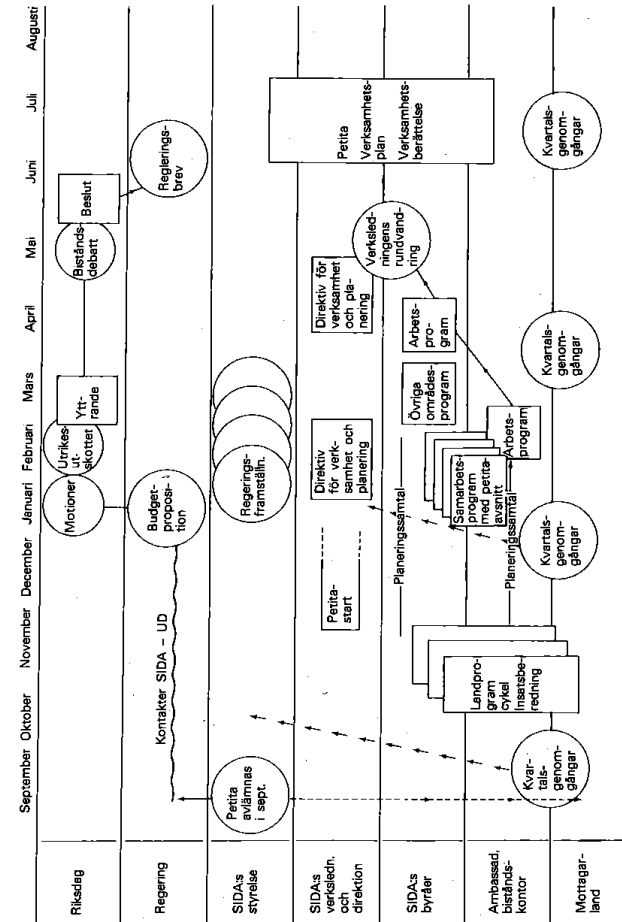


Fig. 2

Systemets 7 komponenter är:²

1. Direktiv för verksamhet och planering
 2. Landprogrammering
 3. Områdesprogram
 4. Arbetsprogram
 5. Rundvandring
 6. Petita
 7. Uppföljning
- De beskrivs sålunda i HPU/78.

Direktiv för verksamhet och planering

Verksledningen utfärdar direktiv för verksamhet och planering som vägledning för verksamheten på kort och lång sikt. Dessa tas in i varje kvartalsrapport och revideras fortlöpande.

Direktiven omfattar dels ställningstaganden och uttalanden som gjorts av riksdag, regering och styrelse, dels verksledningens tillämpningsanvisningar därav för SIDA:s verksamhet.

Direktiven kan ha formen av konkreta mål- eller ramangivelser. De kan också utfärdas i form av uppdrag till en viss enhet t. ex. att utreda en viss fråga.

I kvartalsrapport 2 för 1977/78 finns 33 direktiv. Dessa är av vitt skilda slag. Vissa utgörs av information om landramar, reservationer, kreditvillkor etc., andra av besked om hur medlen för den ämnesinriktade verksamheten fördelats eller för hur det bundna biståndet bör fördelas, andra åter av utredningsuppdrag och andra typer av uppdrag samt direktiv beträffande inriktningen av viss verksamhet.

Landprogrammering

Landprogrammering är en metod med vilken SIDA tillsammans med mottagarlandets samordnande myndigheter planerar utvecklingsarbetet inom de finansiella ramar som fastställts för varje land av de svenska statsmakterna. Planeringen resulterar i en regeringsförhandling då ett samarbetsavtal sluts mellan mottagarlandet och Sverige. I figur 3 beskrivs den svenska planeringsprocessen.

Områdesprogram

Områdesprogrammen redovisar planeringen av SIDA:s biståndsverksamhet utöver samarbetet med enskilda länder. De områden för vilka program skall skrivas bestäms varje år av verksledningen och redovisas i direktiven för verksamhet och planering.

Arbetsprogram

Den arbetsplanering och personaladministrativa planering (pa-planering) som byråer och biståndskontor gör sammanfattas i ett arbetsprogram. I detta

² I föreliggande promemoria behandlas dessutom insatsberedningen (avsnitt 8 nedan).

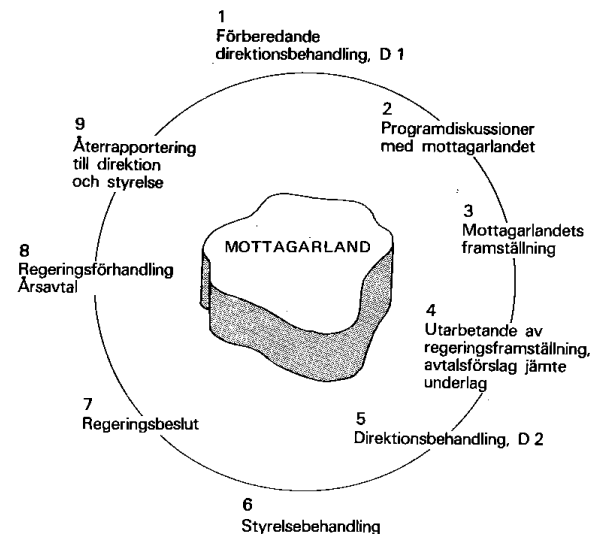


Fig. 3

beskriver enheterna bl. a. tillgängliga personalresurser och ger förslag till hur dessa skall användas för att genomföra den planerade verksamheten.

I arbetsprogrammen redovisar enheterna också förslag till organisatoriska eller personaladministrativa åtgärder som kräver medverkan och samordning från personalbyrån eller ekonomibyran (planeringssektionen).

Rundvandring

Varje år efter arbetet med arbetsprogram gör verksledningen en "rundvandring" till byråer och, eventuellt (per telefon) till biståndskontor. Då diskuteras bl. a. prioriteringar av arbetsuppgifter och personalresurser. Rundvandringen ger verksledningen möjlighet att i personlig kontakt med enheterna få underlag för beslut om fördelning av personresurser och av andra resurser såsom medel för särskilda program och för resor.

Rundvandringen skall bl. a. följas av ett beslut om fördelning av resurser till särskilda program, inklusive projektförberedelse och resultatvärdering, samt resor. Dessutom skall rundvandringen resultera i en personmånads-tilldelning för byråer och biståndskontor samt prioriteringar av verksamhetsområden och arbetsuppgifter.

Resultatet av diskussionerna används också vid utarbetandet av anslagsframställning/verksamhetsplan/verksamhetsberättelse (petita).

Petita

De ovan beskrivna komponenterna av planeringssystemet samverkar på följande sätt för att resultera i en petita (verksamhetsberättelse/verksamhetsplan/anslagsframställning).

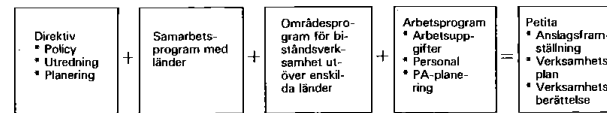


Fig. 4

Uppföljning

Uppföljningen av SIDA:s verksamhet görs av biståndskontoren och byråerna och sammanfattas i en kvartalsrapport som föreläggs direktion och styrelse. Rapporten innehåller förutom verksamhetens direktiv sammanställningar med kommentarer för anslags- och delposter under biståndsanslagen. Som underlag till kvartalsrapporten används bl. a. en insatsförteckning samt uppgifter hämtade från SIDA:s redovisningssystem. Verksamheten följs också upp genom resultatvärdering.

I det följande redovisas HPU:s anvisningar vad gäller några av de olika komponenterna, nämligen landprogrammering, områdesprogram, arbetsprogram, petita samt uppföljning, mera utförligt. Dessutom redovisas gällande bestämmelser för insatsberedning. Redovisningens tyngdpunkt ligger på landprogrammeringen.

3 Landprogrammering

Huvuddelen av biståndet genom SIDA inriktas på ca 20 mottagarländer med vilka Sverige har ett långsiktigt utvecklingssamarbete. Riksdagen fastställer varje år finansiella ramar för biståndet till varje mottagarland. Samma årsbelopp gäller för de två efterföljande budgetåren, om inte annat särskilt beslutas.

Landprogrammering är en sammanfattande benämning för de metoder varigenom SIDA tillsammans med mottagarlandets samordnande myndigheter planerar utnyttjandet av de givna resurserna. Landprogrammeringens syften kan i korthet sammanfattas i följande punkter:

- Att göra det möjligt för mottagarlandet att inordna det svenska biståndet i landets totala utvecklingsplanering samtidigt som de svenska insatserna ges en sådan inriktning och utformning att de svenska biståndspolitiska målen främjas.
- Att främja ett långsiktigt och stabilt utvecklingssamarbete genom att ge underlag för såväl Sveriges som mottagarlandets biståndsplanering på flera års sikt.
- Att regelbundet ge tillfälle till samlade genomgångar av samarbetets innehåll och resultat.

- Att bidra till ett effektivt och flexibelt utnyttjande av svenskt bistånd, bl. a. genom att skapa möjligheter att inom årsramen överföra resurser från en insats till en annan.

Programcykeln, som ursprungligen var ett-årig men idag ofta är två- och i något fall treårig, innehåller följande moment:

- 1) Förberedande direktionsbehandling, D 1
- 2) Programdiskussioner med mottagarlandet
- 3) Mottagarlandets framställning
- 4) Utarbetande av SIDA:s framställning till regeringen jämte avtalsförslag och underlagsmaterial
- 5) Direktionsbehandling, D 2
- 6) Styrelsebehandling
- 7) Regeringsbeslut
- 8) Regeringsförhandling
- 9) Återrapportering till direktion och styrelse om förhandlingsresultat

Ur SIDA:s synvinkel utgör den s. k. D 1-diskussionen (förberedande direktionsbehandling) startpunkten. På grundval av en promemoria vari bl. a. det senaste gällande årsavtalets och förhandlingsprotokollets viktigare punkter redovisas diskuterar SIDA:s direktion samarbetet med programlandet inför de programdiskussioner, som ska äga rum under höstens programresa, före det att mottagarlandet inlämnar sin årsframställning.

Med utgångspunkt från årsframställningen utarbetar ambassad/biståndskontor sedan förslag till årsavtal, samarbetsprogram, insatsbilaga samt ambassaden/biståndskontorets s. k. landrapport. Förslaget tas om hand av SIDA:s länderbyrå, som oftast med assistans från biståndskontoret ifråga, överarbetar detsamma på grundval av bl. a. berörda byråers (sektorbyråer, rekryteringsbyrå, jurister m. fl.) synpunkter. På detta stadium äger en förberedande behandling under länderbyråns ordförandeskap rum. Länderbyrån ansvarar också för utarbetandet av ett förslag till regeringsskrivelse, vari styrelsens viktigare synpunkter och förslag skall framföras, till vilken de övriga dokumenten bifogas. Efter direktions- (D 2) och styrelsebehandling överlämnas skrivelse jämte bilagor (totalt ca 50-100 sid.) till UD för regeringsbeslut. Så snart regeringen fattat beslut kan årsförhandlingarna äga rum. UD utser en förhandlingsdelegation, i vilken såväl ambassad/biståndskontor som SIDA är representerade, med uppgift att, på grundval av biståndsministerns förhandlingsinstruktion, förhandla fram ett årsavtal jämte förhandlingsprotokoll. I det senare, vilket har förtrolig karaktär, kompletteras det vanligtvis endast några sidor långa årsavtalet med uppgifter om planeringsramar för de två närmast följande budgetåren, samt paragrafer om samarbetets framtida inriktning, eventuella problem som bör särskilt uppmärksammas etc. Årsavtalet, vari disponibla medel (årsram jämte reservation) finns allokerade på olika aktiviteter, träder i kraft så snart det undertecknats. De nytillkomna medlen (årsramen) kan disponeras så snart avtalsåret (1/7-30/6) börjat. År samarbetsavtalet två- eller treårigt äger en fördjupad kvartalsuppföljning rum under avtalsperioden.

I det följande diskuteras cykelns olika dokument - hur de vuxit fram och vilken roll de kommit att spela. Den fördjupade kvartalsuppföljningen behandlas i avsnitt 7, Uppföljning och resultatvärdering.

Förberedande direktionsbehandling, D 1

Den förberedande direktionsbehandlingen, som introducerades 1974, äger rum kort tid före programdiskussioner med och förväntad framställning från mottagarland. Syftet är enligt HPU/76 att "ge tillfälle till samråd med direktionens ledamöter och skänka vägledning inför programdiskussionen med mottagarlandet".

En kortfattad promemoria framlägs för direktionen tillsammans med den senaste regeringsframställningen, rapporten från föregående förhandlingstillfälle samt biståndskontorets senaste kvartalsrapport. I promemorian lämnas inledningsvis information om för diskussionen aktuella styrelse-, regerings- och riksdagsbeslut, upplysningar om aktuella erfarenheter och händelser som ej framgår av övriga dokument. Där tas också punktvis upp frågor och förslag som bör diskuteras med mottagarlandet. Biståndskontoret skriver utkast till promemorian. Länderbyrån färdigställer och presenterar den i direktionen, efter att samråd skett med berörda byråer. Efter diskussionen i direktionen fastställer verksamhetschefen de riktlinjer som skall vara vägledande för biståndskontoret och deltagande byråer vid programdiskussionerna och det övriga arbetet med samarbetsprogrammet.

Exempel på frågor kan vara beredningsläge, ramutnyttjande och eventuell överplanering, resurssammansättning, sektorfördelning, administrativa procedurer, t. ex. rapportering, samt biståndets inriktning.

D 1-orna rymmer sådana inslag av SIDA-strategi som RRV i sin *Analys av SIDA* (1974) efterlyste i sin genomgång av SIDA:s biståndsprogram. Biståndsprogrammen fann RRV ge uttryck för parternas gemensamma uppfattning snarare än för SIDA:s viljeinriktning. Genom D 1-an har SIDA uppenbarligen fått ett – åtminstone potentiellt – instrument för styrning av biståndet mot det som verksamheten anser bäst motsvara de biståndspolitiska målen. Kort före det att mottagarlandet skall inlämna sin årsframställning skall verksamhetens syn i olika frågor, som sektorfördelningen eller biståndets inriktning, kunna framföras. Mot landprogrammeringens krav på mottagarcentrering ställs SIDA:s syn på hur biståndet bör utformas med hänsyn till svenska mål och särintressen.

Programdiskussioner med mottagarlandet

Programdiskussioner förs mellan ambassaden/biståndskontoret och mottagarlandet. Detta sker vanligen vid något av de regelbundet återkommande mötena mellan dessa. Representant för länderbyrån deltar normalt vid detta möte. För länderbyråns representant syftar resan bl. a. till att förmedla kunskaper, intryck, uppslag och åsikter mellan ambassad/biståndskontor och hemmamyndighet. Den utgör också en möjlighet att förbättra landkännedomen hos de landansvariga på länderbyrån samt för kontakter mellan annan personal vid hemmamyndigheten och personal vid ambassad/biståndskontor och mottagarländerns myndigheter. Vid behov kan ytterligare medverkan från SIDA-S förekomma.

Mottagarlandets framställning

I årsframställningen föreslår mottagarlandet hur man skall utnyttja den finansiella ramen för påföljande avtalsperiod. Mottagarlandet anger härvid hur man vill fördela tillgängliga medel på olika insatser. Förslaget utpart dels redan avtalade insatser, dels insatser under beredning och, i den mån medelsutrymmet tillåter, förslag till nya insatser.

Inte heller årsframställningen fanns då landprogrammeringen infördes 1971/72. De första årsframställningarna inkom budgetåret 1972/73 och då endast i mycket rudimentär form. Idag, fem år senare förekommer årsframställningar av vitt skilda slag, alltifrån genomarbetade dokument där landets ekonomiska situation och utvecklingsplaner redovisas, det pågående samarbetet kommenteras och nya projekt presenteras utförligt, till framställningar på endast ett par sidor utan ett fullständigt förslag till ramutnyttjande, och utan bakgrund eller dokumentation beträffande nya projekt. Förklaringarna till skillnaderna är många – det är t. ex. naturligt att Botswana som erhåller ett i förhållande till sin utvecklingsansträngning mycket omfattande svenskt bistånd lägger ned betydligt mera tid på årsframställningens utarbetande än Indien, för vars utveckling biståndet intar en väsentligt mindre central roll. I HPU/78 konstateras att framställningarna ofta är bristfälliga till innehåll och motiveringar. Biståndskontoret bör, sägs det vidare, tillsammans med mottagarlandets myndigheter diskutera möjligheter att förbättra framställningarna, för att dessa skall klarare redogöra för samarbetet med Sverige som en del av det totala utvecklingssamarbetet och därvid diskutera prioriteringar, kalkyler, resursbehov, tidplanering etc. Mottagarlandets önskemål skulle därvid kunna komma till bättre uttryck i det underlag för samarbetsprogram som sedan utarbetas.

SIDA:s framställning till regeringen jämte avtalsförslag och underlagsmaterial

Ursprungligen låg arbetet med vad som då kallades biståndsprogrammen, som då var mindre omfattande, på SIDA:s länderbyrå. Arbetsuppgifterna har successivt överförts till biståndskontoren, som i flertalet fall förstärkts med en ekonomitjänst. Under de senaste åren har biståndskontoren i normalfallet svarat för utarbetandet av fullständiga utkast, något som för de mindre kontoren inneburit en betungande arbetsbörda. Dessa har sedan bearbetats på SIDA. Länderbyrån, som ansvarar för programmets framläggande inför direktion och styrelse, förstärks ofta med tjänstemän från biståndskontoren under denna bearbetning. Övriga enheter inom verket medverkar i arbetet bl. a. genom deltagande i ett sammanträde i den informella landgruppen för det aktuella landet.

"Programpaketets" innehåll och uppläggning förändrades under inledningen.³ Sedan något år tillbaka har emellertid inga större förändringar skett, och några sådana torde inte heller vara aktuella under de närmaste åren, fränsett att övergången från ettårsavtal till två- och treårsavtal fullföljes. Enligt HPU/78 skall SIDA:s framställning till regeringen omfatta följande dokument:

³ De första bestämmelserna för "utformning och behandling av länderprogrammen" fastställdes av SIDA:s generaldirektör den 16.9.1971. *Anvisningar för Planering och Uppföljning* (APU), del 2 från dec. 1973 innehåller detaljerade anvisningar. Idag gäller HPU/78.

Regeringsframställning med förslag till samarbetsavtal.

Bilaga 1 Mottagarlandets årsframställning

Bilaga 2 PM om utvecklingssamarbetet

Bilaga 3 Sektor- och insatsredogörelser med insatsförteckning

Bilaga 4 Landrapport (vid behov)

Styrelsen tar ställning, i detalj, till innehåll och utformning av regeringsframställning och förslag till samarbetsavtal, medan bilagorna är informations- och underlagsmaterial för direktionens och styrelsens ställningstagande om samarbetet med mottagarlandet.

I fråga om de olika dokument, som ingår i framställningen till regeringen gäller följande: i *regeringsframställningen*, framför styrelsen till regeringen sina förslag angående inriktningen av det svenska biståndet för den föreslagna avtalsperioden på grundval av riksdagens beslut. Det sker dels i form av förslag till förhandlingsinstruktion inför de kommande regeringsförhandlingarna, dels i form av förslag till ställningstaganden som inte tas upp vid förhandlingarna, t. ex. avseende delegeringen till SIDA att sluta insatsavtal. Framställningen innehåller i förslagsform de slutsatser som dras i samarbetsprogrammet, vilket fått karaktären av en bifogad promemoria, som styrelsen inte tar ställning till.

Den har blivit mer utförlig och mera inriktad på *de biståndspolitiska målen*. De flesta av årets skrivelser innehåller åtminstone något förslag till en bedömning av i vilken mån utvecklingssamarbetet har en inriktning och utformning som svarar mot de biståndspolitiska mål de svenska statsmakterna uppställt.

Även i andra hänseenden har skrivelserna till regeringen gjorts något utförligare; riktmärket har varit att skriva dem så att även den läsare, som inte har möjlighet att läsa bilagorna, likväl skall få en sammanfattning av alla ställningstaganden och en inblick i det sakunderlag som styrelsen haft att stödja sig på och som följer sig i det bakomliggande materialet. Alla förslag (som kräver regeringens ställningstagande) sammanfattas i *att-sats*-form i slutet av skrivelsen.

Regeringsskrivelsernas betydelse ligger framför allt i det faktum att de uttrycker styrelsens uppfattning om hur biståndssamarbetet med de enskilda mottagarländerna skall utformas.

I *samarbetsavtalet* skall samarbetet mellan parterna regleras. Också detta utarbetar biståndskontoret förslag till med utgångspunkt från den mall som SIDA:s jurister under 1975/76 arbetat fram i samarbete med UD. Avtalet har idag en mycket enkel form. Vanligtvis omfattar det endast 4-6 sidor. Sverige förbinder sig att under avtalsperioden (1-3 år) ställa ett givet antal miljoner kronor till mottagarlandets förfogande för sådana utvecklingsändamål som anges i bilaga till avtalet. Dessutom rymmer avtalet diverse bestämmelser om utbetalningsregler, svenska informationsbehov m. m. (Proceduraspekterna på samarbetet regleras dock i huvudsak i ett särskilt proceduravtal som ses över ungefär vart femte år.) Avtalet har utvecklats till ett mycket flexibelt instrument för utvecklingssamarbetet med programländerna.

Ursprungligen var alla samarbetsavtal ettåriga, men under 1977 ingicks treårsavtal med Cuba och Tanzania och tvåårsavtal med Guinea-Bissau,

Kenya, Moçambique, Sri Lanka, Vietnam och Zambia. 1978 kommer SIDA att föreslå tvåårsavtal för Botswana och ett 3 1/2-årigt avtal för Tunisien. Det åligger i första hand länderbyrån att i samband med årsförhandlingar med varje land lämna förslag om lämplig avtalsperiod. Syftet med övergången till flerårsavtal är främst att minska arbetsbördan på såväl den svenska förvaltningen som mottagarlandets förvaltning. Treårsavtalet är rullande och omförhandlas vart annat år. Under icke-förhandlingsår äger en fördjudad kvartalsuppföljning rum på hösten, under vilken biståndskontoren förstärks med personal från länderbyrån. Kvartalsrapporten delges SIDA:s styrelse samt UD (se vidare nedan).

PM om utvecklingssamarbetet, som bifogas regeringsframställningen syftar enligt HPU/78, "att ge styrelsen information som är väsentlig för dess ställningstagande. Den skall kortfattat och informativt redogöra för faktiska förhållanden i mottagarlandet och för utvecklingssamarbetet med Sverige. Den skall därvid lämna underlag för de förslag och ställningstaganden som styrelsen gör i regeringsframställningen och därigenom också för regeringens beslut om samarbetsavtal". Avsnittet om landet skall innehålla en redogörelse för "de viktigaste ekonomiska, sociala och politiska händelserna i landet sedan det föregående programmet skrevs. Det kan delvis vara en sammanfattning av landrapporten. Avsnittet skall redogöra för regimen's utvecklingspolitik baserad i första hand på planer och prioriteringar enligt officiella dokument och uttalanden samt på andra trovärdiga uppgifter. Omsvängningar, resultat, begränsningar, hinder och svagheter skall påpekas och kommenteras. Avsnittet skall även innehålla en redogörelse för landets samarbete med andra biståndsgivande länder, mellanstatliga och enskilda organisationer".

Avsnitt om det svenska biståndet skall förutom redogörande partier också innehålla en erfarenhetsredovisning. Därvid skall "en bedömning göras av landets möjligheter att utnyttja svenskt bistånd i överensstämmelse med den svenska biståndspolitikens principer och hur man skall öka dessa möjligheter. En bedömning av det gångna årets samarbete skall göras. Graden av måluppfyllelse skall redovisas varvid också ett resonemang om utnyttjandet av personal, pengar och varor bör föras".

Vidare skall avsnittet behandla "biståndets inriktning på kort och lång sikt - med beaktande av mottagarlandets framställning och tidigare erfarenheter - och med en bedömning av utsikterna att därvid uppnå svenska biståndspolitiska mål. Det bör härvid framgå på vad sätt mottagarlandets utvecklingspolitik syftar till att möta befolkningens grundläggande behov samt i vad mån svenskt bistånd kan bidra till att förverkliga en sådan eventuell politik".

Avsnittets slutsatser bör avse "planeringsutrymme, ev. kreditandel, graden och arten av ändamålsbindning, bindning till inköp i Sverige, målgruppsinriktning, sektorinriktning, insatsbedömning, resurssammansättning, överplanering m. fl. faktorer som avgör vilket bistånd som skall planeras".

Avslutningsvis bör "en noggrann analys göras av de krav på hemmamyndighetens resp. biståndskontorets kapacitet som samarbetsprogrammet kommer att ställa. Därutöver bör anges vilka anspråk som programmet förutses ställa på resursbasen i Sverige".

Vid en jämförelse med innehållet i SIDA:s biståndsprogram för några år sedan synes en skillnad föreligga vad gäller betoningen av de svenska biståndspolitiska målen. De tidigare programmen innehöll ett avsnitt om biståndets framtida inriktning, men deras huvudsakliga innehåll var mera redogörande med bl. a. utförliga sektoravsnitt. Programmen synes – i för- ening med den s. k. D 1-promemorian och regeringskrivelsen – ha utvecklats i riktning mot de programmatiska dokument som RRV efterlyste i sin *Analys av SIDA* (1974).

Sektor- och insatsredogörelse samt insatsförteckning

I en tredje bilaga till regeringsframställningen skall en redogörelse lämnas för varje sektor där svenskt stöd av betydelse utgår. En redogörelse för insatser inom sektorn lämnas i anslutning till sektorredogörelsen. Tyngdpunkten skall ligga på en redogörelse för förändringar av sociala och ekonomiska förhållanden – positiva och negativa – och förändringarnas orsaker. Framställningen skall anknyta till den redogörelse för den sociala och ekonomiska utvecklingen som lämnats i PM om utvecklingssamarbetet. Vikten av att redovisa faktiskt uppnådda resultat, särskilt med avseende på målgrupper betonas.

Den s. k. insatsförteckningen anger i tabellform alla insatser uppdelade på avtalade insatser, insatser som styrelsen avser föreslå och regeringen besluta för beredning, idéer till möjliga insatser.

I insatsredogörelse och insatsförteckning skall finnas tillräcklig information (i regel s. k. idé-PM) om nya insatser. En insatspromemoria som är slutligt färdig för insatsbeslut kan ingå i insatsredogörelsen men ärendet tas upp som separat beslutspunkt på föredragningslistan i direktion och styrelse.

En omfattande delegering har ägt rum under senare år från regeringen, som idag endast undantagsvis tillskrives separat angående enskilda insatser, till SIDA:s styrelse såväl som – om än inte i lika stor omfattning – från styrelsen till verkets generaldirektör. I de fall styrelsen beslutar om insatsen efter insatsberedning eftersträvar verket att framlägga insatspromemorian som en del av insatsredogörelsen för separat beslut samtidigt med beslut om "landprogrammeringspaketet". Styrelsens behandling av samarbetet med programlandet koncentreras till ett eller några få tillfällen under en planeringscykel, dvs. under 1-2 år.

Landrapport infördes i början av 1970-talet som ett utvärderingsdokument producerat av biståndskontoren. Sedan integrerades den i samarbetsprogrammet. Idag förekommer den åter som ett separat dokument, författat av ambassad/biståndskontor och bifogat regeringsframställningen i det skick ambassad/biståndskontor hemsänder den. Direktion och styrelse tar ej ställning till rapportens innehåll som alltså betraktas som information från ambassad. Rapportens funktion är att lämna information om den pågående politiska, ekonomiska och sociala utvecklingen i landet.

Rapporten kan enligt HPU/78 skrivas som en sammanfattning av andra under det gångna året givna rapporter. Den kan också huvudsakligen begränsas till en fördjupad analys av aktuella frågor av särskilt intresse i be-

vakningen av mottagarlandet (t. ex. fördelningspolitiken, aktuell strategi för landsbygdsutveckling, ny utvecklingsplan etc.). Den bör innehålla analyser och slutsatser.

Avsikten är inte att landrapporten skall upprepa samma information från år till år bara för att visa sitt berättigande. Om det inte finns mera att säga än att det går in i promemorian om utvecklingssamarbetet, bör landrapporten enligt HPU/78 kunna utgå.

Direktionsbehandling (D 2), styrelsebehandling, regeringsbeslut, förhandlingar och årsrapportering. Länderbyrån föredrar inför direktionen förslag till regeringsframställning och avtal samt övriga bilagor som skall ingå i framställningen. Ändringar i ett biståndskontors textförslag skall diskuteras med berört biståndskontor. Förslag till regeringsframställning (med bilagor) presenteras därefter för styrelsen för beslut.

På grundval av styrelsens framställning fattar regeringen beslut att förhandla om avtal samt beslut om de svenska ståndpunkter som skall framföras vid förhandlingarna med förhandlingsdelegationen. I förhandlingsdelegationen deltar personal från SIDA.

Vid förhandlingarna förs protokoll som sedan undertecknas av delegationsledarna. Protokollet återger avsiktsförklaringar, löften om förbättrad rapportering och annat som ej passar i avtalet, men ändå bör sättas på pränt. För länder med ettåriga eller tvååriga samarbetsavtal meddelar Sverige än ramarna för år 2 och 3, resp. år 3. Därav namnet planeringsprotokoll. Till protokollet fogas en prognos över ramarnas fördelning på enskilda insatser. Denna är ej bindande.

Förhandlingen kring själva årsavtalen är vanligtvis en mycket okomplicerad affär vad gäller de länder där samarbetet pågått ett antal år och fått en acceptabel inriktning, och där mottagarlandet hunnit bli förtroget med den svenska planeringscykeln. Huvuddelen av förhandlingstiden ägnas ofta åt utarbetandet av det förtroliga förhandlingsprotokollet. Ofta erbjuder emellertid inte heller dessa diskussioner några större problem.

Övergången till flerårsavtal kan leda till mera substantiella förhandlingar, baserade på fördjupade förberedelser.

Förhandlingsdelegationen upprättar en förtrolig förhandlingsrapport. Efter förhandlingar gör länderbyrån en kortfattad skriftlig jämförelse mellan regeringskrivelsens förslag, förhandlingsinstruktionen och i förhandlingarna uppnådda resultat. Denna rapport (hemligstämplad därför att den innehåller förhandlingsinstruktioner och information om förhandlingarnas gång) delges SIDA:s direktion och styrelse.

Som en bild av hur SIDA arbetar är den ovan givna bilden av planeringscykeln. Ytterligare en dimension – insatsberedningen – behandlas i denna promemorias avslutande avsnitt. Redan här behandlas ytterligare ett dokument av betydelse för samarbetet med programländerna, nämligen den s. k. landanalysen – trots att denna inte behandlas i HPU.

Landanalysen

De första *landanalyserna* producerades 1971.⁴ Arbetet på några av dem, bl. a. Etiopien och Indien, inleddes redan före 1971 års omorganisation av SIDA. I september 1971 beslöt SIDA:s generaldirektör att SIDA för de viktigare

⁴ Redan 1965-69 producerades mera kortfattade landstudier inom SIDA:s avdelning för finansiellt bistånd.

mottagarländerna skulle utarbeta två typer av dokument, "dels en landanalys av varje sådant lands ekonomi och biståndssituation, dels ett program för det svenska biståndet till landet". Landanalyserna skulle "tillställas direktion och styrelse såsom bakgrund för deras behandling av programmen", och skulle kunna publiceras med SIDA-emblem i författarens/författarnas namn.

I SIDA:s *Metodhandbok* från 1972 sägs att beredningen av biståndsinsatser i programländerna skall ske på grundval av landprogram bestående av tre delar: landanalys, biståndsprogram och insatsförteckning. Om landanalysen sägs: "Landanalysen redogör för det ekonomiska, sociala och politiska läget i ifrågavarande land. Den belyser principfrågor och strukturförhållanden och begränsas i huvudsak till långtidsplanering och biståndsbehov. Ett särskilt avsnitt behandlar biståndsläget avseende Sveriges och andra givares insatser. Landanalysen innehåller även kortfattade beskrivningar av olika sektorer, vilka bygger på sektoranalyserna".

Under 1972 och 1973 producerade länderekonomerna på SIDA:s länderbyrå i samarbete med främst biståndskontorens ekonomer landanalyser för flertalet programländer. I början av 1974 förelåg sju analyser, vilka publicerades med författarnamn.⁵ Ett par av dem föranledde en omfattande diskussion i SIDA:s styrelse.

Under de senaste åren har det funnits en strävan att förflytta ansvaret för analyserna från SIDA:s länderbyrå, vars ekonomgrupp upplöstes som en följd av byråns växande operativa arbete, till biståndskontoren och dess ekonomer. Ett undantag har varit de nya mottagarländerna, som Guinea-Bissau, Moçambique och Laos. För dessa har länderekonomerna eller till länderbyrån knutna konsulter utarbetat kortfattade analyser.

Kontoren har inte alltid funnit det möjligt att avsätta tid för uppgiften. Inga nya analyser föreligger för länder som Indien och Tanzania, trots att de befintliga är 4-5 år gamla - för Indien föreligger dock ett utkast. Under 1976 producerades analyser för Sri Lanka, Botswana och Laos och under 1977 utkom en ny analys för Etiopien samt en Bangladesh-analys. En Vietnamanalys föreligger i utkast. Också vad gäller Moçambique, Pakistan och Somalia har ett visst arbete gjorts. Moçambique-studien är en mindre omfattande s. k. landstudie.

Landanalyserna har inte fått den betydelse som avsågs i det ovan citerade verkschefsbeslutet från 1971, eller i SIDA:s Anvisningar för Planering och Uppföljning (*APU*) från december 1973. I *APU* sägs att "landanalysen skall hållas aktuell kontinuerligt, vanligen genom att biståndskontoren reviderar separata avsnitt och sänder dessa till SIDA, där ekonom och operatör i en pärm byter ut det gamla avsnittet mot det nya".

APU:s efterföljare, *Handboken för Planering och Uppföljning (HPU)*, innehåller, som konstaterats ovan, inga anvisningar för landanalyser i avsnittet om landprogrammering.

Delvis beror utvecklingen vad gäller landanalysen säkerligen på de kapacitetsproblem som nämnts ovan. Delvis torde emellertid förklaringarna vara av annat slag. En viktig förklaring synes vara att landanalysens roll hela tiden varit oklar - och att detsamma gällt målgrupperna. Enligt landprogrammeringsprincipen skall biståndet utformas i enlighet med mottagarlandets önskemål. Årsframställningen skall ligga till grund för utarbetandet av samarbetsprogrammet - var kommer landanalysen in? Ovissa

⁵ Cuba, Chile, Etiopien, Kenya, Indien, Tanzania, Tunisien samt Zambia.

om analysens roll, och utan intryck av att analysen verkligen efterfrågats, har biståndskontorens ekonomer använts för mera operativa uppgifter - och SIDA:s länderekonomer förvandlats till landoperatörer.

I sitt arbete på en analys av biståndet till Indien har RRV ägnat landanalysen ett betydande intresse. Man har kommit till en kritisk slutsats vad gäller SIDA:s analys från 1972, som befunnits alltför deskriptiv till sin karaktär. Enligt RRV bör analyserna ta till utgångspunkt de svenska biståndspolitiska målen. SIDA bör på ett fastare och mer ändamålsenligt sätt infoga landanalyserna i den övergripande biståndsplaneringen.

4 Områdesprogram

Huvuddelen av biståndet genom SIDA utgår till ca 20 mottagarländer och planeras genom landprogrammeringen. Utöver biståndet till mottagarländerna ger SIDA också bistånd till andra mottagare och för speciella ändamål, t. ex. flyktingar, befrielseförelser, katastrofer samt ämnesinriktad verksamhet. Den senare omfattar områden som enligt regeringen eller SIDA bedöms vara av särskild betydelse för u-ländernas utveckling och där de internationella insatserna bör öka. Verksamheten bedrivs av FN-organ, mellanstatliga institutioner, enskilda internationella organisationer samt institutioner och företag i Sverige.

Verksledningen beslutar årligen i direktiven för verksamhet och planering för vilka områden planeringen skall sammanfattas i områdesprogram. I direktiven bestämmer verksledningen då också preliminära medelsramar för de olika verksamhetsområdena samt den enhet på SIDA som skall utarbeta respektive program.

Områdesprogrammen skall beskriva huvuddragen i filosofi och policy för respektive område. De skall konkretisera statsmakternas och SIDA:s intentioner inom de aktuella områdena. Programmen skall också ge information om pågående och planerad verksamhet inom ifrågavarande områden. De skall ge förslag till resursanvändning (pengar och personal) för de två följande budgetåren. De används som underlag för regeringsframställningar avseende samarbete med FN:s fackorgan inom ämnesinriktade verksamhetsområden, arbets- och pa-planering vid SIDA:s byråer och biståndskontor, beslut om medelsramar för respektive område och personalramar för byråer och biståndskontor samt petita och utarbetas på grundval av bl. a. statsmakternas direktiv, verkschefens direktiv för verksamhet och planering, tillgängliga sektor/ämnesstrategier, tidigare områdesprogram, samt dokument över FN-organens policy och planer.

Områdesprogrammen för den ämnesinriktade verksamheten disponeras enligt följande:

a) Beskrivning av verksamhetsområdet

I ett kortfattat textavsnitt beskrivs verksamhetsområdets innehåll och policy. Också forskningsinsatser skall inkluderas. Avsnittet skall också beskriva viktiga förändringar i inriktningen inom området som kan komma att påverka SIDA:s verksamhet och resurser under de kommande åren. Orsakerna till dessa förändringar anges (t. ex. nya erfarenheter och forskningsresultat,

utvecklingen inom området i ett visst land). I avsnittet anges även vilka frågor som SIDA ämnar prioritera inom området.

b) Samarbetet med FN:s fackorgan inom ramen för ämnesinriktad verksamhet

I detta textavsnitt beskrivs tidigare samarbete med FN:s fackorgan och de erfarenheter SIDA haft av samarbetet. Vidare beskrivs den pågående och den planerade verksamheten. Om det inom ett ämnesområde finns samarbete med flera olika fackorgan så redovisas i detta avsnitt samarbetet med varje fackorgan separat. Avsnittet bör skrivas så att texten direkt kan användas för regeringsframställning rörande samarbetet med respektive fackorgan.

c) Insatser och resurser för de två följande budgetåren

I detta avsnitt redogörs för de olika insatserna inom området. För varje insats anges beräknade utbetalningar för det innevarande och de två följande budgetåren samt beräknad personmånadsåtgång per insats. Vidare anges för varje insats eventuella krav på andra byråer, biståndskontor, konsulter eller SAREC. Insatserna inom samarbetet med varje fackorgan redovisas separat.

d) Idépromemorior för nya insatser

För varje insats på idéstadiet inom den ämnesinriktade verksamheten utarbetas en idépromemoria. Dessa redovisas i detta avsnitt.

Övriga områdesprogram kan avse verksamhetsområden såsom t. ex. katastrofer, flyktingar och befrielseförelser och enskilda organisationer. Programmen för dessa skall skrivas så att de utan större förändringar kan ingå som avsnitt i petitan.

De skall inkludera de uppgifter som anges i punkterna a) och c) i dispositionen ovan.

5 Arbetsprogram

I arbetsprogrammen sammanfattar biståndskontoren och byråerna den arbetsprogrammering och personaladministrativa planering (pa-planering) för de två nästkommande budgetåren som genomförts under våren. I arbetsprogrammen gör enheterna bl. a. en bedömning av hur den tillgängliga kapaciteten skall användas och vilka åtgärder som behövs för att den verksamhet som planeras inom respektive enhets verksamhetsområde skall kunna genomföras på bästa sätt.

SIDA:s arbetsplanering inleds vid biståndskontoren. Därefter gör hemmamyndigheten sin arbetsplanering med bl. a. biståndskontorens arbetsprogram som underlag. Genom att byråerna använder biståndskontorens arbetsprogram i sin egen arbetsplanering får arbetsprogrammen en samordnande funktion för verksamheten på fältet och vid hemmamyndigheten.

Arbets- och pa-planering sammanfattas i arbetsprogrammen och syftar till en rationellare användning av SIDA:s kapacitet och som en följd därav en förbättrad och snabbare biståndsproduktion. För att fylla detta syfte används arbetsprogrammen bl. a. som underlag för

- byråernas och biståndskontorens kontinuerliga planering av det egna arbetet
- verksamledningens prioritering av och inom de olika verksamhetsområdena genom omfördelning av tillgängliga personmånader och tjänster mellan och inom byråer och biståndskontor
- den centrala pa-planeringen
- planering av åtgärder som syftar till organisationsutveckling och rationalisering
- reseplanering
- anslagsframställning

Arbets- och pa-planeringen skall utgå från biståndsmottagarens önskemål om svensk medverkan i biståndssamarbetet och från de svenska statsmakternas mål och riktlinjer för biståndet.

Programmen disponeras enligt följande:

A Textavsnitt

1. Uppföljning av föregående arbetsprogram
2. Översiktlig beskrivning av den planerade verksamheten (gäller sektor- och servicebyråer)
3. Alternativ och konsekvenser av personalförändringar

B Blanketter med redogörelse för

1. Personaltillgång och arbetsuppgifter uttryckta i personmånader (sammanfattningsblankett)
2. Arbetsuppgifter per verksamhetsområde, åtgång av personmånader
3. Internadministration, åtgång i personmånader
4. Behov av kapacitetsåtgärder

I arbetet med arbets- och pa-planering skall, enligt HPU all personal beredas möjligheter att framföra önskemål och synpunkter samt delta vid prioriteringar av arbetsuppgifter och åtgärder för personalutveckling.

Vissa enheter kan finna ett värde i att tillsätta en planeringsgrupp för samordning av hela enhetens arbetsplanering och för den fortlöpande uppföljningen av denna.

Pa-planeringen omfattar tre etapper

- individuell utvecklingsplanering
- bemanningsplanering
- åtgärdsplanering

Den första är planeringen av de enskilda anställdas fortsatta utveckling inom SIDA. Den skall resultera i individuella utvecklingsplaner. Dessa används som ett av underlagen vid etapperna två och tre vilka görs i anslutning till arbetsprogramarbetet. Bemanningsplaneringen är såväl kvantitativ som kvalitativ. Den senare resulterar i åtgärdsplanering, som avser personaladministrativa och organisatoriska åtgärder.

Den pa-planering biståndskontor och byråer redovisar i arbetsprogrammet utgör underlag dels för personalbyråns arbete med verkets centrala pa-planering för regleringsbrevs- respektive petitaåret, dels också för ekonomibyråns arbete med organisations- och rationaliseringsfrågor. Den centrala pa-planeringen omfattar planering av bl. a. utbildning, cirkulationstjänstgöring,

återinplaceringar efter tjänstledighet (tjänstgöring vid bk, FN m. m.) samt förordnanden vid biståndskontoren och hemmamyndigheten.

Inom SIDA:s byråer och biståndskontor skall man årligen försöka bedöma hur enhetens anställda bäst skall kunna utvecklas inom verket. Detta bör resultera i en plan över önskvärda åtgärder avseende tjänstgöring och utbildning eller andra utvecklingsåtgärder för varje anställd. En sådan individuell utvecklingsplan skall grunda sig på såväl den anställdes önskemål som verkets behov.

Som ett hjälpmedel vid såväl den individuella utvecklingsplanering som personalledningen överhuvudtaget tjänar planeringssamtal mellan chefer och medarbetare.

Bemanningsplaneringens kvantitativa del består i fördelningen av tilldelad personal på arbetsuppgifter. Dess kvalitativa del innebär en jämförelse mellan å ena sidan planerade arbetsuppgifter för enheten och å den andra tillgängliga befattningars arbetsbeskrivningar och kvalifikationskrav samt personalens kompetens och önskemål om utveckling i arbetet.

Denna genomgång resulterar i en planering av åtgärder inom de personaladministrativa och organisatoriska områdena s. k. åtgärdsplanering för enheten som helhet. De av åtgärdena som kräver samordning och annan medverkan från personal- och ekonomibyråerna anges som förslag i arbetsprogrammet.

Uppföljning av arbetsprogram skall ske löpande eller minst halvårsvis. Vid uppföljningen beaktas bl. a. ändrade förutsättningar för och ändrad inriktning av enhetens verksamhet samt behov av omprioritering av arbetsuppgifter och förändringar av arbetsfördelningen inom enheten.

6 Anslagsframställning med verksamhetsplan och verksamhetsberättelse (petita)

SIDA:s anslagsframställning avlämnas i augusti. Den innehåller planer, beskrivningar, statistik och erfarenheter av verksamheten under treårsperioden: det nyss gångna budgetåret, det innevarande budgetåret och det kommande budgetåret. Härigenom bortfaller behovet av att i särskild ordning utarbeta verksamhetsplan och verksamhetsberättelse.

Syftet med anslagsframställning, med verksamhetsplan och verksamhetsberättelse (i det följande kallad "petita") är att

- utgöra SIDA:s framställning till regeringen om medelstillelningen inom de olika biståndsanslagen för verksamheten under kommande budgetår
- att beskriva planerad verksamhet och resursanvändning under innevarande budgetår enligt regleringsbrev och andra beslut av statsmakterna
- redovisa verksamheten under det gångna året och därvid framhålla erfarenheter och utvecklingstendenser som påverkat bedömningarna av omfattning och inriktning av den framtida verksamheten inom olika områden.

Petita är avsedd att användas såväl externt - dvs. att statsmakterna, tidningar, radio och TV och den intresserade allmänheten samt för under-

visnings- och informationsändamål - samt internt inom SIDA som uppslagsbok över gällande policy samt pågående och planerad verksamhet och resurstillelning.

Petita disponeras i följande huvudavsnitt:

Missivskrivelse med sammanfattning av styrelsens framställning och förslag.

Biståndsbehov, opinionens biståndsvilja och beräkningar av lämplig omfattning och fördelning av biståndsanslagen. Korta avsnitt med resonemang och motiveringar till beräknade medelsbehov för delposterna inom anslaget "C 1, Internationella biståndsprogram" och forskning.

Aktuella biståndspolitiska frågor där SIDA kan finna anledning redovisa erfarenheter av att tillämpa statsmakternas beslut och uttalanden, t. ex. i fråga om

- nya samarbets- och avtalsformer
- vidgningen av länderkvoten: administrativa konsekvenser och behovet av land/sectorkoncentration
- biståndsanslagens uppdelning och användning.

Redogörelse för planerad och genomförd verksamhet under treårsperioden för varje anslagspost under treårsperioden för varje anslagspost under anslaget C 2.

Information.

Biståndets administration.

Den skall bl. a. innehålla de obligatoriska petitabilagorna och den senaste insatsförteckningen.

Ekonomibyran är sammanhållande för arbetet med petita. En arbetsgrupp tillsätts - petitagruppern - vilken fungerar som en samordningsgrupp för arbetet. I gruppen ingår i slutskedet medlemmar från verksamheten, alla byråer och personalorganisationerna.

7 Uppföljning och resultatvärdering

SIDA:s verksamhet och fördelningen av de olika resurserna följs upp genom olika rutiner och dokument. Nedan redovisas beskrivningar och anvisningar för

- kvartalsuppföljning
- insatsförteckning
- mottagarlandets rapportering och SIDA:s utbetalningsmetodik
- månadsrapportering
- SIDA:s redovisningssystem
- resultatvärdering

Kvartalsuppföljningen

Kvartalsuppföljningen synes ha utvecklats till ett viktigt inslag i SIDA:s planerings- och uppföljningssystem. I den *sammanfattande kvartalsrapport* som generaldirektören fastställer, och som fr. o. m. 1976/77 tillställs sty-

relsen för kännedom, ges en samlad bild av SIDA:s verksamhet inom samtliga dess verksamhetsområden, som ger verksamheten ett värdefullt underlag för beslut om åtgärder. Biståndskontoren lägger ned ett stort arbete på att färdigställa kvartalsrapporterna som idag innehåller inte endast aktuell information om de aktuella insatserna utan också rapportering om den politiska och ekonomiska utvecklingen i mottagarländerna. I samband med kvartalsuppföljningen går biståndskontoren igenom utbetalningsprognoser för varje enskild insats med mottagarlandets biståndsansvariga departement. Prognoserna omfattar aktuellt budgetår och fyra framföriggande år (insatsförteckningen). Reviderade prognoser utarbetas. I mån av behov omfördelas under budgetåret disponibla medel mellan de aktuella insatserna. Biståndskontorschefen fastställer den nya fördelningen. Systemets flexibilitet möjliggör en hög utbetalningstakt.

Varje biståndskontor gör regelbundet med mottagarlandets samordnande myndighet en genomgång av biståndssamarbetet. Parterna diskuterar de projekt och program som stöd av svenskt bistånd, problem i samarbetet, medelsutnyttjande inom landramarna samt planeringsläget. Biståndskontoren upprättar kvartalsvis en rapport om den senaste utvecklingen i programlandet på land-, sektor- och projektnivå. Rapporten baseras på genomgången med mottagarlandet, projektrapporter m. m.

Rapporterna behandlar planeringsläget för det svenska biståndet med information om avvikelser från tidigare planering. Här behandlas bl. a. ramutnyttjandet, biståndskontorets beslut om omDispositioneringar och beredningsläget. Avsnittet avslutas med frågor eller problem som biståndskontoret vill föra fram för åtgärd vid SIDA-S och för behandling i direktionen. I övrigt innehåller rapporten bl. a. en s. k. landkommentar, i vilken viktiga politiska händelser, den ekonomiska och sociala situationen i landet etc. behandlas, samt en sektorrapport där också projekt av intresse tas upp.

I länder som har forskningssamarbete med Sverige finansierat av SAREC rapporterar biståndskontoren om planeringsläget och utbetalningar i fråga om forskningsinsatser samt speciella frågor i forskningssamarbetet.

Länderbyrån ansvarar för upprättandet av kvartalsrapporter för samarbete med länder utan biståndskontor. Innehållet i dessa kan i stort vara samma som för länder med biståndskontor men de kan dock göras mer kortfattade.

Innan den sammanfattande kvartalsrapporten skrivs, sammankallar landansvarig på länderbyrån – den s. k. landoperatören – till s. k. *landgenomgång* för varje land. Vid dessa deltar land- eller projektansvariga från sektorbyråerna samt representanter från personalbiståndsbyrån, utredningsbyrån och ekonomibyrån. Syftet med landgenomgångarna är att mot bakgrund av biståndskontorets kvartalsrapport få tillfälle till ett informations- och tankeutbyte mellan alla hemmatjänstemän som direkt berörs av samarbetet med respektive land. Härigenom kan eventuella oklarheter i det från biståndskontoret inkomna materialet och aktuell information från landet diskuteras. Minnesanteckningar från mötet skrivs av landoperatören. Dessa sänds till respektive biståndskontor med kommentarer och synpunkter på dess kvartalsrapport. Om landgenomgången leder till andra slutsatser än vad som framgår av biståndskontorets rapport, görs en särskild kommentar som tas in i den sammanfattande kvartalsrapporten.

Sedan 1977 har samarbetsavtal som omfattar två eller t. o. m. tre år slutits

med flera länder. Dessa *flerårsavtal* kräver *särskilda uppföljningsrutiner*. SIDA behöver under löpande avtalsperiod genom en "kontrollstation" bedöma programmets inriktning i förhållande till gjorda överenskommelser. Dessutom bör styrelsen få en samlad information om varje mottagarland minst en gång om året.

Uppföljningen under flerårsavtal skall knyta an till SIDA:s kvartalsuppföljningar och biståndskontorens regelbundna möten med mottagarländernas samordnande myndigheter. När ungefär hälften av avtalsperioden gått skall vid ett av dessa möten göras en mer ambitiös och fördjupad genomgång av samarbetsprogrammet. Förutom frågeställningar kring olika insatser bör detta möte särskilt följa upp överenskommelser och åtaganden av mer principiell och allmän natur från föregående förhandlingstillfälle. Vanligen deltar även en representant från SIDA-S (som regel landoperatören på länderbyrån).

Den kvartalsrapport från biståndskontoren som följer efter genomgången skall (utan att bli längre än vanligt) inriktas på att under respektive avsnitt ge en kortare redogörelse för utfallet under avtalsperiodens första skede samt innehålla en sammanfattande rapport från diskussionerna med mottagarlandet.

När biståndskontorets kvartalsrapport inkommit till SIDA-S görs vid något av de närmast kommande styrelsemötena en särskild anmälan om rapporten, eventuellt med kort muntlig föredragning från länderbyrån.

Flerårsavtalets särskilda uppföljningsrutiner innebär inget helt nytt inslag för SIDA. Mera omfattande rutiner hade redan utvecklats vid några biståndskontor. Längst har detta arbete utvecklats i Tanzania. I detta land, där samarbetet koncentrerats till några få sektorer, hålls årligen större sektorgenomgångar där landets hela utvecklingsansträngning inom sektorn och det svenska biståndet diskuteras utförligt. Sektorgenomgångarna bidrar till att integrera det flexibelt utformade svenska stödet till sektorn med landets budget och plan för sektorn. I ett annat land görs årligen en omfattande genomgång av större svenskstödda projekt/program utifrån ett särskilt schema. Genomgångarna är problemorienterade och behandlar bl. a. uppnådda resultat, problem i samband med genomförandet, behovet och utnyttjandet av svenska resurser och upphandlingsbestämmelsernas efterlevnad. Fältbesök görs i tillämpliga fall.

För *övriga områden* skall respektive planeringsansvarig enhet utarbeta rapporter. Dessa skall omfatta regleringsbrevets olika anslagposter. Samtliga byråer samt verksamhetens kansli skall också varje kvartal rapportera verkställd och planerad reseverksamhet.

Insatsförteckning

Insatsförteckningen redovisar faktisk och planerad medelsförbrukning inom anslaget Bilateralt utvecklingssamarbete. Den är i princip indelad i anslagposter och delposter enligt regleringsbrevet. Syftet med insatsförteckningen, som utarbetas av resp. enheter samtidigt med kvartalsrapporten, är att kvartalsvis ge information om faktiska samt beräknade utbetalningar för alla insatser under varje budgetår som insatsen beräknas pågå. Insatsförteckningen är också ett instrument för registrering av biståndskontorens beslut

om omdisponering av medel mellan insatser inom det totala belopp som är disponibelt för mottagarlandet under ett visst budgetår.

Biståndskontoren och övriga enheter sänder sin insatsförteckning till ekonomibyran, som tillsammans med länderbyran svarar för färdigställande av hela verkets insatsförteckning.

Förteckningen innehåller beräknade utbetalningar för fyra år framåt. I det fjärde året ingår beloppet till insatsens slut. Ytterligare information är ackumulerade utbetalningar innevarande budgetår, totalt avtalat belopp per insats, avtalsperiod, produktionsstadier (avtalet eller under beredning), resurslag, sektorfördelning. Har biståndskontoret beslutat om större omdisponering av medel mellan insatserna inom årsramen eller har beräknade utbetalningar under budgetåret förändrats sedan föregående kvartal skall detta kommenteras i insatsförteckningens kommentarkolumn och i den beskrivande kvartalsrapporten.

En insats under insats- eller idéberedning tas med i insatsförteckningen så snart det är möjligt att göra en första grov uppskattning av resursbehovet.

Mottagarlandets rapportering

I samarbets- och insatsavtal förbinder sig mottagarlandet att rapportera om projekt/program framåtskridande. Denna rapportering överensstämmer ofta med de rapporter som upprättas inom mottagarländerna som en del av den egna budgeterings- och uppföljningsprocessen.

Syftet med mottagarlandets rapportering till SIDA är:

- 1) att hålla SIDA underrättad om framåtskridande på projekt/programnivå och därigenom underlätta SIDA:s resursplanering,
- 2) att ge underlag för beslut om omdisponering mellan avtalade insatser inom landramen,
- 3) att ge SIDA en ekonomisk rapport om hur biståndsmedlen använts och om beräknade utbetalningar under kommande period som underlag för beslut om forskottsutbetalning.

Mottagarlandets rapportering kan omfatta projekts/program framåtskridande mätt såväl i utbetalningar som i fysiska termer (antal färdigställda skolbyggnader, vattenposter etc.). Den ekonomiska rapporten bildar underlag för uppföljning av SIDA:s utbetalningar för varje enskilt projekt.

Projektrapporterna utgör en viktig del av SIDA:s uppföljning. Systemet har dock inte alltid fungerat väl, rapporter har inte inkommit eller varit av endast begränsat värde. Ett så stort antal rapporter inflyter dock att det synes erbjuda SIDA svårigheter att ta tillvara dem i det operativa arbetet. Sedan någon tid skall biståndskontoren upprätta bevakningsdiarier som anger projektens beteckning, när och hur rapportering skall ske, när senaste rapport inkom samt vilken åtgärd kontoret vidtagit. I vissa fall har SIDA tillhandahållit personal i syfte att förbättra rapportkvaliteten. Projektrapporterna kompletteras med biståndskontorsuppföljningar och sektorbyråbesök.

För det s. k. budget- eller planstödet förekommer vanligtvis ingen särskild rapportering – motsvarande projektrapporteringen – från mottagarlandet, utan endast en enkel redovisning över utgifter. Uppföljningen av denna

form av bistånd utgöres av samarbetsprogram, landrapporter, landanalys och kvartalsrapporternas övergripande politisk-ekonomiska rapportering.

Överföring av finansiella resurser

Samarbetsavtalen med mottagarländerna föreskriver normalt en överföringsmetodik som bygger på forskottsbetalning kvartalsvis i avräkning med årsramen. Mottagarlandet tillställer biståndskontoret före varje nytt kvartal en rekvisition vari det beräknade medelsbehovet för varje avtalad insats anges. Till rekvisitionen skall normalt fogas en rapport som visar hur mycket av erhållna medel som tagits i anspråk för varje insats under föregående kvartal. Beslut om rekvisition av medel till mottagarlandet fattas av biståndskontorschef.

Omföring av medel inom årsramen

Biståndskontoret och mottagarlandet diskuterar och kommer överens om när omdisponering av medel mellan insatser bör ske. Begäran om omföring av medel inom årsramen lämnas därefter av mottagarlandet samtidigt som rekvisitionen.

Ambassad med biståndskontor, respektive chefen för länderbyran för land utan biståndskontor, äger rätt att på SIDA:s vägnar fatta beslut om omfördelning av medel mellan avtalade insatser inom samarbetsavtal. Omfördelning får ej ändra den huvudsakliga inriktningen av biståndet till landet i fråga.

Avtal får även träffas om sådan ändring av insatsernas totalbelopp som är nödvändig för att genomföra omfördelningar. Avtalsändringarna får avse såväl separata insatsavtal som relevanta delar av samarbetsavtal.

Avtalsändringarna får dock inte innebära att insatsernas huvudsakliga inriktning förändras. I sådana fall skall ändringen beredas och beslutas i den ordning som gäller för nya insatser. Avtalsändringar på grund av fördyringar och förseningar får beslutas av ambassad med biståndskontor respektive chefen för länderbyran, om de ej är anmärkningsvärda i förhållande till kostnadsutvecklingen eller på annat sätt. Samråd bör ske med berörda byråer på SIDA.

Månatliga budgetprognoser

Budgetprognoserna innehåller uppgifter dels om utfall för det löpande budgetårets gångna månader, dels prognos för de återstående månaderna. Uppgifter om utfall hämtas ur SIDA:s bokföring. Prognoserna bygger på uppgifter om beräknat utfall i kvartalsrapport och på erfarenhet av tidigare års prognoser. Uppgifterna utarbetas av ekonomibyrans kameralsektion och lämnas till riksrevisionsverket (RRV). RRV granskar och sammanställer alla inkomna uppgifter till budgetprognosen över statens inkomster och utgifter. Dessa används av departementen i arbetet med budgetproposition, tillägsbudgetar osv. Dessutom utnyttjas de av riksdagen och riksgäldskontoret.

Månadsrapport

Syftet med månadsrapporten är

- att informera verksledningen och verkets enheter om anslagsbelastningen per den sista i varje månad,
- att ge information om disponibla medel (årets anslag jämte i förekommande fall ingående reservation) och medelsförbrukning (årets nettoutgifter) per anslag och anslagsposter under respektive anslag samt
- att beträffande anslaget Bilateralt utvecklingssamarbete ge information om det genom avtal och beslut disponerade beloppet per anslagspost.

Månadsrapporten utarbetas av kameralsektionen. Den baseras på uppgifter hämtade ur regleringsbrev, årsavtal, regerings- och SIDA-beslut samt SIDA:s bokföring enligt utdatalistor för den månad rapporten avser.

SIDA:s redovisningsystem

SIDA är ansluten till *system S*, dvs. statsförvaltningens system för ekonomisk redovisning. Detta system är baserat på automatisk databehandling. RRV:s tillämpningsföreskrifter har utformats med tanke på bl. a.:

- krav på information som ställs internt av verksledning, byråer, biståndskontor m. fl.
- krav på information som ställs externt av utrikes-, ekonomi- och budgetdepartementen, RRV, riksbanken, riksdagens upplysningstjänst, DAC, IBRD m. fl. samt
- krav på samordning av redovisningen med inom SIDA förekommande olika manuella rutiner avseende planering och uppföljning av biståndet genom SIDA och av verkets administration.

De olika behoven av information och ekonomiskt utfall bearbetas och systematiseras av ekonomibyrån. Resultatet härav blir *SIDA:s kontoplan*. I planen upptagna konton förtecknas i en kontoförteckning. Denna utökas under löpande budgetår allteftersom beslut om nya insatser m. m. fattas.

Kameralsektionen tillställer berörda enheter och biståndskontoren månadvis informationen från redovisningen i form av *utdatalistor*. Där framgår årets utfall och planerade utbetalningar per insats.

Resultatvärdering

Resultatvärdering är ett medel att bidra till effektivare verksamhet. Det är mottagarlandets myndigheter som ansvarar för utvecklingsarbetet och det är i första hand deras behov av information som skall styra resultatvärderingsarbetets inriktning.

Med detta som bakgrund har syftet med SIDA:s resultatvärderingsarbete formulerats i följande tre moment:

- att stödja mottagarlandets resultatvärderingsarbete och utgöra en del av utvecklingsarbetet
- att bidra till ett effektivare bilateralt svenskt bistånd genom att effektivisera SIDA:s egen verksamhet
- att informera statsmakterna och allmänheten om utvecklingssamarbetets effekter och om utvecklingen i mottagarländerna.

Resultatvärderingsverksamheten inom SIDA har sitt centrum i resultatvärderingsgruppen inom utredningsbyrån. Denna grupp har utarbetat programmen för verksamheten (1971 och 1974 års program) och deltagit i att utveckla SIDA:s metodik. Under något år ägnade gruppens 3-4 medlemmar en stor del av sin tid åt att genom deltagande i insatsgrupper sprida resultatvärderingens "budskap" och ständigt, i enlighet med Metodhandboken, betona vikten av måldefinitioner och identifiering av målgrupper. Som den andra centrala uppgiften såg gruppen att stödja mottagarländernas resultatvärderingsverksamhet genom att medverka till att ett rapporteringssystem utformades som gjorde det möjligt att fortlöpande följa genomförandet och vidtaga korrigeringsåtgärder då så befanns erforderligt. Stora förhoppningar knöts till möjligheterna att bistå mottagarlandet med att bygga upp i projekten integrerade rapporteringssystem snarare än bygga upp - eller kräva - utvärdering och rapportering för svenska behov. De svenska behoven skulle tillfredsställas utan särskilda åtgärder genom att de svenska biståndsmyndigheterna fick del av mottagarlandets uppföljningar och rapportering.

1974 års utvärdering av resultatvärderingsverksamheten visade att endast mycket begränsade resultat hade uppnåtts vad gällde SIDA:s medverkan i uppbyggnaden av mottagarländernas egen resultatvärdering, och att - som en följd - den svenska tillgången på egentliga, målrelaterade uppföljningar var knapp. Resultatvärderingsprogrammet omarbetades och gavs det ovan citerade syftet med tre moment.

I vissa större projekt - av typ CADU och EPID i Etiopien och IDZ i Zambia - finns särskilda resultatvärderingsenheter inbyggda. I andra fall har fristående institutioner, som Institutet för utvecklingsforskning i Nairobi eller SIDA:s institutionella konsulter, getts i uppdrag att företa en utvärdering. Att gemensam utvärdering skall företas finns inskrivet i ett stort antal insatsavtal. Sådana utvärderingar kommer till stånd i samarbetet mellan mottagarlandet och biståndskontor/sectorbyrå/resultatvärderingsenhet. Fle- ra olika finansieringsmöjligheter erbjuds, i det fall medel ej finns avsatta i insatsavtalet, för sådana studier, bl. a. ett särskilt anslag för projekt-/insatsberedning och resultatvärdering. Detta anslag, som fördelas mellan verkets byråer och biståndskontoren, utnyttjas dock, enligt SIDA:s anslagsframställning för 1977/78, endast till en begränsad del för att följa upp utvecklingssamarbetets resultat. Medlen användes huvudsakligen för projekt- och insatsberedning.

En del av de resultatvärderingar som framkommer publiceras i SIDA:s serie Meddelande från Utredningsbyrån. I serien har också olika studier av mera generellt slag som bedömts vara av intresse - bl. a. analyser av enskilda länders utvecklingspolitik - publicerats.

Utredningsbyrån skall årligen utarbeta ett förslag till program för resultatvärdering för det kommande budgetåret. Detta skall omfatta inte endast den verksamhet som skall genomföras av resultatvärderingsgruppen utan också vad som skall genomföras av andra byråer och av biståndskontoren. Det årliga arbetsprogrammet uppgörs i samråd med berörda byråer/biståndskontor med utgångspunkt från resultatvärderingsprogrammet, den biståndspolitiska utvecklingen, impulser utifrån och tillgänglig kapacitet. Programmet fastställs av verkschefen efter behandling i direktionen.

8 Insatsberedning⁶

SIDA:s insatsberedningssystem har berörts vid olika tillfällen i den tidigare framställningen.

1970 fick SIDA den s. k. *I-boken* med anvisningar för insatsgruppers verksamhet samt riktlinjer för utarbetande av idébeskrivning och insatspromemoria. Insatsgruppsmetodikerna hade använts på SIDA redan före *I-boken*s införande. *I-boken* utgjorde "en redovisning av hur arbetsmetoden vuxit fram och hur den i fortsättningen bör utnyttjas."

1972 introducerades SIDA:s *Metodhandboks* första del med anvisningar för insatsberedningen, från idé till avtal. Den andra delen, som behandlar insatsförvaltningen, dvs. genomförandefasen, framlades något senare. Genom *Metodhandboken* fick SIDA en handbok för insatsberedningsarbetet som formellt gäller än idag. Tillämpningen har dock förändrats avsevärt under de gångna fyra åren.

I handboken uppdelades insatsberedningen i två klart åtskilda faser, idéberedningen och insatsberedningen. Idéberedningen, som kunde börja vid ett biståndskontor, på länderbyrån eller någon av sektorbyråerna, skulle resultera i en promemoria upprättad enligt handbokens föreskrifter (idépromemorian), som kunde tjäna som beslutsunderlag för generaldirektören i direktionen. På grundval av idépromemorian fattade generaldirektören beslut om insatsberedning – eller om att idén skulle förkastas, förklarar vilande eller beredas ytterligare på idéstadiet. Insatsberedningen, som syftade till att definitivt förslags till svensk biståndsinsats, skulle utföras inom en insatsgrupp där olika slags sakkunskap utom och inom SIDA fanns företrädd, och eventuellt biståndskontor ingick som korresponderande medlem. Insatsgruppens arbete skulle resultera i en insatspromemoria, också den upprättad enligt handbokens anvisningar, på vars grundval ett slutgiltigt insatsbeslut kunde baseras. Insatspromemorian, som skulle rymma en klar målanalys och en mängd bedömningar (socio-ekonomiska aspekter, sektorteknik, kunskapsöverföring, byggnads- och anläggningsteknik m. m.) utgjorde det centrala beslutsdokumentet.

SIDA:s snabbt växande insatsberedningsverksamhet skedde under de följande åren i insatsgrupper, som bildades i rask takt. Snart framskyttade emellertid tecken som tydde på att insatsgrupperna inte spelade den centrala roll som *Metodhandboken* föreskrev. Våren 1976 tillsattes en arbetsgrupp för att producera en lägesrapport och föreslå ändringar i handboken.

I en rapport benämnd "Översyn av insatsgruppers arbete" per 1976-09-16 konstaterar gruppen att antalet insatsgrupper per 1976-07-01 uppgick till 112. Endast 71 av dessa kunde emellertid sägas vara "aktiva". Också de hade emellertid som regel bara haft ett sammanträde under 1975/76.

Arbetsgruppen fann att insatsberedningen för några år sedan utgjorde SIDA:s kanske mest arbetskrävande arbetsform. Det fanns anvisningar för hur grupperna skulle arbeta, men dessa följdes endast i mindre utsträckning. Arbetsprogram för insatsgrupperna gjordes sällan upp och följdes nästan aldrig. Insatspromemorian, vars färdigställande var gruppens uppgift, diskuterades och granskades i gruppen, men insatsgruppens sekreterare gjorde vanligtvis huvuddelen av jobbet.

Arbetet med insatsberedningen skedde numera huvudsakligen utanför

⁶ För en utförligare behandling av insatsberedningen, se Maj-Britt Amers PM *Insatsberedning och fältorientering*, bilaga 22.

insatsgruppen, och arbetet i gruppen hade förändrat karaktär.

Vissa medlemmar i insatsgrupperna gjorde punktinsatser men i stort sköttes beredningen av den handläggande byrån genom informella kontakter med andra byråer på SIDA, med biståndskontoren och eventuella konsulter. Allt oftare lades ansvaret för insatsberedningen på biståndskontoren, eventuellt förstärkt med en person från berörd byrå.

Tyngdpunkten i processen hade, konstaterar arbetsgruppen, förskjutits till tidigare stadier i beredningsprocessen än insatsberedningen. Det faktiska beslutstillfället hade särskilt vad gällde samarbetet med programländerna alltmer kommit att bli idépromemorians presentation – och den författas numera vanligtvis av biståndskontoren.

På frågan varför insatsgrupperna inte fungerar pekade arbetsgruppen också på biståndsformernas förändrade karaktär (det ökade inslaget av sektorstöd, planstöd m. m.) och det faktum att antalet nya insatser att bereda under de senaste åren sjunkit betydligt, samtidigt som insatserna hade en tendens att samlas under någon form av sektorstöd.

Under 1976 framlades inom SIDA ett förslag till ny ordning för insatsberedningen, baserat på en önskan att bättre än nu utnyttja de resurser som läggs ner på insatsberedningen samt att tillgodose vissa mottagarländers krav på "concerned participation". Genom förslaget skulle beredningstiden i Sverige från idé till beslut och genomförande, som vissa mottagarländer fann alltför tidsödande, kunna kortas. Insatsberedningen skulle vidare kunna göras mera direkt användbar för mottagaren genom att mottagaren deltog mera aktivt i beredningen. Förslagets huvudinslag var "att insatsberedningen sammanfördes med beredningen av mottagarlandets projekt, program eller sektorplan (P/P/S) samt att de två resulterar i ett gemensamt dokument."⁷

Det föreliggande förslaget, som inte skulle innebära någon fullständig nyhet, tillmötesgick krav som under de senaste åren ofta framkommit inom SIDA:

- mottagarlandet skulle engageras djupare i beredningsarbetet, som huvudsakligen skulle äga rum i mottagarlandet
- SIDA:s personalresurser skulle i större utsträckning än idag komma att utnyttjas för mottagarlandets projektberedningsbehov snarare än för produktion av beslutsunderlag åt SIDA.

Samtidigt skulle emellertid, vilket starkt betonas i inkomna remissvar på förslaget, en fara uppstå vad gäller initiativ och inflytande över vad som i den refererade promemorian kallades projekt-, program-, sektorberedningen.

I december 1977 fastställde SIDA:s generaldirektör nya anvisningar för beredning av insatser. Dessa ingår idag i "Handbok – SIDA – Allmänt" (HSA). Anvisningarna avser det landinriktade biståndet, vars utgångspunkt utgörs av samarbetsavtal, men i vissa delar kan de också tjäna som vägledning för beredningen av ämnesinriktade insatser, katastrofinsatser, insatser för enskilda organisationer, flyktingar samt befrielseåreiser.

Insatsberedningen, som föregås av framställning från mottagarlandet, skall enligt de nya bestämmelserna bestå av en idéberedning, som i normalfallet utförs av biståndskontoret, samt projekt-insats-beredning. Den senare resulterar i en insatspromemoria för bedömning av insatsen, som författas

⁷ Förslag till mera rationell ordning för insatsberedning", SIDA-PM per 1976-10-14.

av sektorbyrå/länderbyrå eller biståndskontor. Principbeslut skall fattas på grundval av idépromemorian. Uppgiften med den fortsatta beredningen är primärt att stödja mottagarlandets beredning av projektet eller programmet. Rätten att besluta om insatsen kan på grundval av idépromemorian – som i normalfallet framlägges för direktion och styrelse i samband med samarbetsavtal – delegeras till avdelningschef, byråchef eller biståndskontor. Metodhandboken gäller i tillämpliga delar. Anvisningarna redovisas nedan:

Idéberedningen avser att klarlägga insatsens syfte och utformning på ett sådant sätt att verkschefen kan fatta ett principbeslut huruvida projektet skall stödjas och i så fall i vilken omfattning SIDA skall medverka. Idéberedningen utföres vid biståndskontor. Kontoret kan överlåta idéberedningen på byrå inom SIDA. Idéberedningen utföres med hjälp av de resurser som står till respektive enhets förfogande för detta ändamål.

Vid förlängning av en insats behövs i regel ingen idéberedning utan insatsberedningen kan ske direkt.

I en idépromemoria, som inte bör överstiga 5 A4-sidor, beskrivs projektets eller programmets syfte och utformning på grundval av den information som erhållits från mottagarlandet. Kompletterande uppgifter kan behöva insamlas om sektorns roll i landets utveckling, tidigare bistånd från Sverige eller andra länder till liknande projekt, möjligheterna för SIDA att medverka etc. Särskilt viktigt är att en *beredningsplan* görs upp där resursåtgång och tidsplan för den fortsatta beredningen anges.

I promemorian lämnas information om projektets huvudmål och utformning, sektorn och dess roll, beräknade kostnader och finansiella ramar, mottagarlandets och SIDA:s medverkan, beredningens förlopp, tidsplan, resursbehov, samt om exempelvis målgrupper, andra biståndspolitiska mål, tidigare bistånd, andra biståndsgivare, internationella handlingsprogram för sektorn och behov av särskild sektorstudie.

Förslaget till nya insatser bör normalt presenteras i direktion och styrelse i samband med att samarbetsavtalet behandlas. Då blir idépromemorian vanligen en bilaga till förslaget om samarbetsavtal. En idépromemoria kan dock även behandlas separat. Har idépromemorian utarbetats vid biståndskontor, överlämnar kontoret föredragningen till sektorbyrå eller länderbyrå. För idépromemorian ansvarar den enhet som upprättat den. Föredragande byrå kan komplettera idépromemorian med eget yttrande.

Vid behandlingen kan den föreslagna insatsen godkännas för beredning eller avvisas. Godkännande för beredning innebär att sektorbyråer/länderbyråer och biståndskontor får ta i anspråk resurser i angiven omfattning för att stödja mottagarlandets fortsatta utredning om projektet.

För insatsidéns vidare behandling förekommer två alternativ.

1) Insatsen godkännes i princip för biståndsfinansiering och rätten att besluta om insatsen delegeras till avdelningschef, byråchef eller ambassad med biståndskontor.

2) Insatsen godkännes för fortsatt beredning. Beslut om insatsen fattas senare av verkschefen, styrelsen eller regeringen.

I båda fallen följer beredningen den plan som samtidigt fastställs. I planen anges om en särskild arbetsgrupp (insatsgrupp) skall tillsättas för beredningsarbetet och vilken sammansättning den skall ha samt vilken byrå eller vilket biståndskontor som skall ansvara för den fortsatta beredningen.

Snarast efter styrelsens eller verkschefens beslut om beredning informeras mottagarlandet om SIDA:s syn på insatsidé. Svenska önskemål om målriktning liksom omfattningen av SIDA:s medverkan klarläggs i stora drag.

Vid sektorstöd kan ett principgodkännande av idé till denna form av stöd, speciellt då godkännandet bekräftas i ett överenskommet samarbetsprogram med mottagarlandet, innebära att några ytterligare promemorior inte skrivs om de insatser som undan för undan identifieras, bereds och genomförs inom ramen för sektorstödet.

Uppgiften i projekt- och insatsberedningsskedet är att stödja mottagarlandets beredning av projektet eller programmet så att ett definitivt beslut om biståndsfinansiering (avtal) kan fattas. Arbetet kan ta många olika former, här anges några typfall:

Alt 1

Mottagaren har gjort en plan för projektet/programmet eller har tillräcklig kapacitet för att göra en sådan. Den svenska medverkan – från hemmamyndighet och biståndskontor – kommer då att bestå i en genomgång av planen för att värdera den bl. a. mot överenskomna biståndsmål. SIDA:s medverkan klarläggs. Iakttagelser framförs till mottagaren.

Alt 2

Mottagarlandets plan som den presenterats i framställningen kan vara mycket skissartad och mottagaren kan inte själv avsätta tillräcklig kapacitet för att fullfölja beredningen. En mer omfattande medverkan har begärts och lämnas från svensk sida i form av konsulter, utredningar, sammanställning av erfarenhetsmaterial. Eventuellt förstärks mottagarens egen planeringsverksamhet genom personalbistånd. Insatsgrupper bildas vid behov på svensk sida för att samordna särskilt komplicerade insatser.

Alt 3

Det begärda stödet kan avse enbart valuta för import eller varuleveranser. Beredningen klarlägger förutsättningarna för importstöd som bl. a. innefattar behovet av svensk medverkan för upphandling och användningen av de varor som levereras genom SIDA:s medverkan.

Oavsett vilken form beredningsarbetet haft avslutas det med att SIDA gör en bedömning av insatsen som skriftligen sammanfattas i en insatspromemoria.

Underlaget för bedömningen består av mottagarens projektplaner, utredningar, konsultstudier och liknande handlingar som beskriver det planerade projektet. Med hjälp av detta underlag och de erfarenheter som gjorts under planeringsskedet skriver sektorbyrå/länderbyråer eller biståndskontoret en insatspromemoria. Denna innehåller en kort sammanfattning av projektet, bedömning av projektet och den svenska insatsen samt förslag till beslut och insatsavtal. Insatspromemorian diskuterar möjliga problem för att genomföra verksamheten och den svenska insatsen. Särskilt beaktas nya punkter som inte observeras under idéberedningsskedet. Så långt det är praktiskt möjligt hänvisas i promemorian till det underlag som redan finns

(projektdokument, "plan of operation", konsultrapporter etc.). Detta material kan biläggas insatspromemorian eller, om det är alltför omfattande, hållas tillgängligt vid behandlingen.

Vid bedömning av projektet eller programmet är metodhandbokens rekommendationer vägledande. Till ledning för dispositionen används metodhandbokens riktlinjer med de ändringar som föranleds av dessa anvisningar. De innebär bl. a. att huvudvikten skall läggas vid *bedömning av insatsen och SIDA:s medverkan* medan promemorian i övrigt bör hänvisa till annan dokumentation för beskrivning av t. ex. land, sektor och projektets/programmets detaljer. Insatspromemorians huvudtext bör som regel inte omfatta mer än tio sidor.

Insatspromemorian föreläggs verkschefen eller den till vilken han delegerat rätten att besluta om insatsen. Vid direktionsbehandling är sektorbyrå eller länderbyrå föredragande. Insatsbeslut som fattas utan att ha behandlats i direktionen, skall anmälas i direktionen snarast möjligt.

Bilaga 5 Svenska och nordiska organ med inriktning på utvecklingsländerna

Av sekretariatet

BPU:s uppdrag omfattar enligt de ursprungliga direktiven biståndsmyndigheterna. Uttryckligen nämns dock endast SIDA. I tilläggsdirektiven nämns förutom SIDA också SAREC: "Formerna för stödet till u-landsforskning bör, som 1975 års riksdag framhöll (UU 1975:4 s. 52) ses över. Denna prövning bör ske i ljuset av vunna erfarenheter." I denna promemoria presenteras 13 svenska organ med mer eller mindre stark u-landsanknytning samt de nordiska samarbetsorganen i biståndsfrågor. Fonden för industriellt samarbete föreslogs inrättad i prop. 1977/78:135. Utrikesutskottet har i UU 1978/79:1 yrkat bifall till propositionens förslag. Riksdagen väntas fatta beslut med anledning av propositionen under hösten 1978. Beredningen för u-landsforskning SAREC och Biståndsutbildningsnämnden presenteras i separata bilagor. Följande organ behandlas nedan:

ILO-kommittén
Svenska FAO-kommittén
Svenska UNESCO-rådet
Svenska UNICEF-kommittén
Nämnden för internationella hälso- och socialvårdsärenden
Flyktingberedningen
Beredningen för u-landsinformation
Katastrofgruppen (UD/SIDA/Röda Korset)
Exportkreditnämnden (EKN)
Importkontoret för u-landsprodukter (IMPOD)
Beredningen för internationellt utbildningssamarbete
"Utbildningsbolaget"
Fonden för industriellt samarbete med u-länder
Nordiska samarbetsorgan i biståndsfrågor

ILO-kommittén

Den 12 juli 1927 beslöt Kungl. Maj:t att en delegation för det internationella socialpolitiska samarbetet skulle tillsättas. I statsrådsprotokollet gavs samtidigt vissa riktlinjer för delegationens uppgifter. Den nya delegationens arbetsområde borde i huvudsak överensstämma med arbetsområdet för den år 1922 upplösta delegationen för det internationella socialpolitiska arbetet.

Det skulle dröja nära tio år innan en formell instruktion för delegationen utfärdades, vilket skedde år 1936 (vissa smärre ändringar vidtogs 1937).

(projektdokument, "plan of operation", konsultrapporter etc.). Detta material kan biläggas insatspromemorian eller, om det är alltför omfattande, hållas tillgängligt vid behandlingen.

Vid bedömning av projektet eller programmet är metodhandbokens rekommendationer vägledande. Till ledning för dispositionen används metodhandbokens riktlinjer med de ändringar som föranleds av dessa anvisningar. De innebär bl. a. att huvudvikten skall läggas vid *bedömning av insatsen och SIDA:s medverkan* medan promemorian i övrigt bör hänvisa till annan dokumentation för beskrivning av t. ex. land, sektor och projektets/programmets detaljer. Insatspromemorians huvudtext bör som regel inte omfatta mer än tio sidor.

Insatspromemorian föreläggs verkschefen eller den till vilken han delegerat rätten att besluta om insatsen. Vid direktionsbehandling är sektorbyrå eller länderbyrå föredragande. Insatsbeslut som fattas utan att ha behandlats i direktionen, skall anmälas i direktionen snarast möjligt.

Bilaga 5 Svenska och nordiska organ med inriktning på utvecklingsländerna

Av sekretariatet

BPU:s uppdrag omfattar enligt de ursprungliga direktiven biståndsmyndigheterna. Uttryckligen nämns dock endast SIDA. I tilläggsdirektiven nämns förutom SIDA också SAREC: "Formerna för stödet till u-landsforskning bör, som 1975 års riksdag framhöll (UU 1975:4 s. 52) ses över. Denna prövning bör ske i ljuset av vunna erfarenheter." I denna promemoria presenteras 13 svenska organ med mer eller mindre stark u-landsanknytning samt de nordiska samarbetsorganen i biståndsfrågor. Fonden för industriellt samarbete föreslogs inrättad i prop. 1977/78:135. Utrikesutskottet har i UU 1978/79:1 yrkat bifall till propositionens förslag. Riksdagen väntas fatta beslut med anledning av propositionen under hösten 1978. Beredningen för u-landsforskning SAREC och Biståndsutbildningsnämnden presenteras i separata bilagor. Följande organ behandlas nedan:

ILO-kommittén
Svenska FAO-kommittén
Svenska UNESCO-rådet
Svenska UNICEF-kommittén
Nämnden för internationella hälso- och socialvårdsärenden
Flyktingberedningen
Beredningen för u-landsinformation
Katastrofgruppen (UD/SIDA/Röda Korset)
Exportkreditnämnden (EKN)
Importkontoret för u-landsprodukter (IMPOD)
Beredningen för internationellt utbildningssamarbete
"Utbildningsbolaget"
Fonden för industriellt samarbete med u-länder
Nordiska samarbetsorgan i biståndsfrågor

ILO-kommittén

Den 12 juli 1927 beslöt Kungl. Maj:t att en delegation för det internationella socialpolitiska samarbetet skulle tillsättas. I statsrådsprotokollet gavs samtidigt vissa riktlinjer för delegationens uppgifter. Den nya delegationens arbetsområde borde i huvudsak överensstämma med arbetsområdet för den år 1922 upplösta delegationen för det internationella socialpolitiska arbetet.

Det skulle dröja nära tio år innan en formell instruktion för delegationen utfärdades, vilket skedde år 1936 (vissa smärre ändringar vidtogs 1937).

Ny instruktion utfärdades år 1962, varvid delegationens namn ändrades från Delegationen för det internationella socialpolitiska samarbetet till ILO-kommittén.

Enligt nu gällande instruktion av den 8 december 1977 skall i och för tillämpning av ILO:s konvention nr 144 om samråd på trepartsbasis för att främja genomförandet av ILO:s normer finnas en trepartiskt sammansatt kommitté benämnd ILO-kommittén. Till dennas viktigaste arbetsuppgifter hör att delta i förberedelserna för utarbetande av nya konventioner och rekommendationer samt att till ILO avge rapporter om tillämpningen av de konventioner som Sverige ratificerat. Kommittén skall:

- a) utarbeta underlag för regeringens svar på frågeformulär rörande punkter på internationella arbetskonferensens dagordning och för regeringens kommentarer till förslag till texten som skall diskuteras av konferensen;
- b) utarbeta underlag för regeringens förslag i samband med framläggandet av konventioner och rekommendationer i enlighet med artikel 19 i ILO:s stadga;
- c) med lämpliga tidsmellanrum behandla frågor om tillämpningen av icke ratificerade konventioner och av rekommendationer, som ännu inte har börjat tillämpas, i syfte att överväga vilka åtgärder som kan vidtas för att främja deras genomförande och i förekommande fall deras ratificering;
- d) behandla frågor som uppstår i samband med redogörelser som skall tillställas internationella arbetsbyråer i enlighet med artikel 22 i ILO:s stadga;
- e) behandla förslag om uppsägning av ratificerade konventioner;
- f) i den omfattning kommittén finner det påkallat behandla frågor som föräns av andra inom ILO fattade beslut än sådana som rör utarbetande eller tillämpning av konventioner och rekommendationer;
- g) främja ökad kunskap om ILO och dess verksamhet;
- h) årligen till chefen för arbetsmarknadsdepartementet avge en redogörelse för hur de i ILO:s konvention nr 144 och rekommendation nr 152 avsedda förfarandena har fungerat.

Kommittén skall bestå av nio ledamöter, vilka förordnas av regeringen för två år. Regeringen förordnar för samma tid ersättare för ledamöterna. Av ledamöterna skall tre företräda regeringen, tre arbetsgivarintresset och tre arbetstagarintresset. Regeringen utser en av de ledamöter som företräder regeringen att vara kommitténs ordförande samt en av dessa ledamöter eller en av deras ersättare att vara vice ordförande i kommittén.

De statliga ledamöterna har hämtats från arbetsmarknadsdepartementet, arbetsmarknadsstyrelsen och arbetarskyddsstyrelsen. Arbetsgivaridan företräds av Svenska arbetsgivareföreningen (två ledamöter) och Svenska kommunförbundet eller Landstingsförbundet, arbetstagaridan av Landsorganisationen (två ledamöter) och Tjänstemännens centralorganisation. Varken utrikesdepartementet eller SIDA är representerat i kommittén, men år 1978 förordnade arbetsmarknadsministern på begäran av kommittén och på förslag av respektive myndighet, tre tjänstemän hos SIDA, sjöfartsverket resp. riks försäkringsverket att som experter biträda kommittén.

På begäran av kommittén skall SIDA hålla kommittén informerad om förberedande genomförande och utvärdering av insatser på det internationella utvecklingssamarbetets område, i vilka ILO och SIDA medverkar.

Hos kommittén skall finnas en av chefen för arbetsmarknadsdepartementet förordnad sekreterare jämte det arbetsbiträde i övrigt som behövs.

I samband med kommitténs 50-årsjubileum år 1977 utkom en skrift om Sverige och ILO. Av kapitlet om ILO:s biståndsverksamhet framgår att ILO:s huvudsakliga uppgift och arbetsform från början har varit den normgivande verksamheten. Utarbetandet av internationella instrument och uppföljningen av deras tillämpning i medlemsländerna är också idag organisationens viktigaste bidrag till global social utveckling. Det tekniska biståndet, huvudsakligen finansierat genom extrabudgetära medel från inte minst Sverige, har emellertid kommit att spela en allt större roll i ILO:s verksamhet. Andra verksamheter än den normgivande har dock endast sällan behandlats i ILO-kommittén.

Svenska FAO-kommittén

Sverige blev medlem i FAO år 1950 och samma år upprättades, i enlighet med FAO:s rekommendation, en särskild FAO-kommitté med sex ledamöter samt ett till denna knutet expertråd. Enligt Kungl. Maj:t skulle det särskilt åligga kommittén

”att avgiva yttranden och förslag i frågor rörande Sveriges deltagande i Förenta Nationernas livsmedels- och jordbruksorganisations verksamhet,

att uppgöra de rapporter till organisationen, som det enligt dess stadga åligger medlemsstaterna att avlämna, samt

att i övrigt lämna biträde eller, där så kan befinnas påkallat, taga initiativ i angelägenheter av betydelse för det internationella samarbetet på förevarande område.”

Chefen för jordbruksdepartementet bemyndigades att tillkalla ordförande och ledamöter av kommittén jämte ledamöter av kommitténs expertråd, att utse sekreterare åt kommittén samt att till kommitténs förfogande ställa den expertis och det arbetsbiträde i övrigt, som bedömdes erforderligt.

FAO-kommitténs verksamhet har vuxit betydligt i omfattning under de närmare 30 år som förflutit sedan dess inrättande. Den ovan citerade instruktionen har i samband härmed inte ersatts av någon ny. Kommittén har dock utvidgats avsevärt, samtidigt som expertrådet avvecklats. F. n. består kommittén av 14 ordinarie ledamöter och 14 suppleanter jämte adjungerade och sekretariat. Ordförande i kommittén är f. n. generaldirektören för lantbruksstyrelsen och bland de övriga ledamöterna märks generaldirektörerna för livsmedelsverket, skogsstyrelsen och SIDA, överdirektören för fiskeristyrelsen, rektorn för lantbruksuniversitetet, statssekreteraren vid utrikesdepartementets avdelning för utvecklingssamarbete, chefen för jordbruksdepartementets internationella sekretariat samt representerer för LRF (2), LO, KF samt Lantarbetarförbundet. Skogsarbetarförbundet har en suppleant i kommittén.

Utöver den större kommittén, som sammanträder 2-4 gånger per år, finns ett arbetsutskott. Detta, som endast består av departements- och myndighetsrepresentanter sammanträder i det närmaste månatligen under ordförandeskap av kommitténs ordförande. Kommitténs sekretariat är förlagt till Jordbruksdepartementet och består av sekreterare, biträdande sekreterare samt en assistent.

Kommittén fungerar som ett referens- och informationsorgan beträffande FAO:s arbete, och då i synnerhet beträffande genomförda och förestående konferenser etc. Det mera operativa arbetet äger huvudsakligen rum inom arbetsutskottet. Inom detta förbereds Sveriges agerande i såväl FAO:s reguljära arbete (generalkonferenserna etc.) som i de större konferenser som FAO arrangerar (1978 års skogskonferens, 1979 års konferens om jordbruksreformer och landsbygdsutveckling etc.). Dessutom diskuteras frågor i anslutning till Sveriges utvecklingssamarbete på landsbygds- och livsmedelsförsörjningsområdena, det multilaterala (det internationella livsmedelsprogrammet etc.), såväl som SIDA:s s. k. särskilda program, i detta utskott. Såväl kommitténs som arbetsutskottets arbete är i hög grad inriktat på utvecklingsfrågor.

Ovannämnda frågor diskuteras och samordnas även på nordisk basis vid de sammanträden med den nordiska FAO-kommittén som brukar äga rum ca 2 gånger per år.

Svenska Unescorådet

I Unescos stadga finns fastslaget att i varje medlemsland en s. k. nationalkommission skall upprättas, med uppgift att 1) hålla kontakt med Unesco, 2) tjänstgöra som rådgivare åt landets regering i frågor rörande Unesco och 3) inom landet informera om Unescos verksamhet.

I Sverige bildades en nationalkommission – Svenska Unescorådet – år 1951.

Enligt instruktionen för rådet åligger det rådet "särskilt att yttra sig över eller i övrigt handlägga ärenden som mottagits från Unesco eller som rör Unescos verksamhet samt att bringa beslut av Unescos generalkonferens till vederbörande myndigheters, institutioners eller organisationers kännedom och verka för att åtgärder som anbefalls av Unescos generalkonferens, i den mån rådet finner det lämpligt, kommer till utförande inom landet. Rådet skall också hos Kungl. Maj:t föreslå delegater till Unescos generalkonferens och expertkonferenser m. m. samt bedriva upplysningsverksamhet om Unescos arbete. Rådet skall uppehålla nära samarbete särskilt med de övriga nordiska ländernas Unesco-råd."

Unescorådet består för närvarande av 36 ledamöter utsedda av regeringen bland personer som är aktiva inom något av Unescos verksamhetsområden. Riksdagen är likaledes företrädd, och ordförande är för närvarande generaldirektören för styrelsen för internationell utveckling (SIDA). Rådet diskuterar svenska ställningstaganden till de förslag som kommer från Unesco – där det viktigaste dokumentet är det budget- och programförslag som skickas ut till medlemsstaterna inför generalkonferensen. Även mellan generalkonferensens sessioner behandlar rådet en stor mängd skrivelser från Unesco. Unescorådet arbetar i fasta arbetsgrupper: för utbildning, naturvetenskap, samhällsvetenskap, kultur och kommunikation men också i tillfälliga grupper. Unescorådets sekretariat är inrymt i utbildningsdepartementet – sekreterarna fungerar både som departementstjänstemän och unescorådets tjänstemän.

Det svenska intresset för Unesco är till stor del baserat på dess roll som biståndsförmedlare. Unescos roll som normbildande organ på olika områden är emellertid också av betydande svenskt intresse.

Svenska UNICEF-kommittén

Den svenska UNICEF-kommittén upprättades den 6 augusti 1954 på tillskyndan av Rädda barnens centralstyrelse efter en förfrågan från UNICEF. 1958 beslöt regeringen i konsej att kommitténs ledamöter skulle åtnjuta ersättning enligt föreskrifterna i kommittékungörelsen. Ett årligt statligt administrationsbidrag ställdes till kommitténs föfogande. Detta bidrag, som utgår från utrikesdepartementets anslag för information om mellanfolkligt samarbete och utrikespolitiska frågor, har ökat från 13 700 kr år 1967/68 till 95 000 kr år 1977/78. Genom bidraget finansieras bl. a. en deltidstjänst (4/5) för kommitténs verkställande ledamot, som handhar det löpande arbetet på kansliet.

Kommittén, som sammanträder ca 6 gånger per år, består sedan 1977 av 14 ledamöter. Bland dessa återfinns riksdagsmän, representanter för utrikesdepartementet och SIDA samt Rädda barnen, Svenska FN-förbundet och andra enskilda organisationer. Nils Thedin (KF/SCC) har varit ordförande ända sedan inrättandet 1954.

Följande uppgifter åvilar kommittén enligt 1958 års konsejprotokoll: att vara FN:s barnfond behjälplig att sprida kunskap om dess verksamhet och syften

att vara de svenska myndigheterna behjälplig med granskning av barnfondens budget och program samt

att granska och inkomma med förslag rörande framställningar i frågor rörande barnfondens verksamhet.

Kommitténs ordförande ingår enligt praxis i den svenska delegationen till UNICEF:s årliga styrelsemöte.

I den svenska UNICEF-kommitténs uppgifter ingår inte att driva insamlingskampanjer för UNICEF. Kommittén är dock oförhindrad att ta emot spontana gåvor från allmänheten. Sådana medel, som uppgår till ca 40–50 000 kr årligen, slussas utan avdrag till UNICEF. En annan viktig uppgift som är förknippad med UNICEF-kommittén är försäljningen av UNICEF:s julkort. Kommitténs växande informationsverksamhet, som bl. a. omfattar trycksaker, bildband, film m. m. för skolbruk, finansieras genom denna försäljning.

Kommitténs ordförande ingår i den samordningsgrupp som tillsatts av socialdepartementet för aktiviteterna i Sverige under FN:s internationella barnår 1975. Under denna samordningsgrupp finns ett verkställande utskott med uppdrag att i Sverige öka förståelsen för barnens situation i u-länderna. Kommitténs ordförande är tillika ordförande i detta utskott som fått vissa medel för sin verksamhet via UD.

Nämnden för internationella hälso- och socialvårdsärenden

1952 fyra år efter WHO:s bildande, skapades i Sverige en särskild nämnd för internationella hälsovårdsärenden (NIH). Samma år utfärdade Kungl. Maj:t instruktion för nämnden.

I samband med att dagens socialstyrelse bildades genom sammanslagning av den tidigare socialstyrelsen och medicinalstyrelsen omvandlades nämnden till nämnden för internationella hälso- och socialvårdsärenden.

Av nämndens ledamöter förordnas 11 av regeringen och en av utrikesministern. Ordförande är generaldirektören för socialstyrelsen. De övriga ledamöterna representerar utrikes- och socialdepartementen, Karolinska institutet, Kommunförbundet och Landstingsförbundet, Sveriges läkarförbund, Sveriges socialchefer, Socionomförbundet samt Sjuksköterskeförbundet. Nämndens arbetsutskott består av dess ordförande samt ytterligare två representanter. Nämnden sammanträder 5-6 gånger per år, arbetsutskottet något oftare. Till nämndens disposition finns ett kansli inom socialstyrelsen.

Nämnden, som är kontaktorgan med världshälsovårdsorganisationen (WHO) i medicinska och sociala frågor har enligt nu gällande instruktion av den 30 december 1971 särskilt att

- a) med uppmärksamhet och i samarbete med världshälsoorganisationen (WHO) och andra organ för internationellt hälso- eller socialvårdssamarbete följa utvecklingen på hälso- och socialvårdsområdet,
- b) avge yttranden och förslag i frågor rörande det internationella hälso- och socialvårdsarbetet,
- c) på begäran av WHO och andra mellanstatliga organ för internationellt hälso- eller socialvårdssamarbete eller myndighet i annat land lämna upplysningar eller redogörelser rörande svenska hälso- och socialvårdsfrågor,
- d) i övrigt lämna biträde eller, där så kan finnas påkallat, taga initiativ i angelägenheter av betydelse för det internationella hälso- och socialvårdsarbetet,
- e) fortlöpande hålla av nämndens verksamhetsområdet berörda myndigheter underrättade om sitt arbete.

En stor del av nämndens arbete är operativt. Nämnden lämnar t. ex. förslag på svenska deltagare i av WHO anordnade kurser, och på svenska WHO- och Europaråds-stipendiater.

Nämndens kansli har som en av sina uppgifter att förmedla, planera och organisera studier inom hälso-, sjuk- och socialvården för besökare från olika länder.

En ny typ av internationell verksamhet, där socialstyrelsen, och speciellt NIH kommit att spela en stor roll, är det s. k. bilaterala samarbetet på hälso- och sjukvårdens område. Dessa program, som startade år 1963 har utvidgats att under senare år omfatta allt fler länder. Verksamheten har reglerats genom tillfälliga ad hoc-beslut eller genom formella avtal. För närvarande sker ett bilateralt samarbete med bl. a. Frankrike, DDR, Polen, Ungern, Jugoslavien och i begränsad omfattning med vissa andra länder. Samarbetet tar dels formen av utbyte av experter, såsom studiebesök under kortare eller längre tid, dels av symposier.

En revidering av nämndens uppgifter pågår. Avsikten är att omvandla nämnden till ett rent rådgivande organ direkt under socialdepartementet, varvid de flesta av NIH:s exekutiva funktioner kommer att övertas av socialstyrelsen. NIH:s roll som kontaktorgan med WHO kommer att övertas av socialdepartementet.

Beredningen för studiestöd och humanitärt bistånd till afrikanska flyktingar och nationella befrielseörelser (flyktingberedningen)

Regeringen tillkallade år 1964 en beredning för studiestöd till afrikansk flyktingungdom den s. k. flyktingberedningen. År 1969 vidgades denna berednings mandat till att omfatta även humanitärt bistånd till nationella befrielseörelser.

Beredningens viktigaste årligen återkommande ärende består i att föreslå regeringen hur de av riksdagen beslutade medlen för flyktingar och befrielseörelser ska fördelas mellan olika ändamål.

Beredningen, som sammanträder ca 3 ggr. per år, har SIDA:s generaldirektör som ordförande. Bland ledamöterna finns representanter för politiska partier, fackföreningsrörelsen, missionen m. fl. samt utrikesdepartementet. Sekretariatsfunktionen delas mellan SIDA-tjänstemän och personal på UD:s u-avdelning.

I prop. 1977/78:100 föreslog regeringen att beredningens mandat utvidgas: "Sedan år 1974 har biståndsmedel utnyttjats för humanitära insatser för människor i Latinamerika. Vårt bistånd till flyktingar och andra utsatta grupper i Latinamerika har nu sådan omfattning att jag finner det motiverat med samma beredningsförfarande för denna verksamhet som för det humanitära biståndet till södra Afrika. Mest ändamålsenligt i detta läge är att vidga flyktingberedningens mandat till att omfatta humanitärt bistånd i allmänhet. Jag avser föreslå regeringen detta. I den nya beredningen som skall ha parlamentariskt inslag kommer att ingå personer med erfarenhet av humanitär verksamhet främst i södra Afrika och Latinamerika." Riksdagen tillstyrkte de i propositionen framförda förslagen. Beträffande sammansättningen förklarade utrikesutskottet (UU 1977/78:10) med anledning av en motion att det syntes "naturligt att folkrörelseanknytning bibehålls i den nya beredningen och att erfarenhet från likartad verksamhet tillmäts vikt vid urvalet av ledamöter. Utskottet har anledning utgå från att så även kommer att ske."

Exportkreditnämnden

Exportkreditnämnden (EKN) upprättades 1933 med den uttryckliga avsikten att underlätta och stödja svensk export i det kritiska sysselsättningsläge som då rådde. Sedan dess har reglerna för exportkreditgarantier fortlöpande setts över i syfte att anpassa verksamheten till vad som gäller för motsvarande garantiinstitut i andra länder. Nya former av garantier har införts.

Innebörden av garantisystemet är att svenska staten är beredd att mot premieersättning ikläda sig ett ansvar för att täcka vissa risker för utebliven betalning som kan uppstå vid export. Detta åtagande avser dels sådana risker som sammanhänger med importländernas oförmåga att överföra (transferera) enskilda köparens betalningar till Sverige (s. k. politiska risker), dels risker för enskilda importörers bristande förmåga eller vilja att betala (s. k. kommersiella risker). EKN ombesörjer garantiverksamhet enligt av riksdag och regering angivna riktlinjer. Särskilda ramar fastställs sedan 1962 för garantier i samband med mera riskbetonade exportaffärer av betydelse för ett u-lands ekonomiska och sociala framåtskridande (u-garantier). Sedan

1968 finns dessutom ett investeringsgarantisystem med inriktning på u-länder som i betydande utsträckning erhåller svenskt bistånd.

I EKN:s styrelse, som tillsätts av regeringen och har elva ledamöter samt sex suppleanter, ingår representanter för staten och näringslivet samt EKN:s chef. Vid behandling av frågor rörande s. k. u-garantier (och investeringsgarantier) har styrelsen en särskild sammansättning med nio ledamöter. Med hänsyn till den för dessa ärenden väsentliga bedömningen av utvecklingseffekten av investeringarna ingår representanter för utrikesdepartementets avdelning för internationellt utvecklingssamarbete och för SIDA. Styrelsen beslutar i viktigare principfrågor och större garantiärenden. Den sammanträder i regel två à tre gånger i månaden – den särskilda styrelsen för u-garantier dock mindre ofta på grund av ett färre antal ärenden. EKN:s beslut i garantiärenden kan inte överklagas i högre instans. Ärenden som inte beslutas av styrelsen avgörs av EKN:s chef i direktionen eller av tjänstemän inom EKN:s kansli. Kansliet har en personal på ca 50 personer.

Kreditgarantiverksamhetens omfattning har, liksom graden av risktagning, vuxit snabbt under senare år. I sin verksamhetsberättelse för 1976/77 konstaterar EKN:

”Utvecklingen inom exportförsäkring för politiska risker fortsätter att präglas av ett snabbt växande risktagande hos försäkringsinstituten i den industrialiserade världen. Som framhölls i verksamhetsberättelsen föregående år har detta till stor del sin grund i den försvagning av betalningsförmågan, som drabbat flertalet icke olje-exporterande länder på grund av oljeprisutvecklingen. De stora exportländerna söker balansera sin oljeimport genom ökad export och denna riktas i betydande grad mot öst- och u-länder, vilka också fått en successivt försämrad betalningsförmåga. På så sätt ökar risktagandet kontinuerligt och försäkringsmässigheten i verksamheten kan i högre grad än tidigare ifrågasättas.”

I prop. 1976/77:26 begärde regeringen bifall till EKN:s hemställan om en mycket kraftig ökning av ramen för EKN:s verksamhet, från 20,5 miljarder kr till 35 miljarder kr, varav 6 miljarder kr för s. k. u-garantier. Riksdagen biföll denna hemställan.

Beloppet avser förbindelser och utfästelser sammanlagt. Vid avräkning mot ramen upptas utfästelserna till 50 % av sitt belopp.

Garantier för export till u-länder lämnas både som normalgaranti (n-garanti) och u-garanti. Vid utgången av 1976/77 svarade u-länderna för 43 % av de totala utelämnade garantierna på 10,8 miljarder kr. Utestående utfästelser uppgick till 16,2 miljarder kr. Här svarade u-ländernas andel för 57 %. Utestående u-garantiförbindelser uppgick vid verksamhetsårets slut till 1 624 mkr, en ökning från föregående år med 81 %. Mellan- och Sydamerika svarar för 42 % av förbindelserna mot 65 % föregående år. Tätplatsen intas nu i stället av Afrika som svarar för 45 % jämfört med 31 % föregående år. Asiens andel uppgår till 13 %, en ökning från 4 % föregående år. Den övervägande delen av u-garantiaffärerna – 84 % – har en kredittid överstigande fem år. Andelen som faller på affärer med mycket lång kredittid, mer än nio år, har emellertid gått ned från 75 till 47 % jämfört med föregående år. Beloppet för utestående u-garantiutfästelser uppgick vid utgången av 1976/77 till 2,5 miljarder kr, en ökning med 43 % jämfört med föregående år. Totalt hade sålunda förbindelser och utfästelser till ett värde

av 4,1 miljarder kr utfärdats inom ramen för u-garantisystemet.

Länderfördelningen framgår av tabellen nedan:

U-garantier – 30.6.1977 utestående garantiförbindelser och garantiutfästelser fördelade på länder

	Garantiförbindelser			Garantiutfästelser		
	Mkr	%	1976=100	Mkr	%	1976=100
<i>Asien</i>	208	13	533	325	13	63
Pakistan	0					
Indien	186			175		
Malaysia	22					
Indonesien				150		
<i>Mellan- och Sydamerika</i>	685	42	118	208	8	56
Panama	307			43		
Cuba	143					
Chile	19					
Peru	216			165		
<i>Afrika</i>	731	45	265	1 973	79	229
Egypten	133			291		
Sudan	35			38		
Tunisien	33					
Algeriet				1 010		
Togo	43					
Nigeria				521		
Kamerun	132					
Zaire	202					
Angola	153			113		
Tanzania	0					
Summa	1 624	100	181	2 506	100	143

Någon investeringsgaranti har aldrig utfärdats. Det fåtal ansökningar som inkommit har inte bifallts eftersom de inte ansetts uppfylla de villkor (bl. a. sociala villkor) som gäller för garantierna. Investeringsgarantisystemet är begränsat till länder som i betydande utsträckning erhåller svenskt bistånd. I utredningen ”ökade insatser för svensk export till u-länder” (Ds H 1976:5) förordades, liksom i 1972 års industribiståndsutredning, en utvidgning av systemet, men handelsministern förklarade sig i prop. 1976/77:83 om exportfrämjande åtgärder avseende u-länder f. n. inte vara beredd att ta slutlig ställning till frågan bl. a. eftersom den behandlades av biståndspolitiska utredningen.

U-garantisystemet skall i princip bedrivas affärsmässigt så att inflytande premiemedel förslår till täckande av uppkommande skadefall. I den mån intjänade resurser inte förslår har dessa dock i i fråga om u-garantier hittills skolat täckas av biståndsmedel. Biståndsmedel har inte i något fall behövt utnyttjas, men i 1976 och 1977 års budgetpropositioner sades att den ökande omfattningen av garantigivningen och de därmed växande riskerna för skadefall kunde leda till att biståndsmedel ur katastrofreserven måste tas i anspråk. Den biståndspolitiska utredningen förklarade i huvudbetänkandet ”Sveriges samarbete med u-länderna” (SOU 1977:13) att biståndsmedel inte

borde användas för u-garantierna. I proposition 1977/78:135 om riktlinjer för internationellt utvecklingssamarbete m. m. föreslogs att risktäckningen för eventuella definitiva skadefall läggs på sextonde huvudtiteln Oförutsedda utgifter. Utrikesutskottet tillstyrkte i sitt betänkande 1978/79:1 propositionens förslag och förutsatte att detta innebar att risktäckningen även beträffande förut utfärdade u-garantier därmed avlyfts biståndsanslagen. Beträffande investeringsgarantisystemet, som 1977 års industribiståndsutredning föreslog modifierat och utvidgat till att omfatta flera länder, konstaterades i såväl proposition 1977/78:135 som utrikesutskottets betänkande att en proposition därom var att emotse.

Katastrofgruppen

För att få till stånd "en effektiv katastrofbeckning samt de snabba och smidiga arbetsformer som är behövliga" inrättades år 1972 en katastrofgrupp i utrikesdepartementet med företrädare för UD, SIDA och Röda korset. Gruppen har till uppgift att i uppkommande katastrofsituationer bedöma angelägenheten av svenska insatser och den utformning dessa bör ges.

SIDA, vars generaldirektör sedan 1977 är ordförande i gruppen, har ett huvudansvar både när det gäller beredning av ärenden och verkställande av de beslut, som, beroende på insatsens storlek, fattas av SIDA eller regeringen. SIDA:s katastrofhenhet fungerar som sekretariat inom gruppen.

Fr. o. m. innevarande budgetår är medlen för katastrofbistånd samlade under anslaget C2 Bilateralt utvecklingssamarbete.

Beredningen för u-landsinformation

"I syfte att förstärka informationsverksamheten avseende u-lands- och biståndsfrågor" beslöt Kungl. Maj:t i juni 1973 att inrätta en särskild informationsberedning för rådgivning avseende inriktning och utformning av den offentliga, med biståndsmedel finansierade, informationsverksamheten avseende u-lands- och biståndsfrågor samt för biträde vid fördelningen av statliga medel till folkrörelser, studieförbund och enskilda organisationer för information om u-länderna.

Enligt föreskrifterna skall beredningen bl. a.

- "avge förslag till Kungl. Maj:t om användningen och fördelningen av statsmedel anvisade under riksstatens tredje huvudtitel för information om u-länderna och biståndsverksamheten"

- "avge förslag till Kungl. Maj:t om fördelningen av statsmedel som enligt riksdagens beslut skall ställas till folkrörelsernas, studieförbundens och övriga, enskilda organisationerna förfogande för information om u-ländernas situation, biståndsfrågor och internationellt utvecklingsarbete."

- "i den utsträckning som den finner lämpligt, samarbeta med myndigheter i andra länder och med mellanfolkliga organisationer i syfte att ta del av deras erfarenheter och kunskaper avseende information om u-landsproblem."

Beredningen är "oförhindrad att lämna förslag om inriktning och utform-

ning av den offentliga informationsverksamheten rörande u-lands- och biståndsfrågor".

Då beredningen inrättades hösten 1973 ingick representanter för Arbetarnas bildningsförbund (ABF), Landsorganisationen (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Svenska missionsrådet, Sveriges ungdomsorganisationernas landsråd (SUL), Folkbildningsförbundet, SIDA och utrikesdepartementet. Dåvarande ordföranden i TRU-kommittén utsågs till ordförande och två tjänstemän inom biståndsförvaltningen utsågs till sekreterare. Genom senare beslut har en representant för Svenska FN-förbundet tillkommit. Idag har beredningen sålunda ordförande och nio ledamöter, dvs. så många som Kungl. Maj:ts beslut tillåter.

Beredningens uppdrag konkretiserades genom 1974 års statsverksproposition:

"En av huvudfrågorna för beredningen blir att diskutera den framtida arbetsfördelningen mellan folkrörelserna och SIDA. Härutöver kommer beredningen att medverka vid fördelningen av bidrag till folkrörelseorganisationernas informationsverksamheter."

Beredningen har sedan den inrättades sammanträtt 3-4 gånger per år. Några formella förslag "om användningen och fördelningen av statsmedel" har inte avgivits, men vid ett årligt sammanträde har SIDA:s anslagsframställning behandlats, och därvid har organisationerna kunnat ta upp aktuella frågor vad gäller bl. a. bidragssystemet direkt med inom UD:s u-avdelning ansvarig departementstjänsteman.

I betänkandet "U-landsinformation och internationell solidaritet" (SOU 1977:73) föreslår den biståndspolitiska utredningen att beredningen göres till ett av regeringen utsett rådgivande organ till SIDA:

"Beredningen för u-landsinformation skall enligt sin instruktion "avge förslag till Kungl. Maj:t om användningen och fördelningen av statsmedel anvisade under riksstatens tredje huvudtitel för information om u-länderna och biståndsverksamheten". Beredningen skall också avge förslag "till Kungl. Maj:t om fördelningen av statsmedel som enligt riksdagens beslut skall ställas till folkrörelsernas, studieförbundens och övriga enskilda organisationernas förfogande för information om u-ländernas situation, biståndsfrågor och internationellt utvecklingssamarbete". Beredningen har därmed tilldelats samma uppdrag, som redan åvilar SIDA enligt dess instruktion. Hittills har beredningen inte avgett några sådana förslag till regeringen. Däremot har den kommit att fungera som ett värdefullt organ för behandlingen av bidragsfrågor och för erfarenhetsutbyte mellan organisationerna och SIDA.

Mot denna bakgrund synes beredningens instruktion böra anpassas till den funktion som den kommit att få. Detta sker bäst genom att beredningen blir ett av regeringen utsett rådgivande organ till SIDA. Samtidigt kan dess sammansättning kompletteras. Representanter för folkrörelser bör även i framtiden utgöra en klar majoritet inom beredningen."

Importkontoret för u-landsprodukter (IMPOD)

Efter riksdagsbeslut år 1974 i enlighet med regeringsproposition 57/1974 inrättades i februari 1975 importkontoret för u-landsprodukter (IMPOD) i

Sverige. Syftet med IMPOD, som är ett helstatligt organ direkt under handelsdepartementet, är att öka u-ländernas exportintäkter och bidra till deras utveckling. Arbetsuppgifterna består i att till u-landsexportörer lämna information och handledning om de kommersiella avsättningsmöjligheterna och marknadsförhållandena i Sverige samt förmedla kontakter med den svenska marknaden och med svenska företag. Kontorets tjänster bör, enligt propositionen, stå öppna för de utomeuropeiska länderna i 77-gruppen samt Israel, Mongoliet, Västra Samoa, Nordkorea och DRV, vissa ännu ej självständiga områden samt exportörer från områden som kontrolleras av befrielseerörelser.

Kontoret bör enligt riksdagsbeslut vara förhindrat att stå till tjänst med marknadsinformationer om alla varor utan undantag. Upplysningar om gällande importbegränsning för t. ex. jordbruksvaror, teko-produkter och andra som särskilt känsliga ansedda varor skall därvid lämnas.

IMPOD:s verksamhet består främst av att besvara och förmedla affärsförfrågningar samt att bedriva mer aktiva ansträngningar att öka importen från ett mindre antal u-länder. Antalet förfrågningar ligger enligt IMPOD:s anslagsframställning för 1978/79 på ett knappt hundratal per månad. Förfrågningar har inkommit från ett 60-tal länder. Spridningen mellan dessa är mycket ojämn. Indien dominerar mycket kraftigt - ca 40 %. Andra länder med många förfrågningar är Pakistan, Kenya, Sri Lanka och Brasilien. Bland IMPOD:s större projekt märks marknadsföring av vissa tunisiska produkter, en kampanj för marknadsföring av kenyansk frukt i Sverige, arbete med identifiering av vietnamesiska produkter lämpade för export till Sverige, utveckling av den peruanska exporten till Sverige, en studie av förutsättningarna för tillverkare i u-länderna att etablera sig som underleverantörer till svenska industrier samt uppföljning av ett SIDA/ITC-projekt för marknadsföring av vissa indiska produkter i Sverige. Ansträngningarna att få till stånd samlade projekt med de minst utvecklade länderna har ej lett till några resultat.

IMPOD finansieras med biståndsmedel. För budgetåret 1977/78 anslags 2,6 mkr och för 1978/79 har 3,0 mkr anslagits.

Inledningsvis hade IMPOD fem tjänster. Idag består medarbetarstabben av nio personer. Dessutom anlitas konsulter. Verksamheten bedrivs i intimt samarbete med Sveriges grossistförbund, Stockholms handelskammare, Sveriges handelsagenters förbund m. fl. organisationer och myndigheter med kommersiella u-landskontakter.

Till IMPOD finns knutet en *rådgivande nämnd* med totalt nio ledamöter. Ordförandeskapet innehas av en tjänsteman från handelsdepartementet. De övriga ledamöterna representerar SIDA, Statens jordbruksnämnd, Kommerskollegium, Kooperativa förbundet, Stockholms handelskammare och Sveriges grossistförbund samt LO och TCO.

Verksamheten startades på försöksbasis. Riksrevisionsverket genomför f. n. en förvaltningsrevision, vilket beräknas vara klar senast den 1 september 1978.

Beredningen för internationellt utbildningssamarbete

Efter regeringsbeslut den 15 maj 1975 utsåg chefen för utbildningsdepartementet en beredning (U 1975:05) med uppgift "att planera, samordna och successivt utvärdera en försöksverksamhet rörande utbildningssamarbete med vissa utvecklingsländer".

Verksamheten igångsattes för att fylla en exportfrämjande funktion samt för att tillgodose den efterfrågan på utbildningsinsatser, främst i anslutning till industriprojekt, som aktualiserades inom ramen för de ramavtal som Sverige - huvudsakligen efter oljekrisen - ingått med Algeriet, Libyen, Egypten, Iran och Irak. Försöksverksamheten skall enligt senare beslut dessutom omfatta Nigeria och Kuwait, även om formella samarbetsavtal inte ingåtts med dessa länder. Beredningen har från den 1 juli 1977 även fått i uppdrag att handlägga det s. k. bredare samarbetet med Tunisien.

Utgångspunkten för verksamheten är att den skall vara baserad på kommersiella villkor. Det vill säga de tjänster man från svensk sida ställer till förfogande skall i normalfallet finansieras av landet i fråga. Svenska biståndsmedel avses därför inte utnyttjas annat än undantagsvis och i så fall med mycket begränsade belopp. För 1977/78 har dock 10 miljoner kronor avsatts för att underlätta samarbetet med Algeriet, samt ett mindre belopp för Egypten. För det bredare samarbetet med Tunisien disponeras dessutom vissa biståndsmedel utanför landramen för Tunisien.

Beredningen, som har ett kansli på fyra personer under ledning av en från SIDA tjänstledig avdelningsdirektör, fungerar som ett kontakt- och förmedlingsorgan. Arbetet utförs i stor utsträckning genom konsultmedverkan. Framför allt räknar man med att kunna utnyttja kunskaper och erfarenheter tillgängliga inom den offentliga sektorn. I beredningen ingår representanter för utbildnings- (ordförandeposten), utrikes-, utrikeshandels-, budget-, industri- och arbetsmarknadsdepartementen samt SIDA. Beredningen har sitt sekretariat inom utbildningsdepartementet.

Som ett exempel på samarbetsprojekt kan nämnas att överenskommelse träffats med det algeriska industriministeriet om förprojektering av två stora yrkesutbildningsprojekt i Algeriet inom områdena träbearbetning samt papper och pappersmassa. Algeriet önskar även samarbete rörande byggnadstekniska utveckling och utbildning samt inom skogsvårdsområdet.

Vad gäller Libyen kan nämnas att seminarium för libyska teknologer genomfördes 1976 i samarbete med Industriförbundet och SAF. En grupp svenska experter har medverkat i utarbetandet av en generalplan för barnomsorg och äldreomsorg i Libyen. En fortbildningskurs för libyska yrkeslärare, och en utbildning av libyska arbetsmarknadsplanerare genomföres under 1977-78.

För Egypten genomföres telekommunikations- och el-utbildning. En studie av högspänningsnätet genomföres av SwedPower, och en studie av ett nytt kraftverksprojekt förberedes.

Inom det bredare samarbetet med Tunisien har överenskommelser träffats om genomförande av en riskzonkartering och om utbildning av dykare. Dessutom förbereds medverkan i en studie av fiskesektorn.

Beträffande Iran, Irak och Nigeria har endast allmänna diskussioner ägt rum hittills.

Beredningen förbereder kortare kurser i Sverige rörande bl. a. administration på telekommunikationsområdet och industriellt underhåll.

Beredningens arbetsuppgifter omfattar:

att medverka i uppbyggnaden av olika utbildningsinstitutioner i de berörda länderna,

att medverka i organiserandet av delegationsbesök och kurser i Sverige, att rekrytera personal för tjänstgöring under kortare eller längre perioder i de berörda länderna, samt

att vid behov kunna ge råd i utbildningsfrågor till svenska företag i samband med industriprojekt i de berörda länderna.

Efter en utredning inom handelsdepartementet ("Ökade insatser för svensk export till u-länder", Ds H 1976:5) begärde regeringen i prop. 1976/77:83 "Om exportfrämjande åtgärder avseende u-länder" i februari 1977 riksdagens bemyndigande att få teckna aktier i ett bolag främst inom utbildningsområdet (se nedan). Beredningens ställning och uppgifter sedan bolagets verksamhet inletts är f. n. en öklar fråga. Bolaget förutses kunna överta beredningens funktion vad avser försäljning av utbildningstjänster.

SWEDEC – Swedish Educational Consortium AB ('utbildningsbolaget')

Riksdagen beslöt i juni 1977 (prop. 1976/77:83, NU 1976/77:47, rskr 1976/77:332) att staten skulle bilda ett bolag tillsammans med näringslivet för försäljning av tjänster till u-länder. Bolagets uppgift skulle vara att mot betalning ställa svensk kompetens och kapacitet inom tjänstesektorn till förfogande för u-länderna. Bolaget skulle till en början vara inriktat mot utbildningsområdet men skulle senare kunna vara verksamt inom hela den tjänstesektor som offentliga myndigheter är ansvariga för. Det skulle ha karaktären av ett konsultbolag och bedrivas på affärsmässiga grunder. Regeringen bemyndigades att teckna aktier i det planerade bolaget inom ramen av 5 milj. kr. Planerna beträffande det nya bolaget presenterades i propositionen endast översiktligt. Näringsutskottet uttalade i sitt betänkande i ämnet att riksdagen borde få en närmare redogörelse för bolagets organisation och planerade verksamhet när frågan om anslag för aktieteckning förelades den. Ett motionsyrkande (s) som gick ut på att i stället ett helstatligt aktiebolag skulle bildas för ändamålet avslogs av riksdagen.

I april 1978 beslöt riksdagen med bifall till proposition 1977/78:101 att till teckning av aktier i ett bolag för export av tjänster till u-länder anvisa ett investeringsanslag på 5 milj. kr. Enligt en reservation (s) kvarstod de grundläggande invändningarna. Om riksdagen skulle anvisa kapital var det "ett oavvisligt krav att staten ensam blev bolagets ägare". Regeringen borde lägga fram ett nytt förslag av den innebörden.

Bolaget kommer att inleda sin verksamhet före utgången av 1978 så snart en verkställande direktör rekryterats. Näringslivet har bildat ett holdingbolag, Näringslivets Utbildnings AB (NUAB), i vilket aktieteckning pågår. En styrelse för utbildningsbolaget har tillsatts. Den har nio ledamöter, fyra från näringslivet och fyra från den offentliga sektorn, bl. a. SIDA:s överdirektör. Ordförande är ambassadör Gunnar Heckscher.

Ett bolag för utbildningstjänster föreslogs i handelsdepartementets pro-

memoria "Ökade insatser för svensk export till u-länder" (Ds H 1976:5). I promemorian angavs tre skäl till att ett sådant bolag borde inrättas:

1. Några privata och ett statligt företag ägnade sig visserligen åt produktion och försäljning av läromedel och utrustning för skolor, men inget svenskt företag har ett så brett register att det kunde leverera hela undervisningssystem. Dessutom hade det vid flera tillfällen framförts att man önskade samarbeta med svenska staten och att man härigenom hoppas få viss garanti för projektets kvalitet. Om kunden utöver leverans av "hårdvara" även önskar upphandla "mjukvara" torde det bli nödvändigt repliera på resurser inom den offentliga sektorn. Även när det gällde direkt rekrytering av svensk personal för utbildningsändamål eller andra uppgifter som innebar kunskapsöverföring kunde det ofta bli fråga om att ta i anspråk personalresurser inom den offentliga sektorn. De utbildningsresurser som fanns inom den offentliga sektorn kunde också behöva utnyttjas i Sverige av studerande från u-länder. En omständighet som enligt promemorian talade för ett statligt engagemang var att åtskilliga av de offentliga personalresurserna återfanns inom de delar av utbildningsväsendet som har kommunal huvudman. Det var väsentligt lättare för ett statligt organ än för ett privat att hantera den relationen. När det gällde att överföra dylika resurser från den allmänna sektorn till utländska avnämare behövdes enligt promemorian ett centralt organ som kunde samordna och förmedla sådan överföring. Beredningen för internationellt utbildningssamarbete utgjorde en temporär lösning och dess hitillsvarande verksamhet hade klart givit vid handen att behov förelåg av ett permanent organ som mot ersättning kan ägna sig åt utbildningssamarbete med u-länder.
2. Sverige tillhandahöll utbildningshjälp till vissa u-länder genom SIDA. Möjligheten att på benefik basis lämna sådan hjälp var emellertid begränsad samtidigt som utbildningsbehoven många gånger var minst lika accentuerade i de ekonomiskt mera välsituerade u-länderna. Genom att låta dessa länder få tillgång till ungefär samma typ av resurser som SIDA ställde till biståndsprogramländernas förfogande skulle man stödja dessa länders utvecklingsansträngningar även om de med hänsyn till sin ekonomiska situation själva fick betala hela eller huvuddelen av kostnaderna.
3. Ett utbildningssamarbete kunde vidare få direkta eller indirekta effekter ur svensk exportsynpunkt. Den direkta effekten som bestod i tillhandahållande av konsulttjänster, byggnadsverksamhet och leverans av utrustning var påtaglig och av stort intresse. På längre sikt kunde emellertid enligt promemorian den indirekta effekten särskilt av teknisk utbildning grundad på svenskt undervisningsmaterial eller som ägde rum i Sverige vara än mera värdefull. Genom utbildningens anknypning till Sverige kunde eleverna bibringas kännedom om svensk teknik och industri, svenska maskiner och utrustning som gjorde det naturligt för dem att i framtiden ha Sverige i åtanke när det gällde anskaffning av material eller utrustning eller upphandling av tjänster. En följd av denna kunde sålunda bli att det svenska konkurrensläget i landet rent allmänt förbättrades.

Verksamheten skulle framför allt bestå i att samordna och leda insatser till en början främst på utbildningsområdet, att rekrytera personal för tjänst-

göring i de aktuella länderna under kortare eller längre tid, att tillhandahålla konsulttjänster åt svenska företag i utbildningsfrågor i samband med industriprojekt samt att organisera utbildning i Sverige och förmedla kontakter av olika slag. Bolaget skulle således närmast ha karaktären av ett konsultbolag med förmedlingsfunktioner.

I promemorian framhålls att bolaget bör i stor utsträckning kunna köpa tjänster från det svenska utbildningsväsendet och från näringslivet.

I promemorian diskuterades den föreslagna verksamhetens lämpligaste organisatoriska hemvist. Beträffande anknytning till existerande myndighet eller institution konstaterades att SIDA och Sveriges exportråd närmast kom ifråga, men att verksamheten inom dessa hade en sådan inriktning att det f. n. inte syntes lämpligt att lägga den här aktuella verksamheten hos något av dessa organ. Klart var dock att nära samarbete borde förekomma.

Promemorian utmynnade i slutsatsen att ett nytt fristående organ borde bildas. Med hänsyn till att verksamheten i så hög grad skulle komma att bli affärsbetonad krävdes en flexibel organisation som snabbt kunde anpassas till nya krav ifråga om inriktning, personal och löneförhållanden etc. Man måste även räkna med att verksamheten skulle komma att bedrivas i konkurrens med utländska företag. Dessa syften bedömdes bäst kunna uppnås om företaget organiseras som ett aktiebolag.

Vad gäller personalrekrytering och personalutbildning borde ett nära samarbete med SIDA komma till stånd. Även i övrigt torde ett nära samarbete mellan bolaget och SIDA erfordras. SIDA kunde exempelvis tänkas ha intresse av att utnyttja bolaget för vissa insatser. Även bolaget kunde ha intresse av att köpa vissa tjänster av SIDA. Ett sådant samarbete borde organisatoriskt säkerställas genom att SIDA gavs plats i bolagets styrelse.

I proposition 1977/78:101 beskrivs det planerade bolagets verksamhetsområde sålunda:

"Det planerade bolagets verksamhetsområde kan översiktligt beskrivas på följande sätt.

Bolaget skall mot betalning ställa svensk kompetens för kapacitet inom tjänstesektorn till förfogande för u-länderna. Det skall kunna marknadsföra tjänster både från den offentliga och från den privata sektorn. Huvudvikten beräknas komma att ligga på tjänster från den offentliga sektorn.

Verksamheten skall enligt planerna börja i liten skala med några projekt som medför begränsad risk. Målet är att bolaget så snart som möjligt skall bli självbärande och ge avkastning på satsat kapital.

I ett längre perspektiv torde verksamheten utvecklas till att bolaget blir "main contractor", dvs. projektsammanhållande vid leverans av kompletta anläggningar med betydande tjänsteinnehåll, t. ex. inom skolektorn och sjukvårdssektorn. Bolaget skall inte bedriva biståndsarbete utan bli helt kommersiellt inriktat. Kundkretsen beräknas komma att bestå av myndigheter, institutioner och företag i köparländerna, svenska myndigheter - t. ex. styrelsen för internationell utveckling (SIDA) - och svenska företag som i sin export av industriprojekt inte bedömer sig kunna genomföra utbildningsdelen lika bra som ett specialiserat bolag.

Det statliga engagemanget i bolaget motiveras bl. a. av att u-ländernas myndigheter ofta vill förhandla med officiella instanser i leverantörländerna. Bolaget bedöms vidare kunna underlätta samverkan mellan utbildningsresurserna inom näringslivet och inom den offentliga sektorn. Att det blir halvstatligt beräknas underlätta rekrytering av

specialister till utbildningsprojektet. Dess egen organisation kommer inte att inkludera all erforderlig expertis, utan bolaget får karaktären av ett konsultbolag med förmedlarfunktioner och projektstyrningsorganisation och skall vara samordnare mellan kund och leverantör eller leverantörer. Bolaget skall ta på sig uppdrag som totalentreprenör, underentreprenör eller konsult. Som totalentreprenör skall det knyta samman projekt vari ingår både varor och tjänster. Varorna avses då komma från den svenska industrin. Bolagets egna produkter är tjänster och produktsamordning. Bolaget skall också kunna förmedla uppdrag inom sitt verksamhetsområde till andra svenska företag."

Beträffande bolagets organisation sägs bl. a. att bolagets centrala administration till en början beräknas bestå av fyra à fem personer för att senare öka under de närmaste åren, dock till högst 15 à 20 personer. Övriga expertresurser skall hyras på konsultbasis. Inom organisationen bör dock, enligt propositionen, finnas kvalificerat kunnande i vad avser upphandling, projektsamordning och administration, marknadsföring, det svenska näringslivet och det svenska utbildningsväsendet, utbildningsförhållanden i u-länderna samt personalrekrytering och personaladministration.

Bolagets aktiekapital skall i begynnelsen vara minst 2,5 milj. kr. och högst 5 milj. kr. Aktierna skall tecknas till 100 % överkurs. Bolaget får därigenom en reservfond som kan tjäna som buffert mot eventuella ekonomiska problem i starten.

En utvärdering av verksamheten planeras ske i början av år 1980.

Fonden för industriellt samarbete med u-länderna

Regeringen beslöt i maj 1977 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda frågan om Sveriges utvecklingssamarbete på industriområdet (IBU).

Utredningens betänkande överlämnades till biståndsministern i oktober 1977. Mot bakgrund av u-ländernas kraftigt ökade efterfrågan på bistånd och annat samarbete på industriområdet under 1970-talet föreslog utredningen dels en förstärkning av SIDA:s industribyrå, dels inrättandet av en självständig stiftelse med namnet fonden för industriellt samarbete med u-länderna.

Fonden borde ges följande uppgift

- att informera svenskt näringsliv om investeringstillfällen i u-länder,
- att informera u-länder om möjligheten av ett samarbete med svenska företag genom organets förmedling,
- att satsa riskkapital i form av aktier i, och långfristiga lån till, företag i u-länderna,
- att uppmuntra företag i Sverige att också satsa sådant kapital,
- att medverka till att ytterligare behövlig finansiering anskaffas för de projekt organet engagerar sig i,
- att göra förundersökningar i egen regi och finansiera sådana undersökningar som utförs av andra intresserade parter, och
- att samarbeta med SIDA för industriell utveckling i programländerna.

Fonden borde enligt utredningen ej ha som syfte att förmedla biståndsinatser av benefik karaktär, utan sträva efter att sammanföra parter som

har förutsättningar att kunna utveckla ett för båda parter lönsamt långsiktigt samarbete.

Staten föreslogs ensam tillskjuta fondens grundkapital men ville inte avsluta att kapitaltillskottet under ett uppbyggnadsskede togs från biståndsmedel. Utredningen förordade att fondens styrelse leddes av SIDA:s generaldirektör eller annan representant för SIDA. Utrikes-, handels- och industridepartementen borde enligt förslaget vara företrädare i styrelsen som borde ha nio ordinarie ledamöter och tre suppleanter. Fonden borde under uppbyggnadsskedet ha relativt liten personal, företrädesvis personer med erfarenhet från industriell verksamhet.

IBU föreslog att fonden ges ett grundkapital på 100 milj. kr. och att den bemyndigades att uppta lån på kapitalmarknaden med statlig garanti.

Beträffande ländervalet för fondens insatser konstaterade IBU att med de relativt rika u-länderna har industriellt samarbete i allmänhet kunnat etableras utan speciella stödåtgärder från regeringens sida. Utredningen förordade sålunda att prioritet gavs dels åt programländerna för svenskt bistånd, dels andra fattigare u-länder med förutsättningar att utveckla ett industriellt samarbete med Sverige. Enligt utredningen borde det ankomma på fondens styrelse att definiera begreppet "fattigare". Vid val av mottagarländer borde detta fattigdomskriterium kompletteras med en bedömning av resp. lands utvecklingspolitik och av landets vilja och förmåga att leva upp till sina internationella betalningsförpliktelser.

Vad gäller kriterier för val av projekt ansåg IBU att fonden borde stödja sådana projekt som var kommersiellt lönsamma och har en positiv utvecklingseffekt i värdlandet. Ett svenskt företags villighet att satsa riskkapital i ett projekt borde utgöra ett viktigt moment i prövningen av den kommersiella lönsamheten. Utredningen ansåg att ett projekts utvecklingseffekt borde prövas enligt de kriterier som 1971 års industribiståndsutredning rekommenderade som förutsättning för investeringsgaranti, dvs. bl. a. ianspråktagandet av inhemsk arbetskraft, överföring av teknologi och långsiktiga betalningsbalanseffekter för värdlandet.

Fonden borde enligt utredningen inte själv investera i ett u-land med mindre än att ett svenskt företag var berett satsa riskkapital i projektet i fråga. Vid långivning borde fonden kräva säkerhet av normal kommersiell typ. Utredningen förutsåg att fondens låneverksamhet normalt kommer att ske på villkor som innehåller mindre än 25 % gåvoelement och att låneverksamheten därmed inte skulle räknas som offentligt bistånd.

Utredningen framhöll vikten av ett nära samarbete mellan fonden och SIDA. Enligt utredningen borde insatser från fonden kunna kompletteras med insatser förmedlade av SIDA inom ramen för biståndet.

I proposition 1977/78:135 om riktlinjer för internationellt utvecklings-samarbete m. m. förklarade biståndsministern att en särskild fond borde inrättas. En utvärdering av verksamheten borde göras så snart tillräcklig erfarenhet vunnits. De övergripande målen för den svenska biståndspolitikens borde vara utgångspunkt för fondens utformning och verksamhet.

Fondens huvuduppgift skulle vara "att främja tillkomst och utveckling av tillverkande företag i u-länderna i enlighet med dessa länders planer och prioriteringar". Detta kunde ske genom överföring av kapital och kun-nande från svensk industri.

Fonden borde ha en viss förmedlande funktion. Den kunde i u-länder informera om möjligheter till samarbete i utvecklingssyfte med svenska företag och om de tjänster som dessa företag kan erbjuda. Omvänt kunde fonden informera svenska företag om tillfällen till industriellt samarbete i u-länder.

Fonden borde vidare, för att främja uppkomsten av företag i enlighet med u-ländernas önskemål, medverka till att förinvesteringsstudier genomföres. Detta kunde ske genom uppdrag till svenska konsultbolag och andra företag.

Fonden borde finansiellt kunna medverka i samägda företag, s. k. joint ventures, tillsammans med u-landspartner och svenskt företag. Fonden borde därvid kunna ställa kapital till förfogande i form av aktier och långfristiga lån. Därutöver borde fonden kunna ställa garantier för upplåning som görs av ett eller flera av de samverkande företagen. Förslag om sådan samverkan kunde komma från myndigheter eller företag i u-länder, liksom från svenska företag eller myndigheter.

Fonden borde kunna samarbeta med statlig, privat eller kooperativ partner såväl i Sverige som i u-land. Samarbete borde även kunna äga rum med konsultföretag. Fonden borde normalt ej ställa kapital till förfogande för ett projekt med mindre den svenska partnern satsar medel i form av aktiekapital eller långfristiga krediter. Fonden borde även ha möjlighet att engagera sig i sådana kooperativa företag eller sådana småindustriprojekt i u-länderna för vilka utländskt delägarskap kunde vara uteslutet av formella eller praktiska skäl.

Som IBU föreslagit borde ett mål för fonden vara att överlåta sitt engagemang på u-landspartnern när fondens medverkan inte längre behövs. Fonden borde även, där u-landet så önskade, på annat sätt söka underlätta att det svenska engagemanget övergick i inhemska händer.

Fonden skulle ej engageras i projekt som ingav utrikespolitiska betänkligheter eller kunde bedömas få negativa verkningar av någon betydelse för sysselsättning i Sverige. Fondstyrelsens sammansättning borde vara en tillfredsställande garanti för att så ej skedde.

Fonden bör arbeta utan vinstsyfte. Biståndsministern fann därför att fonden borde inrättas som en stiftelse med staten som huvudman och med ställning som självständig juridisk person. Härigenom kunde den, som IBU föreslagit, agera som partner i joint ventures samt också uppträda i eget namn på kapitalmarknaderna. Fonden borde sålunda få möjlighet att mot statsgaranti själv låna upp ett kapital motsvarande högst tre gånger det vid varje tillfälle inbetalda beloppet i grundfonden. Förutom lån och aktieteckning förutsågs fonden kunna ställa garantier för upplåning som görs av ett eller flera av de samverkande företagen.

De övergripande målen för den svenska biståndspolitikens borde vara vägledande för utformningen av verksamheten. Företräde borde ges projekt i de länder med vilka Sverige redan bedrev ett långsiktigt utvecklingssamarbete. I den mån verksamhet med fondens medverkan kom att bedrivas i länder utanför programlandskretsen, skulle endast sådana komma i fråga vars utvecklingsplanering var förenlig med målsättningen för svensk biståndspolitik.

Fonden borde stödja projekt som främjade en industriell utveckling vilken låg i linje med de bistånds- och utvecklingspolitiska målen. Fonden skulle således satsa på uppkomsten av tillverkande företag som bedömdes ha en positiv utvecklingseffekt i landet. Särskild vikt skulle läggas vid sysselsättningsaspekten.

Inom dessa ramar borde en rad olika typer av projekt vara tänkbara, från rent exportinriktad verksamhet som kunde ge mottagaren välbehövlig utländsk valuta till produktion av varor som var av direkt betydelse för att tillfredsställa basbehov hos befolkningen.

Fonden borde koncentrera sina insatser till projekt av medelstort eller mindre omfång. För uppbyggnaden av större industriprojekt kunde de begränsade tillskott som fonden kunde stå för knappast spela någon väsentlig roll.

Staten borde ensam tillskjuta fondens grundkapital. Då fonden skulle väglädas av de övergripande målen för biståndspolitikens ansåg biståndsmministern det rimligt att biståndsmedel togs i anspråk för finansiering av grundkapitalet under uppbyggnadsperioden.

Då fondens totala kapital genom upplåning kunde väntas flerfaldigt överstiga grundkapitalet skulle emellertid övervägande delen av de resurser som kanaliserades av fonden till u-länderna bli icke-biståndsfinansierade.

Fonden borde ledas av en styrelse som utsågs av regeringen. I styrelsen borde ingå en representant från vardera SIDA, utrikes-, industri- och handelsdepartementen samt fem personer med erfarenhet från u-landsverksamhet, industri, bankväsende, Kooperation och facklig verksamhet.

Fonden borde ha en begränsad personalstyrka. Denna borde ha u-lands-erfarenhet och erfarenhet från industriell verksamhet. Därutöver borde fonden kunna knyta till sig konsulter för kortare tidsperioder och för sin kunskapsbas kunna replera på statliga myndigheter. Fonden borde kunna utnyttja sig av beskickningarna i sina kontakter med berörda u-länder och därmed samtidigt, i fråga om programländerna, få tillgång till biståndskontorens tjänster.

Fonden föreslogs enligt utredningens förslag ges ett grundkapital om högst 100 milj. kr.

För budgetåret 1978/79 beräknades ett belopp uppgående till 35 milj. kr. för en första inbetalning till fondens grundkapital.

Utrikesutskottet ger i sitt utlåtande 1978/79:1 sin tillstyrkan till de förslag om en industriell utvecklingsfond som framlades i prop. 1977/78:135.

"För att på ett effektivare sätt än som hittills varit möjligt främja dessa industriutvecklingsändamål och gå u-ländernas önskemål till mötes om ett starkt vidgat industriellt samarbete krävs", enligt utskottet, "ett större engagemang i utvecklingsansträngningarna från den svenska industrins och näringslivets sida. Det är där som resursbasen finns för personalinsatser och kunskapsöverföring på detta område. Det är därifrån som också riskvilligt investeringskapital bör kunna mobiliseras i detta sammanhang."

Fonden kan, säger utskottet vidare, "utgöra katalysator för att frigöra de betydelsefulla men ofullständigt utnyttjade resurser som finns inom svenskt näringsliv. Fonden blir ett ytterligare instrument för svenskt utvecklingssamarbete på industriområdet. Den kan verka på ett sätt som inte är möjligt inom biståndsverksamheten i övrigt men som ändå motsvarar ett ofta uttalat önskemål från bl. a. våra samarbetsländers sida. Med en relativt begränsad statlig satsning skall fonden förhopp-

ningsvis kunna stimulera svenska företag att med flerfaldigt större resurser gå in i ett industriellt samarbete med u-länder. Genom att på särskilt sätt inrikta stimuleringsåtgärderna kan företag genom fonden engageras för industriutveckling i fattigare u-länder vilka hittills endast i ringa utsträckning förmått attrahera svensk industri."

Genom fondens fristående identitet markerades, betonade utskottet, "den principiella rågång som alltför bör finnas mellan å ena sidan renodlad biståndsverksamhet genom SIDA och å andra sidan den mera affärsmässiga investeringsverksamhet som fonden är satt att befordra men som primärt ändå skall styras av u-ländernas intressen, önskemål och prioriteringar."

SIDA:s och industrifondens verksamheter var avsedda att komplettera och stödja varandra, men båda skulle verka för u-ländernas utveckling. Båda skulle "med delvis olika medel - sträva efter de mål som uppställts för svensk biståndspolitik, såsom ekonomisk tillväxt liksom ökad ekonomisk och teknologisk självständighet och nationellt oberoende hos de u-länder där de verkar". För SIDA blev det i detta sammanhang en allt viktigare uppgift att bidra till att höja u-ländernas egen kapacitet att dels förhandla med de företag som erbjuder sin medverkan i industrietablering eller som konsulter, dels att rätt värdera och bedöma utvecklingseffekten av de industriprojekt för vilka fondens medverkan kunde bli aktuell.

Enligt en socialdemokratisk reservation bör "riksdagen avslå regeringens förslag om inrättandet av en särskild fond för industriellt samarbete med u-länderna". En mängd olika skäl kan, enligt reservanterna, anföras för denna ståndpunkt. Förslaget innebär "i själva verket att den hittillsvarande mottagarcentrerade biståndspolitikens uppges på detta område", samt "att en annan central del i svensk biståndspolitik åsidosätts, nämligen den om koncentration av det direkta biståndet till ett mindre antal länder". Samarbetet med u-länderna bör, enligt reservanterna, istället "stärkas genom upprättandet av *samarbetsavtal* främst på områden som industriellt samarbete, forskning, utveckling av teknologier m. m."

Eftersom riksdagsbehandlingen av förslagen inte slutförts under 1977/78 års riksmöte, kan fonden inte som avsetts i propositionen upprättas från den 1 juli. Den bör emellertid i stället, enligt utrikesutskottet, kunna inleda sin verksamhet den 1 november 1978.

Nordiska samarbetsorgan i biståndsfrågor

I enlighet med Nordiska rådets rekommendation nr 3 den 22 februari 1961 tillsatte regeringarna i Danmark, Finland, Norge och Sverige en ministerkommitté för att samordna biståndet till utvecklingsländerna. I den så kallade Oslo-överenskommelsen från 18 juli 1968 återfinns de nu gällande riktlinjerna för det nordiska projektsamarbetet på biståndsområdet. I ett tillägg till överenskommelsen den 3 december 1971 anslöt sig Island till densamma. Förutom det projektsamarbete som sker enligt överenskommelsen härom förekommer ett omfattande samråd i multilaterala frågor och ett löpande informations- och erfarenhetsutbyte i bilaterala såväl som multilaterala frågor.

Det centrala förvaltningsansvaret för de gemensamma nordiska biståndsprojekten åvilar under Nordiska ministerrådet, Styrelsen för nordiska bi-

ståndsprojekt, medan den löpande administrationen av de enskilda insatserna handhas av biståndsmyndigheterna i de enskilda nordiska länderna.

Beredandet av de ärenden som behandlas i styrelsen åligger en av styrelsens utsedd permanent samordningsgrupp, SPES.

I syfte att åstadkomma en förenkling och effektivisering av det nordiska samrådsförfarandet i biståndspolitiska frågor beslöt Nordiska ministerrådet vid sitt möte i Rovaniemi 20-21 maj 1976 att inrätta en ämbetsmannakommitté för biståndsfrågor. Härigenom sammanfördes behandlingen av multilaterala och bilaterala biståndsärenden, som tidigare behandlats åtskilt, till ett forum.

Ämbetsmannakommittén är beredningsorgan åt det Nordiska ministerrådet i frågor av gemensamt nordiskt intresse som rör det multilaterala och bilaterala utvecklingssamarbetet. Kommittén behandlar bl. a. rekommendationer och andra hänvändelser från och rapportering till Nordiska rådet. Ämbetsmannakommitténs möten ger också de nordiska länderna tillfälle att informellt utbyta synpunkter kring frågor som rör det utvecklingspolitiska samarbetet. Ämbetsmannakommittén höll sitt första sammanträde i september 1976.

Inrättandet av en ämbetsmannakommitté för biståndsfrågor skall inte innebära några förändringar i de arbetsuppgifter som enligt Oslo-överenskommelsen åligger styrelsen för nordiska biståndsprojekt. Löpande samråd mellan tjänstemän från de nordiska ländernas biståndsadministrationer kommer också att fortsätta liksom tidigare.

På rekommendation av Nordiska rådet utreds f. n. inom ämbetsmannakommittén det framtida nordiska biståndsområdet. Utredningsarbetet beräknas vara slutfört i september 1978.

Bilaga 6 Biståndsutbildningsnämnden – motiv för inrättandet, framväxt och aktuell inriktning

Av sekretariatet

1 1968 års utredning om "Värnplikt och biståndsutbildning"

1.1 Utredningsuppdraget

Genom beslut den 11 oktober 1968 bemyndigade Kungl. Maj:t försvarsministern att tillkalla en sakkunnig för att utreda frågan om utbildning av vapenfria tjänstepliktiga och andra värnpliktiga för internationell biståndsverksamhet m. m.

I direktiven konstaterades dels, med hänvisning till prop. 1968:101, att frågan om utbyggande av Sveriges utvecklingssamarbete med de fattiga länderna starkt trätt i förbunden under de senaste åren, dels att den svenska regeringen i slutet av 1967 meddelat FN:s generalsekreterare att Sverige var berett att ställa de i beredskapsstyrkan för FN-tjänst ingående teknikerkontingenten till förfogande för hjälpverksamhet utomlands i samband med naturkatastrofer eller liknande händelser.

Den starka satsningen för att öka Sveriges medverkan i det internationella biståndet tog sig, sades det vidare, uttryck i en förstärkt utbildnings- och rekryteringsverksamhet. Skulle det visa sig att även vapenfria tjänstepliktiga och andra värnpliktiga kunde användas i det internationella biståndet, "skulle Sveriges möjligheter vidgas att göra direkta personinsatser inte minst i katastroffall, och vårt land skulle tillföras goda kunskaper och erfarenheter av värde för totalförsvarsinsatserna under krig". Med hänsyn härtill framstod det som "alltmera angeläget att undersöka förutsättningarna att anordna utbildning för internationell biståndsverksamhet inom ramen för värnplikts-tjänstgöringen och den vapenfria tjänsten".

Utredningsmannen borde till en början behandla spörsmål om den ifrågasatta utbildningens anordnande och innehåll samt om utbildningstidens längd och utbildningskontingentens storlek. Utbildningen borde i första hand syfta till att göra vederbörande lämpad att delta i hjälpkationer i katastroffall, men den borde även kunna vara en grund för framtida u-landstjänst. Utbildningen skulle äga rum inom landet och borde ske i samarbete med SIDA, Svenska Röda Korset eller annan svensk hjälporganisation med internationell anknytning. Det vore tänkbart att utbildningen borde ske i Svenska Röda Korsets eller civilförsvarsstyrelsens regi. Utbildningen skulle äga rum på de sociala och ekonomiska villkor som gäller för vapenfria tjänstepliktiga och andra värnpliktiga.

Det var vidare väsentligt att utredningsmannen prövade vilka normer

som borde gälla för uttagning till den ifrågasatta utbildningen. Utredningsmannen borde vid bedömningen av hithörande frågor samråda med SIDA och Svenska Röda Korset.

Om den angivna utbildningen komme till stånd, kunde en grund skapas för en särskild organisation av vapenfria tjänstepliktiga och andra värnpliktiga som kompletterade den tekniska kontingenten i beredskapsstyrkan vid hjälpaktioner i katastroffall. Utredningsmannen borde överväga möjligheten att organisera härför lämpade vapenfria tjänstepliktiga och andra värnpliktiga som genomgått utbildningen i särskilda enheter, vilka inom ramen för värnpliktstjänstgöringen eller den vapenfria tjänsten kunde delta i humanitära hjälpaktioner i katastrofdrabbade eller på annat sätt utsatta områden såväl utanför som innanför landets gränser. Varje tjänstgöring utomlands skulle vara frivillig. I sammanhanget borde beaktas en av SIDA framförd tanke att upprätta en "reservkår" för biståndstjänstgöring, i vilken personer som var intresserade av och befunnits lämpliga för sådan tjänstgöring skulle kunna beredas anställning. Det konstaterades att en sådan reservkår enligt SIDA:s uppfattning skulle kunna dels förenkla rekryteringen av biståndspersonal, dels ge betydande tidsvinster i själva rekryteringsproceduren.

1.2 Utredningens förslag

I april 1970 överlämnade utredningsmannen, riksdagsmannen S.A. Mellqvist sitt betänkande till försvarsministern.

Sveriges utvidgade utvecklingssamarbete sattes i betänkandet in i ett vitt säkerhetspolitiskt sammanhang, som omfattade medverkan till förändringar i den internationella miljön, ökad internationell säkerhet och skapandet av en internationell rättsordning.

De personella resurser som svenska biståndsmyndigheter kunde förfoga över liksom de personella resurser som från svensk sida kunde ställas till förfogande för multilaterala biståndsinsatser förklarades vara "av väsentlig betydelse för möjligheterna till utvidgade svenska biståndsinsatser".

Mottagarländernas efterfrågan vad gäller personal konstateras inriktad på personal med en viss specificerad yrkesutbildning samt erfarenhet och duglighet inom yrkesområdet. Utnyttjandet av värnpliktstjänstgöring och vapenfria tjänst befaras, med hänsyn till den faktiska genomsnittsåldern bland biståndspersonal, inte vara en framkomlig väg. Valdes den vägen skulle ökad tillgång på kvinnlig biståndspersonal överhuvud taget inte åstadkommas. Uppskjuten värnpliktstjänstgöring var inte heller någon lösning. Utnyttjandet av värnpliktstjänstgöring och vapenfria tjänst för direkta insatser i u-länder var inte heller förenligt med det nuvarande svenska värnpliktsystemet.

Värnpliktslagen tillät emellertid, enligt utredningsmannen, att vissa delar av de resurser som samhället disponerar till rikets försvar utnyttjades för utbildning och förberedelser för deltagande i bilateralt och multilateralt utvecklingssamarbete och katastrofinsatser.

Utredningsmannen föreslog, mot denna bakgrund, att "ett antal värnpliktiga, vapenfria tjänstepliktiga och kvinnor som har särskilda förutsättningar och som fyller vissa grundläggande krav," bereddes tillfälle att

genomgå en särskild bistånds- och katastrofutbildning. Kvotering mellan olika kategorier sökande borde inte äga rum. Utbildningen skulle "dels ge en grund för biståndsinsatser inom ramen för det svenska och internationella biståndssamarbetet, dels syfta till att skapa ökade personella resurser för hjälpinsatser i katastroffall".

Ändamålen med den föreslagna utbildningen borde vara följande:

1. Att skapa en "reservkår" för rekrytering av svensk personal för bilateralt och multilateralt utvecklingssamarbete.
2. Att skapa möjligheter för att komplettera den tekniska kontingenten i beredskapsstyrkan för FN-tjänst.
3. Att skapa möjligheter för att upprätta särskilda kontingenter för katastrofhjälp.
4. Att skapa vidgade möjligheter för enskilda organisationer att rekrytera personal för biståndsinsatser och katastrofhjälp.

Ändamålen med utbildningen samt kravet på användbarhet inom totalförsvaret av den personal som genomgick utbildningen konstaterades erfordra en förhållandevis lång utbildningstid. Grundutbildningen föreslogs omfatta 450 dagar och den fortsatta tjänstgöringen minst 90 och högst 160 dagar.

Grundutbildningen föreslogs disponerad så att den dels gav "grundläggande kunskaper och insikter som är av vikt för verksamhet inom ramen för bilateralt och multilateralt utvecklingssamarbete", dels så att den meddelade "kunskaper och färdigheter som är av betydelse för insatser i katastroffall". Tillsammans med civil utbildning och fortsatt tjänstgöring skulle grundutbildningen vidare utgöra grund för ianspråktagande för uppgifter inom totalförsvaret i krig.

Den grundutbildningen föreslogs bestå av:

1. Inledande utbildning (allmän militär utbildning eller motsvarande)	90 dagar
2. Allmän biståndsutbildning (språkutbildning, u-landskunskap, fysisk träning, samhällskunskap m. m.)	250 dagar
3. Katastrofutbildning	110 dagar
Summa	450 dagar

Den egentliga katastrofutbildningen borde anordnas i civilförsvarsstyrelsens regi vid någon av dess utbildningsanläggningar. Vid ett ställningstagande till frågan om det antal som varje år borde antas skulle i första hand följande faktorer uppmärksammas:

- De bedömda rekryteringsbehoven på sikt främst inom SIDA:s verksamhetsområde.
- Den bedömda storleken av den "resurs" i form av utbildad personal som erfordras för att organisera funktionsdugliga hjälpkontingenter för insatser i katastroffall.

Utredningsmannen föreslog att utbildningsverksamheten inleddes med en utbildningskontingent på 100 personer. Detta antal borde dock, sedan närmare erfarenheter vunnits, kunna utökas till 200.

Förslaget om kontingentens storlek grundade sig bl. a. på föreliggande uppskattningar av rekryteringsbehovet under perioden 1970/71-1974/75. Enligt dessa skulle närmare 4 000 personer, varav omkring en tredjedel fredskårister, komma att erfordras under femårsperioden. De totala rekryteringarna under 1974/75 väntades enligt utredningen uppgå till ca 1 200 personer, vilket innebar att ca 400 personer skulle komma att rekryteras till fredskåren under året.

Frågan om vilka yrkesgrupper som skulle komma att erfordras befanns mer svårbedömbär. Det bilaterala och multilaterala utvecklingssamarbetet hade mer och mer koncentrerats till följande ämnesområden: familjeplanering, undervisning, kooperation, landsbygdsutveckling och livsmedelsförsörjning samt humanitär verksamhet. Av allt att döma skulle den inriktningen bestå under den närmaste framtiden. Avsevärt svårare var det att förutse vilka förändringar som eventuellt kunde komma att inträffa i fråga om personal för multilaterala insatser. Mycket tydde dock på att efterfrågan på tekniker, ekonomer, lärare och jordbruksutbildad personal kommer att dominera.

För att bedöma personalbehovet för eventuella katastrofkontingenter förelåg enligt utredningen endast bristfälligt underlag. Av de erfarenheter som utredningsmannen inhämtat framgick att hjälpkontingenternas numerär i de flesta fall torde bli relativt begränsad.

Beträffande kompetenskrav och uttagning betonades, som konstaterades ovan, att kvotering mellan de olika kategorierna inte borde äga rum. Kriterium för uttagning till utbildningen, som föreslogs ske genom ett test- och prövningsförfarande, borde uteslutande vara den enskildes, förutsättningar, lämplighet och intresse. Ett viktigt krav borde vara att dokumenterade yrkeskunskaper eller klar yrkesinriktning förelåg när utbildningen påbörjades. Sökande som blivit antagen skulle, om erforderliga yrkeskunskaper eller klar yrkesinriktning förelåg, påbörja utbildningen snarast efter det att uttagning skett. Om erforderliga yrkeskunskaper ansågs böra inhämtas skulle den inledande utbildningen fullgöras omedelbart men anstånd beviljas med den allmänna biståndsutbildningen och katastrofutbildningen till dess sådana kunskaper inhämtats. Vapenfria tjänstepliktiga och kvinnor skulle uttas på i princip samma sätt. För kvinnor borde anstånd för inhämtande av yrkeskunskaper ej beviljas.

För samtliga sökande skulle gälla att vederbörande under det kalenderår då den allmänna biståndsutbildning och katastrofutbildningen påbörjades uppnådde lägst 19 och högst 26 år.

Den personal som med tillfredsställande resultat hade genomgått bistånds- och katastrofutbildningen föreslogs redovisad i en särskild kår, beredskapskåren för biståndsinsatser. Kåren vore närmast att betrakta som en administrativ organisation. I kåren ingående personal vore att betrakta som en "resurs" vilken kunde disponeras för olika ändamål. Utnyttjande av personal i kåren bleve fråga om "handplockning" ur en relativt stor personaltillgång. Personalen borde kvarstå i kåren intill utgången av det år vederbörande uppnått 47 års ålder.

För utbildningsverksamhetens genomförande föreslogs en särskild nämnd, biståndsutbildningsnämnden, inrättad.

Utbildningen - utom den inledande utbildningen och den del av ka-

tastrofutbildningen som genomfördes av andra myndigheter - föreslogs bedrivas vid en särskild utbildningsanläggning.

De under utbildningen utgående ekonomiska förmånerna borde vara desamma som utgår under värnpliktsutbildning och vapenfri tjänst.

Tjänstgöring inom de arbetsområden för vilken bistånds- och katastrofutbildningen var en förberedelse borde kunna tillgodoräknas som återstående tjänstgöringstid enligt de bestämmelser som Kungl. Maj:t fastställde.

Nämnden borde inleda sin verksamhet den 1 juli 1971 och den inledande utbildningen genomföras för första gången hösten 1972.

1.3 Remissorgan

Utredningens förslag tillstyrktes av flertalet remissorgan. Några avstyrkte emellertid och andra ansåg omfattande förändringar nödvändiga. Överbefälhavaren ansåg inte att någon koppling mellan värnpliktsystemet och utvecklingssamarbetet borde ske. Utbildningstiden bedömdes i något fall som för lång.

SIDA, vars behov av personal låg till grund för den föreslagna utbildningen, tillstyrkte utredningens förslag med vissa förslag till ändringar och tillägg. Styrelsen föreslog bl. a. att frågan om u-landsarbete i stället för värnplikt eller vapenfri tjänst borde ges en annan lösning än i betänkandet. Personal, som under anstånd med värnpliktsutbildningen rekryterades för utvecklingssamarbete, borde beviljas fortsatt anstånd och tillåtas utbyta sin värnplikt eller vapenfria tjänst mot u-landsarbete under förutsättning att anställningen varade minst två år. Biståndsutbildningens längd borde successivt anpassas till en ökad internationalisering av det svenska skolväsendet och inte nödvändigtvis vara densamma för alla yrkeskategorier. Det av utredningen föreslagna slutgiltiga antalet deltagare i biståndsutbildningens 200 personer per år, ansåg SIDA vara otillräckligt med hänsyn till att enbart SIDA vid mitten av 1970-talet skulle behöva rekrytera 1 000 biståndsarbetare per år. Lämpligheten av att den föreslagna biståndsutbildningsnämnden fördes till försvarsdepartementets ansvarsområde ifrågasattes av SIDA. Mycket talade för att man åtminstone försöksvis borde knyta nämnden till utbildningsdepartementet. SIDA utgjorde ett annat tänkbart alternativ. Sedan utbildningen funnit fastare former borde möjligheten att samordna nämndens och SIDA:s egen utbildningsverksamhet undersökas.

2 Regeringens förslag och riksdagsbehandlingen

2.1 Propositionen (nr 162 år 1970)

Regeringen anslöt sig till utredningens förslag att värnpliktiga, vapenfria tjänstepliktiga och kvinnor som hade särskilda förutsättningar och fyller vissa grundläggande krav borde beredas tillfälle att genomgå en särskild bistånds- och katastrofutbildning. I likhet med utredningen konstaterades att ett fullgörande av värnpliktstjänstgöring och vapenfri tjänst genom biståndsarbete i utvecklingsländer inte stod i överensstämmelse med de principer efter vilka det svenska utvecklingsbiståndet bedrevs och inte heller

med de riktlinjer som angavs i FN:s generalsekreterares förslag till inrättande av en FN:s fredskår. Bistånds- och katastrofutbildning kunde däremot ersätta den militära utbildningen och motsvarande vapenfri tjänst. Förslaget biträdades i denna del.

Också målet för utbildningen fann regeringen viktigt. Utbildningen borde "syfta till att skapa en reserv för rekrytering av svensk personal för bilateralt och multilateralt utvecklingssamarbete". Den borde vidare "syfta till att skapa möjligheter att komplettera den tekniska kontingenten i beredskapsstyrkan för FN-tjänst och att sätta upp särskilda kontingenter för katastrofhjälp om sådan hjälp begärs från Sverige." Slutligen borde utbildningen ha som mål att "skapa vidgade möjligheter för organisationer att rekrytera personal för biståndsinsatser och för katastrofhjälp".

Den föreslagna utbildningen förutsattes få "ett högt meritvärde för tjänster och uppdrag inom det bilaterala och multilaterala utvecklingssamarbetet m. m".

Den föreslagna utbildningstiden - 450 + lägst 90 och högst 160 dagar - och utbildningens inriktning förordades i propositionen. SIDA:s erfarenheter och bedömda behov borde särskilt uppmärksammas vid utbildningsplanernas utformning i detalj och vid eventuella revideringar av utbildningsplanerna. I framtiden kunde erfarenheter av personalrekrytering och personalutbildning inom SIDA ge anledning till en omprövning av utbildningstidens längd.

Rekryteringen till utbildningen borde inriktas på yrkesgrupper som efterfrågades av SIDA. Till utbildningen borde endast sådana sökande antas som bedömdes ha goda förutsättningar att genomföra utbildningen med tillfredsställande resultat och därefter komma i fråga för tjänstgöring enligt den målsättningen. Ett viktigt krav för antagning borde vara att dokumenterade yrkeskunskaper eller klar yrkesinriktning förelåg när den allmänna bistånds- och katastrofutbildningen påbörjades. Kvotering bland de sökande borde förekomma endast på grundval av personalbehovet för utvecklingsbistånd och katastrofhjälp. Lämplighet för såväl utbildningen som den avsedda tjänstgöringen borde vidare vara ett villkor. Därvid borde SIDA:s principer och metoder för personalrekrytering så långt som möjligt tillämpas.

Den som efter det särskilda urvalsförfarandet antagits skulle, om han hade erforderliga yrkeskunskaper, påbörja utbildningen snarast möjligt efter antagningen. Hela grundutbildningen (450 dagar) genomfördes, förutsatt att erforderliga yrkeskunskaper fanns, i en följd. I annat fall fullgjordes endast den inledande utbildningen (90 dagar) varefter eleven gavs möjlighet att under viss tid inhämta sådana yrkeskunskaper innan han bereddes tillfälle att genomgå den allmänna bistånds- och katastrofutbildningen (360 dagar). Ny prövning avseende i första hand yrkeskunskaperna borde äga rum före återinträdet.

Utredningens förslag beträffande åldersgränser bifölls. För samtliga sökande borde gälla att vederbörande under det kalenderår då den allmänna biståndsutbildningen och katastrofutbildningen påbörjades uppnådde lägst 19 och högst 26 års ålder. Tillstånd att få göra denna utbildning först sedan nödvändiga yrkeskunskaper hade inhämtats borde därför inte utan synnerliga skäl beviljas längre än till det år vederbörande fyllde 26 år.

Beträffande antalet elever under de inledande åren konstaterades i pro-

positionen att några remissinstanser anfört att 100 personer var för lågt. Denna uppfattning delades inte av det föredragande statsrådet. Utbildningen borde påbörjas med 100 personer och utbildningskontingentens storlek därefter bestämmas av Kungl. Maj:t med hänsyn till främst rekryteringsbehoven inom SIDA:s verksamhetsområde. Följande resonemang redovisades:

"Jag delar utredningens mening att SIDA:s rekryteringsbehov bör vara den faktor som i första hand styr antagningen till utbildningen. Om man sätter utredningens förslag till dimensionering i förhållande till de av SIDA redovisade rekryteringsbehoven för budgetåren 1973/74-1075/76 kan följande konstateras. Under perioden kommer enligt utredningsförslaget 500 personer att avsluta utbildningen, vilket utgör ca 17 % av SIDA:s totala rekryteringsbehov. 500 personer utgör samtidigt ca 65 % av rekryteringen av fredskårsdeltagare. Det torde vara realistiskt att anta att huvuddelen av dem som genomgår utbildningen kommer att få fredskårsanställning medan ett mindre antal kommer att kontraktanställas eller få uppgifter inom multilateral biståndsverksamhet. Ett visst antal kommer vidare att få uppgifter i enskilda organisationers tjänst. Om det av utredningen föreslagna antalet antagna ökas med 100 % innebär detta att 200 personer står till förfogande under budgetåret 1973/74 och 800 under de därpå följande två åren. Detta svarar mot ca 33 % av det totala rekryteringsbehovet och ca 130 % av behovet av fredskårsdeltagare under perioden. Jag förordar mot denna bakgrund i likhet med utredningen att utbildningen påbörjas med en kontingent på 100 personer."

Utbildningsbehovet knyts i det citerade avsnittet av propositionen till fredskåren på ett väsentligt klarare sätt än vad som skett i direktiv, betänkande eller remissvar.

Förslaget om en beredskapskår förordades.

De som med tillfredsställande resultat genomgått utbildningen borde redovisas i en beredskapskår för biståndsinsatser. Beredskapskåren borde vara en administrativ organisation vars medlemmar skulle kunna rekryteras för sådana uppgifter som hade angetts i utredningens förslag. Särskilda åtgärder bedömdes nödvändiga för att tillgodose kravet på viss beredskap för utnyttjande av kårens medlemmar. I likhet med utredningen ansåg det föredragande statsrådet dock att ständigt insatsberedda hjälpkontingenter tills vidare inte borde organiseras. Den framtida utvecklingen fick utvisa i vilken utsträckning det var nödvändigt med särskilda förberedelser för katastrofhjälp.

Vad utredningen föreslagit i fråga om tillgodoräknande av tjänstgöring inom bilateralt och multilateralt utvecklingssamarbete m. m. som tjänstgöringstid enligt värnpliktslagen och lagen om vapenfri tjänst kunde föredragande statsrådet f. n. inte biträda. Behovet av att fastställa generella regler för sådant tillgodoräknande var inte tillräckligt styrkt. I avvaktan på närmare erfarenheter borde beslut om eventuellt tillgodoräknande tills vidare fattas i varje enskilt fall. Däremot borde möjlighet finnas för värnpliktig eller vapenfri tjänstepliktig, som vid tiden för den allmänna bistånds- och katastrofutbildningens början redan var anställd inom SIDA:s fältverksamhet eller inom mellanstatlig organisations fältprojekt, att få räkna tjänstgöring i denna anställning som del av bistånds- och katastrofutbildning om tjänstgöringen omfattade minst 2 år. Sådan värnpliktig eller vapenfri tjänstepliktig borde genomgå endast inledande utbildning, egentlig katastrofutbildning om ca 250 timmar samt fortsatt tjänstgöring (repetitionsutbildning).

Ekonomiska förmåner under grundutbildningen borde utgå enligt samma principer som gällde för värnpliktiga och vapenfria tjänstepliktiga.

För att leda och genomföra bistånds- och katastrofutbildningen och för att besluta om antagning till utbildningen m. m. borde en särskild nämnd inrättas, som till sitt förfogande hade ett kansli och en utbildningsorganisation. Starka skäl talar för att den utbildning som inte genomfördes av andra myndigheter borde samordnas eller integreras med SIDA:s utbildningsverksamhet. Tills vidare godtogs emellertid de skäl emot en sådan lösning som SIDA hade anfört i sitt yttrande. Därför förordades att nämnden inrättades som ett fristående organ under försvarsdepartementet. Ett övervägande av nämnden och dess verksamhet till SIDA borde dock senare övervägas.

För att minska investerings- och driftkostnaderna borde utbildningsverksamheten samförläggas med en av civilförsvarets fältskolor. I annat sammanhang skulle frågan om överförande av civilförsvarsstyrelsens fältskola i Nyadal (Norströms kommun) till Sandö (Bjärträ kommun), anmälas. Utbildningsverksamheten borde samförläggas med denna fältskola.

2.2 Riksdagsbehandlingen

Statsutskottet (utlåtande nr 221 år 1970) fann det "vara angeläget att i Sverige anordnas en kvalificerad utbildning med inriktning på utvecklingssamarbete och katastrofinsatser". I sammanhanget erinrade utskottet om att målsättningen för krigsmakten enligt beslut av 1968 års riksdag innehåller ett krav att krigsmakten skall vara beredd att avsätta resurser för medverkan av Sverige i FN:s aktioner i syfte att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet. Som framgår av proposition 1968:110, anförde utskottet vidare, ingår bland vårt lands säkerhetspolitiska mål att verka för en fredlig utveckling i världen. Strävandena härför innefattade, sedda i ett vidare perspektiv, även Sveriges utvecklingssamarbete med de fattiga länderna. Det var därför inte onaturligt, förklarade utskottet, att frågan om en sådan utbildning, liksom frågor om utbildning och tjänstgöring för svensk FN-personal, togs upp med anknytning till totalförsvarets förhållanden.

Mot den bakgrunden och med hänsyn till att de utbildade gavs kunskaper som är av direkt värde för totalförsvaret och avses bli krigsplacerade i detta, ansåg utskottet att det inte förelåg något hinder mot att den föreslagna utbildningen anordnades inom ramen för värnpliktstjänstgöringen och den vapenfria tjänsten. Utbildningen borde, betonade utskottet, stå öppen inte bara för kvinnor utan även för värnpliktiga och vapenfria tjänstepliktiga som hade frikallats från tjänstgöring eller önskade genomgå utbildningen utöver värnpliktsutbildning eller vapenfri tjänst.

Liksom departementschefen ansåg utskottet att det inte var förenligt med det nuvarande värnpliktssystemet att låta tjänstgöring inom ramen för utvecklingssamarbete och katastrofhjälp bli ett alternativ till värnpliktstjänstgöring eller vapenfri tjänst.

Rekrytering av personal i Sverige för utvecklingssamarbete sker i regel, framhöll utskottet, med utgångspunkt från önskemål och behov hos vederbörande mottagarländer. Biståndsorganens möjligheter att tillgodogöra sig värnpliktiga var därigenom starkt begränsade. I sammanhanget erinrades

om generalsekreterarens i FN initiativ om inrättande av en FN:s fredskår. Enligt önskemål från de presumtiva mottagarländerna borde av medlemmarna i denna fredskår fordras universitetsexamen eller kvalificerad yrkesutbildning.

Utskottet delade departementschefens syn i frågan om tillgodoräkning av tjänstgöring inom bilateralt och multilateralt utvecklingssamarbete m. m. som tjänstgöringstid enligt värnpliktslagen och lagen om vapenfritjänst (se ovan s. 109).

Utskottet hade inte något att erinra mot förslaget till utbildningens innehåll. Utbildningen skulle bygga på förutsättningen att elev inhämtade yrkeskunskaper på vanligt sätt och att den särskilda bistånds- och katastrofutbildningen skulle ge de kunskaper och den förståelse som utöver yrkesutbildningen behövdes för en god insats. Utskottet förutsatte att frågan om en differentiering av föreslagna utbildning fick prövas sedan närmare erfarenheter vunnits.

Beträffande utbildningens genomförande m. m. kunde erfarenheterna ge anledning till förändringar. Härvid borde uppmärksammas möjligheterna till nordiskt samarbete.

Utskottet hade inte något att erinra mot de föreslagna riktlinjerna i övrigt eller mot att en central nämnd inrättades för att leda och genomföra utbildningen.

Fem ledamöter (fp) av utskottet reserverade sig i frågan om utvecklingssamarbete och katastrofhjälp som alternativ till värnpliktstjänstgöring och vapenfri tjänst. Enligt reservanterna borde, med hänsyn till den växande opinionen och den internationella utvecklingen på detta område, riksdagen hemställa hos Kungl. Maj:t om ett sådant förslag.

3 "Sandöskolans" fem första verksamhetsår – nämndens inrättande

Biståndsutbildningsnämnden (BUN) inrättades den 1 juli 1971 enligt Kungl. Maj:ts kungörelse (SFS 1971:355) om bistånds- och katastrofutbildning och instruktion (SFS 1971:356) för biståndsutbildningsnämnden för att leda och genomföra bistånds- och katastrofutbildningen och för att besluta om antagning till utbildning m. m.

I nämnden har sedan inrättandet ingått representanter för SIDA (ordförande och vice ordförande), Försvarsstaben, civilförsvaret samt de politiska ungdomsförbunden.

Det inledande året ägnades åt att inrätta kansli, förbereda utbildningen samt planera och genomföra uttagning av elever för det första utbildningsåret. Förberedelsearbetet leddes av en särskild delegation – Delegationen för införande av bistånds- och katastrofutbildning för värnpliktiga m. fl. Denna anlätade SIDA för utarbetande av förslag till bestämmelser för antagning och urvalsprövning.

Verksamheten förlades till Sandö i lokaler som förvaltades av civilförsvarsstyrelsen. Styrelsen tillhandahöll också tjänster, vilka köptes av nämnden. Utbildnings- och förläggningstrymman på Sandö var inte tillräckliga

för en utbildningskontingent på 100 elever. Kompletterande lokaler, belägna på ett par kilometers avstånd, kunde dock förhyras. Utbildningsåret 1976/77 kunde av civilförsvarsstyrelsen iordningställda lokaler dimensionerade för 150 elever tas i anspråk. (BUN hemställde 1972 om att lokalerna skulle projekteras för 200 elever, men förklarade sedan ytterligare erfarenheter vunnits att 150 platser vore tillräckligt.)

Den kursgård för portugisiska som SIDA förlagt till Sandöskolan ianspråkta idag 20-talet platser. Sandöskolan har vidare etablerat samarbete med Sundsvall-Härnösands högskola. Inom ramen för det samarbetet undersöks möjligheterna att förlägga intensivkurser i språk och u-landskurser för lärare till Sandö.

Sandöskolans kostnader, personal och organisation

Det departementala ansvaret för nämndens verksamhet låg under de första verksamhetsåren på försvarsdepartementet. Den 1 juli 1975 överfördes det emellertid från försvarsdepartementet till utrikesdepartementet. Sedan dess belastas biståndsanslaget (C 5).

För det första egentliga verksamhetsåren (1972/73) anslogs 3,29 milj. kr för nämnden. För närvarande år (1977/78) har 8,75 milj. kr anvisats och i budgetpropositionen 1977/78:100 föreslås ett ansvar på 9,43 milj. kr för 1978/79.

Utgifter för Biståndsutbildningsnämnden (milj. kr)

1972/73	1973/74	1974/75	1975/76	1976/77	1977/78	1978/79
3,29	5,25	5,04	5,87	7,75	8,75	9,43 (anvisat)

Från anslaget utbetalas löne-, sjukvårds- och resekostnader för personal samt ersättning till elever enligt de bestämmelser som gäller för ersättning åt värnpliktiga m. fl. Till civilförsvarsstyrelsen betalas hyra för lokaler och utbildningsmaterial samt ersättning för tjänster och transporter. Från anslaget bekostas vidare inköp av utbildningsmaterial m. m.

Idag tjänstgör 27 personer på Sandöskolans kansli, 4 handläggande personal, 16,5 lärare, varav 8 arvodesanställda, samt 6,5 övrig personal. Kansliet, som leds av en avdelningsdirektör, är organiserat i en enhet för ledning och administration, en enhet för urval och en enhet för utbildning.

Utbildningens längd och innehåll

Redan innan den första elevkullen togs in fattade Kungl. Maj:t beslut om att den inledande utbildningen på 90 dagar skulle utgå. Därmed reducerades utbildningstiden till 360 dagar jämte repetitionsövningar. Sedan dess har den sammanhängande utbildningstiden i samband med ändring i värnpliktslagen reducerats ytterligare genom att den del av katastrofutbildningen som ges i civilförsvarets regi (40 dagar) brutits ut och sommaruppehållet

(14 dagar) slopats. Idag sträcker sig utbildningen över 306 dagar, varav ca 50 dagar "insprängd" katastrofutbildning.

Språkräning och u-landskunskapsstudier, de huvudsakliga teoretiska studierna bedrivs idag parallellt med den praktiskt inriktade utbildningen.

Enligt 1976 års utbildningsplan syftar utbildningen till att

"- ge grundläggande kunskaper för insatser inom det svenska och internationella utvecklingssamarbetet;

- utveckla och fördjupa sådana färdigheter och sätt att vara, som underlättar kontakt, självständig anpassning, initiativrikedom och genomförande av arbetsuppgifter i mottagarländerna;

- ge kunskap om Sveriges och andra länders politiska, ekonomiska och sociala förhållanden;

- ge övning i att självständigt och kritiskt insamla, analysera och använda information och fakta;

- öka förmågan att överföra kunskaper."

Beträffande tillvägagångssättet, som givits namnet Sandö-pedagogiken, sägs att

"Utbildningen är såväl praktisk som teoretisk. Den är grundad på samarbete i grupp och på elevernas aktiva deltagande och initiativ från planering och organisering till genomförande och värdering av de olika kursmomenten. Elever och personal fattar tillsammans beslut om frågor som rör verksamheten på skolan."

Utbildningens tyngd ligger på att förstärka och utveckla de attityder, kunskaper och färdigheter, som underlättar genomförandet av biståndsarbetsuppgifter. För det praktiska pedagogiska arbetet på skolan innebär detta en stark betoning av samarbetsträningens betydelse dels för attitydpåverkan, dels för kunskapsinhämtning.

Elevsammansättningen

Antalet sökande till utbildningen har ökat från 520 personer 1971 till 1 118 personer 1976. Fördelningen på värnpliktiga, vapenfria tjänstepliktiga och frivilliga framgår av tabellen nedan. Andelen vapenfria tjänstepliktiga har sjunkit och uppgår idag till mindre än 102 av de sökande som uppfyllt grundkraven. Andelen frivilliga har varit hög under samtliga år. 1976 utgjorde de frivilliga närmare 40 % av de sökande som uppfyllde grundkraven.

Ansök- nings- år	Antal sök.	Antal som ej uppfyllde grundkraven	Urvals- grupp	Antal		
				Vpl	Vtp	Frivilliga
1971	530	163	357	146	62	159
1972	701	144	557	371	25	161
1973	850	197	653	415	78	160
1974	746	183	563	348	65	150
1975	831	244	587	331	65	191
1976	1 118	332	786	422	73	291

Fördelningen av elevplatserna mellan de fyra olika elevkategorierna har under de fem första åren varit

värnpliktiga	51 %	
vapenfria tjänstepliktiga	15 %	66 %
frivilliga män	9 %	
frivilliga kvinnor	25 %	34 %

Den årskursvisa fördelningen på kategorierna framgår av tabellen nedan. Innevarande år (1977/78) utgör frivilligkategorierna 58 % av elevantalet. Av årskursens 106 elever är 40 kvinnor.

Antal elever som genomgått utbildningen

Årskurs	Vpl	Vtp	Frivilliga		Totalt antal elever
			Män	Kvinnor	
1972/73	44	13	10	24	91
1973/74	50	11	4	22	87
1974/75	47	16	10	18	91
1975/76	42	19	7	22	90
1976/77	49	10	11	26	96
1977/78	31	13	21	40	106

Urvalskriterierna har baserats på de krav som olika myndigheter och organisationer, och då främst SIDA, ställer på bistånds- och katastrofärbete. Klar yrkesinriktning har under hela verksamhetstiden utgjort ett centralt krav.

Tekniker (ingenjörer, arkitekter, lantmätare, bilmekaniker, snickare m. fl.) har under åren 1972/73–1975/76 givits ett förhållandevis stort antal platser vid utbildningen, ca 30 %. Därefter kommer hälsovårdspersonal med ca 17 % och samhällsvetare med ca 16 %. Bland andra grupper märks lärare, ca 10 %, agronomer, veterinärer, skogvaktare m. fl., 7 %, och naturvetare, 6 %. 60 % av medlemmarna av beredskapskåren är akademiker.

Jämför man fördelningen av elevplatserna med efterfrågan på biståndspersonal stämmer dessa, enligt bl. a. statskontorets studie, relativt väl överens. Teknikergruppen har varit överdimensionerad, beroende på för lågt antal kvalificerade sökande i vissa andra yrkesgrupper.

Utbildningens dimensionering och beredskapskårens storlek

Under de fyra första åren inriktades utbildningen på 100 elever per år. Sammanlagt utexaminerades 356 personer. För utbildningsåret 1976/77, då de nya lokalerna stod färdiga, angav regeringen att elevantalet, i enlighet med BUN:s förslag, skulle ökas till 125 elever och att antalet därefter skulle ökas till 150 under vart och ett av budgetåren 1977/78, t. o. m. 1979/80. Idag är emellertid utbildningen alltjämt inriktad på 125 då BUN i sina båda senaste anslagsframställningar, trots att antalet sökande till skolan vuxit stadigt, har föreslagit att elevantalet inriktas på detta antal. En eventuell

ökning till 150 borde, förklarade BUN i anslagsframställningen för 1978/79, inte göras förrän 1980/81, då det torde vara möjligt att utvärdera i vilken utsträckning eleverna engagerades i utvecklingsarbetet. 1976/77 genomgick 96 personer utbildningen. Innevarande år (1977/78) torde 106 personer fullfölja. 160 personer, varav 35 reserver, kallades, men 49 lämnade återbud och ytterligare 5 har fallit ifrån. Då dessa 106 personer avslutat sin utbildning kommer beredskapskåren, i vilken den personal som genomgått bistånds- och katastrofutbildningen redovisas, att uppgå till 561.

Sandö-elever med u-landsuppdrag

I december 1977 hade 52 elever ur de fyra första årskullarna (1972/73–1975/76) erhållit u-landsuppdrag, vilket är liktydigt med 14,5 % av dessa årskullars 356 elever. Ingen elev ur den femte årskullen hade ännu erhållit något uppdrag. Ett 10-tal rekryteringar var "på gång", 13 elever hade erhållit u-landsinriktade jobb i Sverige. Av den första årskullens elever hade 22 % erhållit u-landsuppdrag. Antalet elever med u-landsuppdrag hade vuxit med ett 20-tal sedan september 1976.

Flerparten av de elever som erhållit u-landsuppdrag har engagerats av enskilda organisationer. Endast ett mindre antal har rekryterats av SIDA. 2 elever beräknas ha rekryterats för fredskåren – som enligt 1970 års proposition skulle ta i anspråk huvuddelen av eleverna – och 2 elever har rekryterats till FN:s fredskår. Åtskilligt fler har under det senaste året funnit arbete i enskilda organisationer eller genom dessas förmedling. Fördelningen framgår av tabellen nedan.

Anställande eller förmedlande organisation	I u-land	I Sverige
SIDA	12	+ 2
FN	2	
Röda Korset	3	
Rädda Barnen	1	+ 1
Pingstmissionen	5	
Internationell kyrkotjänst	7	+ 1
Övrig mission	3	+ 1
Afrikagrupperna	4	+ 5
Företag	7	
Svalorna	2	
Övriga	6	+ 3

Enligt nämndens senaste årliga enkätundersökning var 225 av beredskapskårens medlemmar, som då var 356, intresserade av att erhålla uppdrag inom ett till två år.

Orsakerna till svårigheterna att finna u-landsjobb

I BUN-kansliets egen Översyn – Bistånds- och katastrofutbildning 1977 anges tre orsaker till att så få erhållit u-landsuppdrag:

- åldersgränserna och
- kraven för att erhålla uppdrag, samt
- bristfälligt samarbete med organisationer som efterfrågar biståndsarbetare.

En stor del av eleverna som genomgått Sandöskolan har inte haft yrkesutbildningen klar, och de som avslutat sina studier har inte haft någon yrkeserfarenhet. Att så varit fallet är en följd av den övre åldersgräns (26 år) som satts för intagning på skolan. Noteras bör, säger man i översynen, att medelåldern för SIDA-rekryterade biträdande experter är 32 år. Den genomsnittliga BUN-eleven kan sålunda, konstaterar man, inte komma ifråga för dylika uppdrag förrän 5-6 år efter avslutad utbildning. Översynen utmynnar i slutsatsen att åldersgränsen eller den yrkesvisa fördelningen måste ändras om man vill att eleverna skall erhålla u-landsuppdrag inom något år efter avslutad utbildning. Nämnden har idag, som tidigare konstaterats, möjlighet att bevilja åldersdispens för 15 procent av eleverna, en möjlighet som idag utnyttjas i betydande omfattning.

Också statskontoret diskuterar åldersgränsen i sin studie *Biståndsutbildningsnämnden - förslag till personalorganisation*. Ett faktum är, säger man i studien, att antalet utresta elever av utomstående lätt ses som direkt effektivitetskriterium. För skolan, säger man vidare, är detta i viss mån ett dilemma. Effektivitetskravet har lett till att yrke och yrkespraktik kommit att spela en viktig roll i urvalsprocessen, med följd att värnpliktsalternativet kommit i andra hand. I ett längre perspektiv är det, menar statskontoret, inte säkert att detta leder till den bästa måluppfyllelsen. En målkonflikt skapas:

"Man får också i detta avseende ett mål som delvis står i konflikt med en förutsättning för nämndens verksamhet, nämligen att utbildningen skall vara ett alternativ till värnpliktstjänstgöring och vapenfri tjänst."

Beträffande den tredje punkten i BUN-kansliets översyn - samarbetet med avnämarsidan - konstateras i översynen att mycket återstår att göra. Sedan januari 1977 arbetar en arvodesanställd person med beredskapskåren och de kontakter med biståndsorganisationer och tidigare elever som en aktiv arbetsförmedling förutsätter. Vikten av att förmedlingsarbetet intensifieras understryks i rapporten. Därmed skulle antalet u-landsuppdrag för f. d. elever kunna höjas väsentligt:

"I beredskapsregistret finns idag personer från de första årskullarna, vilka inom de närmaste åren har införskaffat den praktik som krävs för uppdrag i u-land. Med tanke på det intresse som finns hos f. d. BUN-elever att åka ut på uppdrag, anser vi att en aktiv arbetsförmedling skall kunna höja antalet f. d. elever i u-landsuppdrag väsentligt under de närmaste åren."

Det framtida behovet av personal för bistånds- och katastrofinsatser bedöms i BUN-kansliets *Översyn* vara sådant "att den tänkta utbildningsvolymen" - 150 elever - "inte torde vara för hög". Bedömningen grundas på en enkätundersökning av ett antal organisationers - däribland SIDA:s - behov under femårsperioden 1977-1981, från vilken två slutsatser dras:

"att organisationerna är försiktiga i sina prognoser - 798 utsända mot förväntade 511,

att man inte förväntar några större förändringar under den närmaste femårsperioden."

Statskontorets utredning innehåller en mera kritisk syn på efterfrågeproblematiken. I denna konstateras att man när nämnden bildades räknade med "att huvuddelen av dem som genomgått utbildningen skulle få fredskårsanställning. Så har emellertid inte blivit fallet. Fredskårsinsatsen har dessutom betydligt minskat i omfattning. Enligt statskontorets mening finns därför motiv för att närmare utreda efterfrågan på biståndspersonal som fått utbildning vid biståndsutbildningsnämnden."

En meningsfull bedömning av skolans verksamhet kan dock, menar statskontoret, "först ske sedan de första årskullarna kommit upp i en ålder som motsvarar medelåldern av utresande biståndspersonal. Detta torde bli aktuellt under femårsperioden."

Statskontoret föreslår därför att ny ställning till skolans verksamhet tas efter denna femårsperiod. Skulle antalet elever med biståndsuppdrag då fortfarande vara lågt menar statskontoret "att det finns anledning att ifrågasätta skolans verksamhet med nuvarande inriktning."

Statskontorets uppfattning vad gäller lämpligheten av en utvärdering 1980/81 delas av BUN, som i anslagsframställningen för 1978/79 i anslutning till sitt förslag om elevantal under de närmaste åren säger:

"Nämnden föreslår att elevantalet utbildningsår 1978/79 inriktas mot 125. En eventuell ökning till 150 bör inte göras förrän det är möjligt att utvärdera i vilken utsträckning eleverna engageras i utvecklingssamarbete. Detta förutsätter att elever ur åtminstone några årskurser haft tillfälle att inhämta tillräcklig yrkespraktik för att erhålla u-landsuppdrag. Fem till sju års yrkeserfarenhet krävs för majoriteten av ledigförklarade FN-uppdrag. Verksamhetsår 1980/81 torde det finnas förutsättning för en meningsfull undersökning som underlag för beslut om verksamhetens fortsatta inriktning och omfattning."

Målen för utbildningen

I sin översyn av utbildningen citerar nämndens kansli de fyra allmänna utbildningsmål som enligt 1968 års utredning och 1970 års proposition bör ligga till grund för verksamheten (se ovan sid. 00). Kansliet anser att målen bör gälla även i fortsättningen. Mot bakgrund av de första fem utbildningsårens erfarenheter vill man dock föreslå ett femte mål, som man dock inte anser bör väga fullt lika tungt som de fyra ursprungliga, nämligen ett informationsmål:

"5. - Att öka antalet personer med kunskap om u-länderna och biståndsarbetet samt att skapa en breddad rekryteringsbas för organisationer och andra avnämare med internationell inriktning eller som arbetar med u-landsinformation i Sverige."

Förslaget motiveras sålunda:

"De flesta eleverna på BUN är för unga och har för lite yrkeserfarenhet för att direkt kvalificera sig för bistånds- och katastrofarbete. Däremot anser vi, att det är viktigt att de under sin fortsatta förberedelse i Sverige - innan de reser ut och även efter hemkomsten - fungerar som informatörer på sina arbetsplatser, i sina organisationer etc. Ytterligare skäl för en betoning av informationsrollen är den ständigt ökande mängden av informationer via massmedia, flyktingar och invandrare till Sverige och den allmänna internationalisering av utbildningen. I alla dessa fall skapas nya arbetsområden och nya problem (kulturmöte t. ex.), som vi måste ta itu med. Det

har också visat sig att ca 80 % av eleverna efter året vid BUN aktivt arbetar med u-landsfrågor av detta slag. Vi anser att man i skolans målsättning bör ta hänsyn till detta förhållande."

I sin anslagsframställning för 1978/79 citerar nämnden de fyra gällande målen och konstaterar att dessa prövats i samband med den översyn av verksamheten som kansliet företagit. Därvid framkom, förklarar nämnden, inga skäl att föreslå några förändringar eller tillägg. Något femte mål föreslås inte.

Bilaga 7 Forskningsarbetet och SAREC:s framväxt

Av sekretariatet

1 Inledning

Under 1960-talets sista år började stödet till u-landsforskning och liknande verksamhet få en allt mer betydande omfattning.

Under åren 1967/78-1971/72 mer än sexdubblades stödet från ca 5 milj. kr (enligt mycket översiktliga beräkningar) till 32 milj. kr, och under 1973/74 utbetalades ca 38 milj. kr, exkl. utgifter på minst 10 milj. kr inom ramen för det reguljära samarbetet med programländerna.

Närmare hälften av stödet gick fr. o. m. 1971/72 till finansiering av WHO:s fortplantningsforskning. Stöd till konsultativa gruppen för internationell jordbruksforskning, ILO:s världssysselsättningsprogram, UNRISD, UNITAR, olika undervisningsprogram samt hälso- och näringsprogram utgjorde andra huvuddelen. Huvuddelen gick till eller kanaliserades genom internationella organisationer.

Något särskilt anslag eller särskild anslagspost för forskningsarbetet fanns inte. Detta finansierades huvudsakligen från anslaget C 1 Bidrag till internationella biståndsprogram men också från anslaget C 2 Bilateralt utvecklingssamarbete. Det beredande och administrativa ansvaret för u-landsforskningen låg på SIDA med undantag för de generella bidragen till multilaterala organ som UNRIST och UNITAR.

2 U-landsforskningsutredningen

Mot bakgrund av u-landsforskningens växande omfattning tillkallade i april 1971 dåvarande statsrådet Moberg sakkunniga med uppdrag att "utreda frågor rörande inriktning och organisation av forskning med anknytning till u-landsproblem." Enligt direktiven hade utredningen tre huvuduppgifter:

"1) För det första skall den överväga inom vilka områden som Sverige i första hand bör göra insatser. Detta skall ske mot bakgrund av såväl behoven som Sveriges speciella förutsättningar.

2) För det andra skall utredningen föreslå lämplig avvägning mellan olika typer av forskningsinsatser. Som exempel kan nämnas uppbyggnad av forskningspotential i u-land, ökad u-landsforskning i Sverige samt omorientering av annan forskning mot frågor av intresse för u-länderna. De forskningsfrågor som utredningen har att ta ställning till rymmer många slag av aktiviteter:

grundforskning, tillämpad forskning, utvecklingsarbete, överföring av teknologi samt kartläggning och utredningar.

3) För det tredje skall utredningen föreslå organisation för svensk u-landsforskning. Det gäller frågor som ansvarsfördelning och samordning av denna forskning såväl inom Sverige som internationellt. När det gäller Sverige skall utredningen vidare ta ställning till denna samordning på såväl myndighetsnivå som på forskningsutförandenivå.¹

I september 1973 överlämnade utredningen sitt betänkande.¹ Ett kraftigt ökat stöd föreslogs till utvecklingsforskning, med en inriktning "baserad på målen för det utvecklingsamarbete i vilket forskningen skall inordnas". Som en "rimlig minsta ram" föreslogs "att till utvecklingsforskning avsätta 5 % av det totala biståndsanslaget" - vilket för 1977/78 skulle innebära ca 180 milj. kr.

Syftet med ett ökat svenskt stöd borde vara "att producera kunskap som ökar förmågan att förstå och identifiera utvecklingsproblem och förbättra förmågan att bemästra dessa". Något eller några av fem kriterier borde uppfyllas av projekt eller andra insatser inom ramen för ett utvidgat svenskt stöd:

- Området täcks av berörda u-länders utvecklings- och forskningsprioriteringar. Detta gäller särskilt i de fall då forskningsinsatsen skall utföras i berörda u-länder.
- Området är av så grundläggande betydelse i utvecklingsprocessen att en svensk insats bör göras oavsett vad som redan gjorts eller görs på andra håll.
- Området har svensk forskningskapacitet och erfarenhet.
- Området rymmer viktig, men ännu föga uppmärksammat, forskning som kräver pionjärinsatser.
- Området har en sådan karaktär att forskningsamarbete mellan Sverige och berörda u-länder underlättas av Sveriges internationella ställning.

Det vore olyckligt, menade utredningen, - "bl. a. av det skälet att forskningssituationen inom olika områden i åtskilliga detaljer inte är tillräckligt utredd" - om man på förhand skapade starka bindningar vad gällde forskningsnivå. En så hög grad av integration som möjligt borde eftersträvas mellan utvecklingsteoretisk forskning, kartläggningsforskning och sektoriell forskning. När det gällde valet av forskningsområden ville utredningen betona att huvudansvaret borde falla på den framtida organisationen för utvecklingsforskning.

Av central betydelse var, menade utredningen, att forskningsstödet utformades så att forskningen på lång sikt bidrog till "att stärka u-ländernas egen forskningskapacitet och förmåga att analysera och bemästra sina utvecklingsproblem". Forskning och övrig verksamhet borde utformas så att den bidrog till

- att höja u-ländernas forskningskapacitet;
- att utbilda forskare i u-land;
- att så långt möjligt förlägga forskning till u-land;
- att på ett effektivt sätt sprida forskningsresultat till främst beslutsfattare i u-land;
- att förankra utvecklingsforskningen i forskarsamhället.

¹ Forskning för utveckling, SOU 1973:41, Betänkande av u-landsforskningsutredningen.

Stödet borde i möjligaste mån gå till sådan forskning som berevs i u-land. Det var dock uppenbart att den infrastrukturella uppbyggnad och den forskartutbildning som detta krävde skulle ta lång tid. Åtskillig forskning var dessutom så kostsam eller ställde sådana krav på basresurser att de till en början måste bedrivas i u-land.

I direktiven till utredningen sades beträffande utvecklingsforskningens framtida organisation att flera olika *organisationsmodeller* var tänkbara: "En nära till hands liggande lösning är att ge biståndsförvaltningen representation i forskningsråden och på så sätt länka ihop utvecklingsamarbetet med forskningen.

En annan modell kan vara en nämnd med anknytning till biståndsförvaltningen och med uppgift att avge rekommendationer eller besluta beträffande anslagsfördelningen till forskning inom ramen för de medel, som biståndsförvaltningen har att tillgå.

Ännu en modell är en panel eller ett kollegium av forskare och administratörer såsom ett samordnande och rådgivande organ.

Däremot synes det mindre ändamålsenligt att skapa ett särskilt forskningsråd för u-landsforskning. Närbesläktad med tanken på ett särskilt forskningsråd är tanken på ett forskningsinstitut för u-landsproblem placerat i Sverige eller annat land."

Utredningen förordade inrättandet av en *nämnd* för utvecklingsforskning "med uppgift att ge rekommendationer eller besluta beträffande anslagsfördelningen till forskning", samt en till nämnden knuten referensgrupp bestående av företrädare för u-länder och internationell utvecklingsforskning.

Alternativet att förlägga verksamheten till de befintliga forskningsråden, förstärkt genom representation från biståndsförvaltningen, fann utredningen "mindre ändamålsenlig då rådsorganisationens uppbyggnad inte kan sägas motsvara de krav på tvär/mångvetenskaplig bedömning som utvecklingsforskning förutsätter". Rådsorganens inriktning på prövning av och stöd till forskning som initieras utifrån gjorde dem också mindre lämpliga, då "sådana initiativ måste bli ett framträdande inslag i ett organ för utvecklingsforskning". Ett nära samarbete med råden var dock angeläget.

En panel eller ett kollegium av forskare och administratörer såsom samordnande och rådgivande organ, "utan tillgång till egna medel, utan intim och löpande kontakt med praktiska frågor och utan en basorganisation", kunde knappast göra insatser av den omfattning som förutsågs.

Utredningen instämde med direktivens bedömning av ett särskilt forskningsråd, som ett "mindre ändamålsenligt" alternativ. En organisation för utvecklingsforskning måste fullgöra en rådsliknande funktion, men denna utgjorde endast en av flera.

Ett forskningsinstitut skulle kunna utformas så att det motsvarade de krav som borde ställas på problemorientering, tvärvetenskaplighet och u-landscentrering, men olägenheterna bedömdes "uppenbara" då "forskningsinstitut tenderar att rosta relativt snabbt" och ofta har svårt att ställa om till nya forskningsfält. Den av utredningen definierade utvecklingsforskningen täckte ett alltför stort fält för att ett forskningsinstitut skulle vara en lämplig organisation.

Den föreslagna, självständigt beslutande och medelsdisponerande nämnden för utvecklingsforskning borde, menade utredningen, ligga under utrikesdepartementet och bestå av elva av regeringen utsedda ledamöter, varav sex forskare med erfarenhet av u-landsforskning och tvär- och mångvetenskaplig samverkan och fem företrädare för det allmänna. Som sina främst uppgifter skulle nämnden ha

att ta initiativ till forskning av det slag som redovisats ovan
att bedöma och eventuellt stödja ansökningar om forskningsanslag som inkommer från Sverige eller andra länder, samt
att tjänstgöra som rådgivande organ åt Kungl. Maj:t och SIDA i forskningsfrågor.

Nämndens funktioner kunde sägas böra vara två, en offensiv, styrande och initierande, och en rådspräglad, forskningsstödjande.

Ett kansli lett av en generalsekreterare och en administrativ chef skulle tjäna som ett informations- och kontaktcentrum för nämndens verksamhet samt bereda, följa och utvärdera av nämnden stödd forskning. Administrativa tjänster och service borde i största möjliga utsträckning köpas utifrån, framför allt från SIDA, men ett antal tjänster för sektoransvariga borde inrättas, och till deras förfogande borde en projektadministrativ enhet finnas. Kansliet borde vidare ha en informationsenhet. Experter, med fördel rekryterade från u-länder, skulle kunna arvodesanställas för bestämd tid med uppgift att utreda, bereda, genomföra eller utvärdera särskilda projekt.

Ett nära samarbete förutsattes mellan nämnden och SIDA:s olika enheter. Nämndens generalsekreterare borde delta i sammanträden med SIDA:s direktion vid behandling av ärenden av gemensamt intresse. Service – inköp, katedral etc. – borde i största möjliga utsträckning köpas av SIDA. Nämnden skulle vara ett komplement till SIDA.

En organisation av det föreslagna slaget skulle tillgodose

- förankring av verksamheten inom forskarsamhället
- tvär/mångvetenskaplig uppbyggnad
- starkt förbättrade möjligheter för bevakning, forskarrekrutering och projektgenomförande
- grundläggande trygghet för mer långsiktigt engagerade forskare
- cirkulation mellan korttidstjänster och mera fasta tjänster med åtföljande fördelar bl a. för den akademiska utbildningens internationalisering
- kontinuerlig tillväxt av svensk kapacitet för utvecklingsforskning och forskarutbildning på området.

3 Remissorganen

Remissorganen delade i allmänhet utredningens uppfattning om att det fanns behov av ökat stöd till u-landsforskning med den i betänkanterna föreslagna inriktningen och utformningen. En viss tveksamhet uttrycktes av bl. a. LO, SIDA, RRV samt biståndspolitiska utredningen (BPU) till förslaget om att fastställa ett bestämt belopp för forskning. Utredningens förslag om att 5 % av biståndsanslaget skulle anslås för u-landsforskning stöddes bara av några remissinstanser. UKÄ och forskningsutredningen betonade vikten

av i Sverige bedriven u-landsforskning. Forskningsområden av särskild betydelse angavs i forskningsinstitutionernas yttranden.

Förslaget om att inrätta en särskild nämnd med förvaltningsrättslig ställning som ämbetsverk fick stöd av ett antal undervisnings- och forskningsinstanser samt av bl. a. statskontoret. Flera remissorgan ställde sig dock tveksamma till den föreslagna organisationen och menade att en närmare anknytning till SIDA borde eftersträvas. Enligt RRV: "skulle de administrativa behoven kunna lösas inom existerande organisationer".

SIDA betonade att nämndens inrättande skulle leda till att det skulle finnas "två organ på verksnivå, som med identisk behörighet men med olika kompetensinriktning skulle handlägga forskningsärenden. Enligt SIDA:s förmenande fanns det skäl att närmare överväga ett alternativ som nämnts i utredningens direktiv men som denna inte upptagit till positiv behandling, nämligen ett kollegium av forskare och administratörer som ett samordnande och rådgivande organ. Ett sådant kollegium skulle utan svårighet kunna konstitueras så, att tillgång med förtursrätt skulle finnas till medel på en post inom till SIDA anvisat anslag. Kollegiet skulle, i viss likhet med vad som för närvarande gäller Beredningen för studiestöd och humanitärt bistånd till afrikanska flyktingar och nationella befrielseströrelser och Styrelsen för nordiska biståndsprojekt, samverka med SIDA:s verksamhetsstyrelse och kunna rikta förslag, inklusive anslagsframställningar, direkt till Kungl. Maj:t." Något eget kansli, skilt från SIDA, skulle kollegiet inte behöva ha, och häri låg en skillnad från den av utredningen föreslagna nämnden. Utan tvivel skulle SIDA:s kansli behöva förstärkas, såväl kvantitativt som kvalitativt, för att kunna lämna tillfredsställande service åt ett kollegium för u-landsforskning. Sektorbyråerna skulle behöva avdela personal för forskningsärenden, och utredningsbyrån skulle behöva en särskild enhet för dels samhällsvetenskapligt och annat forskningsstöd, som inte naturligen faller under sektorbyråernas behörighet, dels allmän samordning av verkets forskningsärenden. Huvudsekreterare i kollegiet borde vara en befattningshavare på hög nivå i SIDA. Emellertid skulle sådana förstärkningar varken på kort eller lång sikt behöva motsvara vad som skulle krävas för ett separat kansli såsom det av utredningen föreslagna. Behovet av intim samverkan mellan kollegiet och SIDA skulle tillfredsställas och administrativ överorganisation undvikas.

BPU underströk vikten av att beslut beträffande principer, utformning och organisation av det svenska biståndet till utvecklingsforskning inte gavs en definitiv utformning förrän utredningens översyn av den svenska biståndspolitiken förelåg. Relationen mellan den normala biståndsadministrationen och den del som skulle organisera och bedöma bistånd till utvecklingsforskning borde också klarläggas noggrannare, innan definitivt beslut fattades angående utformningen av den senare.

4 Inrättandet av beredningen för u-landsforskning

Genom regeringsbeslut den 18 juni 1975 inrättades en särskild beredning för u-landsforskning bestående av riksdagsledamöter, forskare från olika områden, företrädare för utrikes- och utbildningsdepartementen samt SIDA.

Beredningen inrättades i syfte "... att främja sådan u-landsforskning som kan underlätta för u-länderna att utvecklas mot ökat självbestämmande och mot ekonomisk och social rättvisa".²

I avvaktan på att den biståndspolitiska utredningen slutförde sitt arbete var biståndsdministrern, som ansvarade för beredningen av regeringens ställningstagande, inte beredd att föreslå ett fristående organ. En beredning, vars ledamöter representerade forskningen och det allmänna, med "rådgivande och initierande ställning i förhållande till de instanser som nu beslutar i forskningsärenden, dvs. regering och riksdag, hade befunnits vara att föredra. Riksdagens majoritet delade denna uppfattning. En motion (m) om att organet borde ges en självständig ställning avsågs.

Beredningens uppgift borde, enligt propositionen, vara att "avge rekommendationer om omfattning, inriktning och fördelning av det totala svenska stödet för u-landsforskning liksom om enskilda forskningsinsatser." På eget initiativ och efter egna utredningen skulle den också kunna föra fram förslag om forskningsinsatser.

"Av administrativa skäl och för att kravet om u-landscentrering av forskningen lättare skulle kunna uppfyllas", föreslogs att "beredningens sekretariat förlägs till SIDA". Två nya tjänster vid verket förutskickades för ändamålet. I sekretariatet borde vidare, i syfte att underlätta strävandena att samordna det svenska stödet med vad som sker internationellt, finnas en medverkan från utrikesdepartementet. Utrikesutskottet ansåg det riktigt att beredningen fick nära anknytning till biståndsmyndigheterna.

Utredningens förslag om att 5 % av de totala biståndsanslagen skulle avsättas för utvecklingsforskning fördes inte fram i propositionen. Trots att flera remissinstanser hade anmält en viss tvekan inför att fastställa ett visst belopp för forskning föreslogs emellertid att medel för allt svenskt stöd utanför de bilaterala landprogrammen skulle anvisas från en särskild anslagspost under anslaget C 1 (bidrag till internationella program), det anslag från vilket större delen av det hittills lämnade stödet beräknats. Behovet av en samlad bedömning talade, trots sekretariatets nära anknytning till SIDA, hörför. I en motion (fp) föreslogs att riksdagen som sin mening skulle ge till känna att SIDA skulle ha beredningsansvaret i frågor rörande u-landsforskning. Utrikesutskottet tillstyrkte motionen i den delen sedan man konstaterat att de i budgetpropositionen framlagda förslagen utgick ifrån att beslutsprocessen principiellt skulle förbli oförändrad och att både SIDA och regeringen sålunda skulle komma att besluta i forskningsärenden. SIDA skulle ha beredningsansvar också i de fall regeringen beslutade. Utskottets socialdemokrater reserverade sig beträffande beredningsansvaret. Enligt reservationen skulle beredningen vara rådgivande och bereda alla u-landsforskningsärenden oavsett om SIDA eller regeringen beslutar. Riksdagen biföll reservanternas förslag.

I syfte att skapa utrymme för nya u-landsforskningsinsatser i enlighet med propositionens riktlinjer beviljades för beredningens första verksamhetsår (1975/76) en anslagshöjning med ca 25 %, från drygt 60 till 75 milj. kr. Närmare 15 milj. kr därav skulle kunna användas för nya insatser.

Beträffande u-landsforskningens inriktning och utformning betonades i budgetpropositionen att prioritet bör ges åt "sådana forskningsbehov som aktualiseras av u-länder som i sin utvecklingspolitik strävar mot ekonomisk

² Prop. 1975:1, bil. 5.

och social rättvisa och ökat självbestämmande". Önskemål om forsknings-samarbete från programländer borde ges "klar förtur". Forskningsstödet fördelning på olika områden borde "i betydande mån göras beroende av vilka insatser som efterfrågas direkt av u-länderna". De områden som tyngdpunkten därtills legat på var väsentliga, men också andra områden kunde vara angelägna. Möjligheterna till internationell samordning genom exempelvis en särskild grupp, som den konsultativa gruppen för internationell jordbruksforskning, borde tillmätas betydelse vid val av områden.

Utredningens uppfattning att alla slag av forskning, inklusive utvecklingsteoretisk och kartläggande forskning, skulle kunna komma i fråga delades av biståndsdministrern. Tonvikten borde dock läggas på "konkreta problem, som kan ge resultat på relativt kort sikt". Särskilda svenska insatser på de utvecklingsteoretiska och kartläggande områdena var motiverade av behovet att öka vår egen kunskap om och förståelse av u-ländernas situation liksom av Sveriges roll i ett internationellt samarbete.

I enlighet med u-landsforskningsutredningens förslag och de grundläggande principerna för det svenska utvecklingssamarbetet borde, betonade biståndsdministrern, stödet till u-landsforskning vara "starkt u-landscentrerat". Åtgärder som bidrog till att höja u-ländernas egen forskningskapacitet skulle prioriteras: "Den forskning som får stöd skall i så stor utsträckning som möjligt bedrivas av u-landsinstitutioner och av u-landsforskare." Kravet på u-landscentrering gällde också där svensk forskning engagerades.

5 SAREC:s första verksamhetsår

SAREC (Swedish Agency for Research Cooperation with Developing Countries), som beredningen valt att kalla sig, har nu varit verksam i litet mer än två och ett halvt år. Erfarenheter och inriktning redovisas i dess anslagsframställningar för 1977/78 och 1978/79.

Sin uppgift beskriver SAREC sålunda i anslagsframställningen för 1977/78:

"SAREC har till uppgift att stärka forskningens roll inom utvecklingssamarbetet och att göra handläggningen av olika forskningsinsatser mer enhetlig samt att tillföra vetenskaplig kompetens till bedömningen av dem".

Ett tvärvetenskapligt sekretariat, förlagt till SIDA:s lokaler, på 15 personer har byggts upp för att planera och samordna verksamheten. Av dessa har fyra tjänster på SIDA:s lönekvot, en avlönas av AMS och tio, inklusive beredningens huvudsekreterare, avlönas med medel som SAREC disponerar för administration m. m. Sekretariatet har etablerat ett intimt samarbete med SIDA. Verkets "servicebyrå" (personalbyrå, ekonomibyrå etc.) betjänar också SAREC, SIDA-tjänstemän deltar i insatser som bereder forskningsinsatser, SAREC:s samarbete med programländerna bedrivs i intimt samarbete med biståndskontoren och SAREC är representant i SIDA:s direktion. För att på ett informellt sätt avgöra frågor om arbetsfördelning, för diskussion om tillsättning av vetenskapliga arbetsgrupper, prioriteringar och andra frågor av gemensamt intresse finns sedan våren 1977 en särskild samrådsgrupp med företrädare för SIDA:s verksamhet och SAREC. Samarbetet med utri-

kesdepartementet har bl. a. tagit sig den formen att en representant för u-avdelningen regelbundet deltar i möten med beredningen och inom sekretariatet.

Såväl SIDA som utrikesdepartementet är representerade i beredningen, SIDA genom sin generaldirektör och utrikesdepartementet genom chefen för u-avdelningens planeringsenhet. Ordförande är landshövdingen Camilla Odhnoff. Vetenskaplig kompetens tillförsäkras sig SAREC, genom forskarrepresentation i beredningen, medarbetare med erfarenhet av och kännedom om u-landsinriktad forskning inom sekretariatet, kontakter med forskningsråden samt genom fem till beredningen knutna referensgrupper, i vilka företrädare för SIDA ingår (utvecklings teori och samhällsvetenskap, jordbruk och landsbygdsutveckling, teknologi och industrialisering, hälso- och näringsfrågor samt utbildning och kommunikation). SAREC:s undan för undan utbyggda kontaktnät med det svenska och internationella forskningsområdet gör det i ökande grad möjligt för beredningen att tjänstgöra som en brygga mellan SIDA och forskningen och att mobilisera forskningsresurser för u-ländernas behov.

Inom givna ekonomiska ramar beslutar SAREC själv om bl. a. administration, utredningar och insatsberedelser. För budgetåret 1977/78 uppgår dessa till 1,7 milj. kr för planering och administration av forskningsstödet inklusive expenser för informationsfrågor och 0,8 milj. kr för mindre forskningsinsatser, insatsberedelser, utredningar, vetenskapliga arbetsgrupper etc. Vidare beslutar SAREC fr. o. m. 1977/78 själv om stöd till u-landsforskning i Sverige (1977/78 har 4,9 milj. kr fördelats). I övrigt arbetar SAREC genom rekommendationer till regeringen och SIDA. Verkets generaldirektör fattar inom sitt kompetensområde de formella besluten om enskilda forskningsinsatser till en högsta beräknad kostnad av 1,0 milj. kr per insats. SAREC har, bl. a. i anslagsframställningen för 1978/79, begärt att inom ramen för 1 milj. kr själv få besluta om mindre forskningsinsatser (högst 100 000 kr). Beredningen har redan idag, enligt regleringsbrevet för 1977/78, formell möjlighet att besluta om sådana insatser, men enbart inom ramen för de 0,8 milj. kr som också skall täcka kostnader för insatsförberedelser och vetenskapliga arbetsgrupper.

I anslagsframställningen för 1978/79 anlade SAREC också mera övergripande aspekter på beredningens ansvarsområde. Man sade sig finna det naturligt om den biståndspolitiska utredningen prövade förutsättningarna för att ge beredningen större formellt beslutsansvar.

"När SAREC bildades förutsågs att biståndspolitiska utredningen skulle se över administrationen av stödet till u-landsforskning liksom av det övriga utvecklingssamarbetet. Även om det ännu är för tidigt att dra några bestämda slutsatser om en verksamhet som pågått i bara två år finns det inslag i beslutsordningen för forskningsstödet som biståndspolitiska utredningen har anledning att ta upp. SAREC har egen beslutanderätt vad gäller administration, insatsförberedelser och forskningsrådsfunktionen i förhållande till svensk forskning. I övrigt arbetar SAREC genom rekommendationer till regeringen och SIDA. Fortsatt nära samarbete med SIDA vid förberedelser och förvaltning av insatser är en förutsättning för att SAREC skall kunna handlägga forskningsfrågorna inom det vida fält som omfattas av utvecklingssamarbetet. Eftersom beredningen de facto har ansvaret för att planera

det särskilda svenska stödet för u-landsforskning är det dock naturligt om förutsättningarna prövas för att också ge den ett större formellt ansvar när beslut skall fattas."

I ett sammanfattande omdöme i anslagsframställningen för 1977/78 om uppdelningen av ansvaret för beredning och beslut på olika organisationer förklarade SAREC att de "i de flesta fall ... kunnat tillämpas utan att onödigt dubbelarbete uppkommit":

"Genom samarbetet med SIDA och utrikesdepartementet i förberedelserna av insatser och genom att SIDA:s generaldirektör ingår i beredningen har hittills i de flesta fall uppdelningen av ansvaret för beredning och beslut på olika organisationer kunnat tillämpas utan att onödigt dubbelarbete uppkommit."

SIDA betonar i sin anslagsframställning för 1978/79 att en klar gränsdragning ofta inte är möjlig mellan forskningsinsatser i internationell regi som stöds genom SAREC och den ämnesinriktade verksamhet som SIDA stöder inom ramen för särskilda program:

"Nuvarande administration och anslagsmässiga uppdelning av stödet till u-landsforskning medför", säger styrelsen vidare, "stora krav på samordning av planering och insatsberedning. För samråd i policyfrågor, om arbetsfördelning etc. finns en central kontaktgrupp. SAREC gör värdefulla insatser som medbedömare och rådgivare åt SIDA inom det ämnesinriktade forskningsstödet."

I sitt remissvar på den biståndspolitiska utredningens huvudbetänkande återkom styrelsen till frågan om relationen mellan SIDA och SAREC:

"Forskningens växande betydelse för att lösa problem är uppenbar. Forskning i dess vidaste bemärkelse har alltmer kommit att inlemmas i utvecklingsansträngningarna, nationellt och internationellt. Det visar sig svårt och tveksamt att skilja ut behovet av forskning och tillämpningen av forskningsresultat från utvecklingsarbetet inom de breda ämnessektorerna. Mot denna bakgrund bör nuvarande uppdelning mellan SIDA och SAREC som från varandra fristående organ prövas."

SAREC:s verksamhet är indelad i fem program:

- 1) forskningssamarbete med enskilda u-länder, i första hand programländerna
- 2) forskningssamarbete mellan u-länder samt särskilda forskningsprojekt
- 3) internationella forskningsprogram (ca 75 % av anslaget)
- 4) u-landsforskning i Sverige samt
- 5) planering och administration

SAREC:s beräkningsunderlag för 1978/79, baserat på ett begärt anslag på 110 milj. kr, framgår av tabellen nedan.

I budgetproposition (1977/78:100) har 100 milj. kr beräknats.

	Utbetalningar	Avtalat	Beslutade och planerade åtaganden	
			1976/77	1977/78
I Forsknings-samarbete med u-länder	0,4	6,3	10,1	15,0
II Forsknings-samarbete mellan u-länder samt särskilda forskningsprojekt m. m.	3,8	5,2	10,0	11,0
III Internationella forsknings-program	62,0	63,9	75,1	80,0
IV Svensk u-landsforskning m. m.	3,3	3,3	6,5	10,0
V Administration m. m.	1,7	1,7	1,7	2,0
Summa utbetalningar/åtaganden I-V	71,2	80,4	103,3	118,0
Anslaget/äskat anslag		85,0	90,0	110,0
Ingående/beräknad ingående oin-tecknad reservation		16,7	21,3	8,0
Summa tillgängliga medel		101,7	111,3	118,0

I sin behandling av forskningsstödet betonar SAREC, liksom budgetpropositionen, att en växande andel bör reserveras för direkt stöd till forskningssamarbete med u-länderna. U-ländernas krav i FN om stöd till att bygga upp en egen bas för forsknings- och utvecklings-samarbete anser SAREC vara centralt. En egen forskningskapacitet i u-länderna är, förklarar SAREC i anslagsframställningen för 1977/78, "en förutsättning för att forskning skall komma till stånd om de frågor som är de mest angelägna och att de, när de anser att detta är det bästa alternativet, skall kunna efterfråga och anpassa forskningsresultat och teknologi i de rika länderna, i internationella forskningsprogram och i multinationella företag." SAREC har uppfattningen "att bristen på personal och institutioner i u-länderna som kan efterfråga, anpassa och utveckla existerande kunskap är ett svårare utvecklingshinder än att kunnande ibland helt saknas."

Hittills har endast en mindre del av forskningsstödet avsett forskningssamarbete med u-länderna. Av utbetalningarna 1976/77 från de särskilda medlen för u-landsforskning utgjorde 62 utav 71 milj. kr stöd till internationella organisationers forskningsprogram och projekt i samarbete med FN-organ (multibi). Endast 4,2 milj. kr utbetalades för forskningssamarbete med u-länder (0,4) och forskningssamarbete mellan u-länder m. m. (3,8). Avtal hade dock ingåtts om sammanlagt 11,5 milj. kr och för 1978/79 har SAREC beräknat 26 milj. kr (15 milj. kr resp. 11 milj. kr). SAREC förutser dock att en stor del av det svenska stödet också under de närmast kommande budgetåren kommer att gå till internationella forskningsprogram. Beräkningen av 26 milj. kr för 1978/79 torde snarare vara att betrakta som en viljeytring än som en bedömning av faktiska medelsbehov.

Argumentationen för inriktningen på programländer (vilka enligt 1975/76

års budgetproposition borde ges "självklar förtur"), ägnade SAREC ett betydande utrymme i sin anslagsframställning för 1977/78 då frågan om bilateralt forskningsstöd vid sidan av landramarna "aktualiserat flera principiella och biståndspolitiska frågor." Det låg nära till hands att hävda, konstaterade man, att stöd för forskning får den plats det bör ha i biståndet om mottagarländerna själva inom landramen får bestämma hur mycket de vill avsätta" för forskningsändamål, och forskningsstöd ingår också i samarbetet med flera programländer. Ändå fann SAREC vissa former av särskilt forskningsstöd till programländerna motiverat. U-landsregeringarna befinner sig, menar SAREC, i ett ständigt dilemma:

"Vid planering av olika utvecklingsaktiviteter tvingas u-landsregeringar ofta konstatera att det fattas grundläggande kunskap om den egna situationen om tillgängliga resurser och om metoder och teknologi för att åstadkomma en önskad produktionsökning, hälsotillståndsförbättring e. d. I varje sådan situation ställs u-landet inför valet att söka få fram kunskaper inom landet eller att anlita utländska experter, konsulter eller köpa teknologi. Eftersom behoven som skall tillgodoses ofta är trängande ligger det nära till hands att lägga stor vikt vid det som snabbast leder till konkreta resultat. Skapandet av en i och för sig önskad egen kapacitet för kunskapsutveckling, forsknings- och utvecklingsarbete skjuts på framtiden därför att u-landsregeringarna inte anser att de har råd att avstå från resultat som med importerat, ibland inte särskilt relevant kunnande, kan åstadkommas på kort sikt. De stora resurserna för forskning i i-länderna kan också verka återhållande på u-länders vilja att börja bygga upp forsknings-situationer, utbilda forskare etc. Farhågor finns om att den egna förmågan (i isolering) trots satsningar inte räcker till för mer än 'att återuppfinna hjulet' och att forskning som kan påverka utvecklingen också i fortsättningen kommer att vara koncentrerad till de rika länderna och de multinationella företagen."

Situationen förklarar såväl u-ländernas önskemål om att få bistånd för att bygga upp egen kapacitet för forskning och utvecklingsarbete, och om att de rika länderna skall forska mer kring deras problem, som det förhållandet att programländerna endast i begränsad omfattning begärt forskningsstöd inom landramarna. För SAREC innebär det en särskild uppgift, nämligen att koppla samman intresset bland svenska forskare för att syssla med u-landsfrågor, och dessa forskares intresse av att resultatet av deras arbete skall vara till nytta för u-länderna, med u-ländernas behov och önskemål om att dels kunna använda forskningsresultat i sin utveckling, dels bygga upp en egen forskningskapacitet. SAREC kan, på grundval av u-landsönskemål uttryckta genom behöriga kanaler, "erbjuda ett u-land stöd för att knyta kontakter med svensk forskning och för att med olika grad av medverkan av svenska institutioner och forskare genomföra forskningsprojekt". Syftet med samarbetet skall självfallet vara att för u-landets räkning få fram forskningsresultat, utbilda forskare etc., men i de fall där svenska institutioner är inblandade faller nyttan på både u-landet och Sverige och "verksamhet där det direkta utbytet kan vara i hög grad jämnt fördelat mellan givare och mottagare bör inte konkurrera inom en landram på lika villkor med mer exklusiva u-landsangelägenheter". Endast genom att finansiera bilateralt forskningssamarbete också utanför landramarna kan man, menar SAREC vidare, åstadkomma en sådan kontinuitet i samarbetet som

krävs för att man skall kunna förutse omfattning och inriktning av u-ländernas intresse, på ett sätt som underlättar engagemanget av svensk forskning, och uppbyggandet av en svensk resursbas.

I sin argumentation har SAREC försökt definiera villkoren för det forskningssamarbete med programländerna, som enligt budgetpropositionen borde ges "självklar förtur". Den ömsesidiga nyttan, vilken för svensk del är helt legitim då den är en förutsättning för programlandets nytta, motiverar finansiering från det särskilda forskningsanslaget utanför landramarna. Av resonemanget borde följa att finansiering innanför landramarna är det naturliga då nyttan är ensidigt u-landets. Denna slutsats drar dock SAREC inte uttryckligen i sin anslagsframställning, och det är tydligt, att döma av aktuella insatser, att SAREC också är inställd på att i programländerna finansiera forskningsverksamhet där den tänkta svenska involveringen är ringa eller ingen alls. Valde SAREC att strängt följa principen om ömsesidig nytta skulle samarbetet med programländer knappast kunna få den betydande omfattning som SAREC syftar till, och som statsmakerna förordar. I anslagsframställningen för 1978/79 förklarar SAREC att forskningsstödet till programländerna bör utgöras av begränsade, vanligtvis inte långsiktiga åtaganden, som kompletterar det övriga biståndet:

"Forskningsstödet genom SAREC till programländer bör vara ett komplement till det övriga biståndet. Syftet med forskningsstödet utanför landramarna skall vara att med mindre insatser underlätta för u-landet att utforma en utvecklingsorienterad forskningspolitik och att utveckla och använda sina resurser för forskning effektivare. Förhoppningen är att resultat som nås på detta sätt skall göra större egna eller biståndsfinansierade satsningar motiverade. Forskningsstödet från SAREC till enskilda länder bör som regel inte avse långsiktiga åtaganden i stora projekt, byggnation e. d."

Med vissa programländer kan samarbete ske i form av institutions- och/eller projektstöd i andra genom s. k. landramar för forskning, som ställs till ländernas forskningsprioriterande och -finansierande organs förfogande. Under 1976/77 tecknades avtal om stöd med vardera 2 milj. kr till de centrala forskningsmyndigheterna i Sri Lanka, Tanzania och Vietnam. Diskussioner förs med Zambia, Cuba, Botswana och Guinea-Bissau.

I anslutning till behandlingen av forskningssamarbetet med enskilda u-länder betonas att SAREC kan spela en viktig roll som förmedlare av kontakter mellan svenska institutioner och u-landsinstitutioner:

"SAREC kan också medverka till att stärka u-ländernas kapacitet för forskning genom att på områden som prioriteras av dessa identifiera svenska institutioner som kan vara med och lösa forskningsuppgifter tillsammans med en u-landsinstitution. På direkt förfrågan från u-länder har SAREC under det gångna året givit stöd för en inledande kontakt mellan institutioner. ... I ett par fall har initiativ från svenska forskare mötts av starkt u-landsintresse och resulterat i institutionssamarbete, som finansieras av medlen för stöd till svensk u-landsforskning."

I u-ländernas strävan att bygga upp en egen forskningskapacitet spelar *forskningssamarbete mellan u-länder* en stor roll. Inom ramen för vad som kallas kollektiv självvillit har u-länderna på flera områden initierat regionalt samarbete. SAREC stöder sådan utveckling i Asien, Afrika och Latinamerika. I detta sammanhang ges även stöd till s. k. kritisk utvecklingsforskning, som granskar i-ländernas och de multinationella företagens ut-

vecklingspolitik. Stöd ges bl. a. till ILET, latinamerikanska institutet för transnationella studier.

Den finansiellt sett ojämförligt mest betydande delen av forskningsstödet utgörs, som tidigare konstaterats, av *bidrag genom internationella organisationer* till olika sektorforskningsprogram där det främsta syftet är att lösa specifika forskningsuppgifter av allmänt intresse för flera u-länder. Den största enskilda insatsen är stödet genom WHO för forskning om mänsklig fortplantning och utveckling av bättre preventivmedel. Totalt har från 1971/72 t. o. m. budgetåret 1976/77 145 milj. kr satsats på detta projekt och Sverige står därmed för närmare 60 % av den totala kostnaden. För 1977/78 finns en utfästelse om ett svenskt bidrag på 30 milj. kr. På initiativ bl. a. av Sverige kommer WHO att göra en utvärdering av programmet. SAREC har tillsatt en insatsgrupp som skall följa WHO:s genomgång och göra en egen värdering av programmet utifrån målen för det svenska stödet för u-landsforskning. SAREC föreslår att WHO skall få ett oförändrat svenskt bidrag för fortplantningsforskningen budgetåret 1978/79 i avvaktan på att utredningsarbetet ger underlag för ett långsiktigt ställningstagande.

Under budgetåret 1976/77 inleddes ett stöd med sammanlagt 40 milj. kr under en treårsperiod till WHO:s program för forskning och utbildning i tropiska sjukdomar. På förslag av SAREC har regeringen också beslutat om fortsatt bidrag med 4,0 respektive 4,5 milj. kr under 1977/78 och 1978/79 för forskning inom nutrition bl. a. om amning och om hälso- och sjukvårdssystem. WHO planerar att samla olika forsknings- och aktionsprogram på dessa och angränsande områden till ett särskilt program för satsning på att stärka primärhälsovården i u-länderna.

Sverige har sedan budgetåret 1972/73 givit bidrag till internationell jordbruksforskning genom den konsultativa gruppen för internationell jordbruksforskning CGIAR, en sammanslutning av 30 länder och organisationer varav 18 är biståndsgivare, med uppgift att säkra finansiering av för närvarande 11 internationella jordbruksforskningsinstitut och program.

Syftet är att bidra till en ökad livsmedelsproduktion i u-länderna. Från början har forskningen varit huvudsakligen inriktad på förädling av de viktigaste sädeslagen. Under senare år har verksamheten omfattat andra växtslag och även ekonomiska och sociala aspekter av jordbruksproduktionen. SAREC har nyligen avslutat en utvärdering av gruppens verksamhet. Med ledning av denna föreslås, att CGIAR bör ges ett fortsatt stöd under den kommande femårsperioden av ungefär oförändrat realt värde.

Stöd för jordbruksforskning utgår också till FAO för ett projekt delvis utfört vid växtförädlingsanstalten i Svalöv för att höja proteinhalten i sädeslag och för ett annat som rör gräshoppsbekämpning samt till internationella centret för ekologisk och fysiologisk forskning om insekter, ICIPE i Nairobi för forskning om andra insekter som är skadliga för u-ländernas jordbruk eller som sprider sjukdomar.

Övriga internationella forskningsprogram som stöds är bl. a. ILO:s världssysselsättningsprogram, WEP, som fått en utfästelse om 5 milj. kr för 1978/79; FN:s forskningsinstitut för social utveckling, UNRISD, som bedriver forskning framför allt inriktad på att kartlägga samspelet mellan ekonomiska, sociala och andra faktorer i utvecklingsprocessen samt FN-universitetet.

Det sammanlagda medelsbehovet för stöd till internationella forskningsprogram budgetåret 1978/79 beräknas till 80 milj. kr.

I SAREC:s uppgifter ingår också att stödja *u-landsforskning i Sverige* i syfte att öka intresset bland svenska forskare för samarbete med u-länder och för forskning som u-länderna kan dra nytta av. Efter ansökan fördelade SAREC budgetåret 1976/77 2,4 milj. kr till 39 u-landsforskningsprojekt vid svenska institutioner. För 1977/78 har 4,9 milj. kr fördelats på 87 projekt. Antalet ansökningar var 167 och det sökta sammanlagda beloppet var närmare 18 milj. kr. Planeringsanslag har givits bl. a. för projekt som SAREC funnit angelägna men där förutsättningarna för att etablera ett u-landssamarbete behöver utredas i kontakt med berört u-lands forskningsmyndigheter. För detta det fjärde av SAREC:s program, stöd till u-landsforskning i Sverige, beräknas för budgetåret 1978/79 10 milj. kr, inklusive fortsatt stöd till institutionen för näringslära vid Uppsala Universitet samt medel för mindre forskningsinsatser, insatsförberedelser, utredningar och vetenskapliga arbetsgrupper etc. (se ovan).

Bilaga 8 Några organ för internationellt utvecklingssamarbete

Av sekretariatet

Biståndsorganens ställning

Sedan 1960-talets början har allt fler länder inrättat särskilda statliga organ för utvecklingssamarbete med u-länder.

FN-besluten om 1960-talet och senare 1970-talet som "utvecklingsårtonden" ledde nämligen till att flera länder än tidigare ägnade uppmärksamhet åt att bygga upp ett långsiktigt utvecklingssamarbete med u-länderna. Därmed följde nya slag av statliga myndighetsuppgifter med krav på nya administrativa former.

De flesta länder har inrättat biståndsorgan med anknytning till utrikesdepartementen. I ett par länder, -Storbritannien och Västtyskland - finns särskilda biståndsdepartement. I andra t. ex. Australien, Belgien, Danmark, Finland, Nederländerna, Nya Zeeland och Schweiz utgör biståndsorganet en avdelning inom utrikesdepartementet. I bl. a. Canada, Norge och USA har biståndsorganen en viss självständig ställning gentemot utrikesdepartementen. Flera länder har liksom Sverige biståndsministrar utan egna departementen, t. ex. Belgien, Danmark och Nederländerna. Vissa länder, bl. a. Frankrike, Italien och Japan har inte ett samlande biståndsorgan utan ansvaret är fördelat mellan olika organ t. ex. tekniskt gävobistånd och finansiellt kreditbistånd eller för olika slags samarbetsländer.

Enligt en brittisk studie av biståndsadministration i olika givarländer kan förekomsten av ett särskilt biståndsorgan förklaras av behovet att balansera olika fackministeriers särintressen i u-landspolitiken.¹⁾ I början av 1960-talet försökte, enligt studien, åtskilliga länder åstadkomma denna balans genom att inrätta samarbetskommittéer mellan olika departement och myndigheter. Erfarenheterna visade emellertid att de fackdepartementala synpunkterna dominerade om dessa kommittéer inte hade stöd av ett eget kansli som arbetade utifrån en biståndspolitisk utgångspunkt, dvs. med särskild inriktning på målet att åstadkomma ekonomisk och social utveckling i u-länderna.

¹⁾ George Cunningham: *The Management of Aid Agencies. Donor structures and procedures for the administration of aid to developing countries.* Overseas Development Institute, London 1974

2 Administrativa aspekter

I den här bilagan behandlas främst följande aspekter på några andra länders biståndsmyndigheter, och på ett par internationella biståndsorgan:

Politisk och administrativ styrning av utvecklingssamarbetet

Hur fattas beslut om biståndsvolym, finansieringsvillkor, fördelning på länder eller på annat sätt, biståndspolitiska riktlinjer och tillämpningsdirektiv? Hur samordnas u-landspolitiken?

Arbetsfördelning mellan de olika biståndsorganen i resp. land, eller mellan de olika delarna av biståndsorganet; biståndsmyndighetens organisationsstruktur

I vissa länder är biståndsförvaltningen uppdelad på flera organ. En inledningsgrund är efter biståndsfunktionen, t. ex. olika organ för tekniskt bistånd/finansiellt bistånd, bilateralt/multilateralt bistånd, planering och beredning/genomförande av biståndsinsatser, bistånd till f. d. kolonier/till övriga u-länder. Dessa indelningsgrunder förekommer såväl mellan olika organ som mellan olika enheter inom ett och samma organ, eller bådadera. Beträffande strukturen inom ett biståndsorgan är den vanliga indelningen av den operativa verksamheten antingen efter geografiska områden eller efter ämnesområden. Ofta föreligger liksom i SIDA någon kombination av dessa organisationsprinciper.

Tjänstemännens bakgrund och kompetens – generalister eller specialister?

En del biståndsorgan består av generalister – allmänadministratörer eller diplomater med kunskaper både om behoven och förhållandena i vissa u-länder och om vilka resurser som finns tillgängliga för utvecklingssamarbetet. Deras roll är att förmedla resurser och anpassa dem till behoven i olika länder. Andra organ har satsat mer på specialiserad fackkompetens inom olika ämnesområden och svarar internt för en stor del av berednings- och genomförandearbetet.

Den här organisationsaspekten är nära förbunden med biståndsorganets förhållande till andra institutioner som är involverade i utvecklingssamarbetet – ju mindre egen fackkompetens, desto mer samarbete med universitet, företag och fackmyndigheter.

Graden av fältorientering och decentralisering av verksamheten

Hur stor del av organisationen är decentraliserad till biståndskontor och ambassader? Vilka arbetsuppgifter utförs vid dessa kontor?

Vilka beslut är delegerade till fältet? Hur integrerad är biståndsrepresentationen i beskickningen, och vilken möjlighet finns till självständiga biståndspolitiska beslut?

USA

Biståndsorganets ställning

Det amerikanska ulandsbiståndet administrerades efter andra världskriget av flera olika organ som avlöste varandra. Det nuvarande biståndsorganet, Agency for International Development AID, inrättades av president Kennedy 1961 bl. a. som en åtgärd för att markera FN:s utvecklingsårtionde. Tekniskt och finansiellt bistånd sammanfördes i AID som ansvarar för huvuddelen av såväl det bilaterala som det multilaterala biståndet.

Även om AID täcker en större del av utvecklingssamarbetet än sina föregångare är det fortfarande betydande delar som andra organ ansvarar för:

Livsmedelsbiståndet regleras av särskild lagstiftning. Det motiverades ursprungligen främst av jordbrukspolitiska hänsyn. Idag har utrikespolitiska aspekter på livsmedelsbiståndet ökat i vikt, liksom humanitära och utvecklingsbefrämjande mål. Fortfarande har jordbruksdepartementet huvudrollen i administrationen. Samordning med AID och utrikesdepartementet sker i en särskild kommitté. Jordbruksdepartementet har egna representanter på beskickningarna, och deras huvuduppgift är att utvidga exportmarknaderna för amerikanska livsmedel.

Fredskåren inrättades 1961 som ett särskilt administrativt organ. Den har senare sammanslagits med den inhemska sociala frivilligtjänsten till det gemensamma organet Action.

Kreditbiståndet handläggs delvis utanför AID. Finansdepartementet ansvarar för samarbetet med och bidragen till de internationella utvecklingsbankerna, t. ex. världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna. AID handlägger bilaterala krediter till utvecklingsprojekt och -program. I en samordningskommitté för lån till u-länder finns representanter för AID (ordförande), utrikesdepartementet, finansdepartementet och export-importbanken som sedan 1934 svarar för exportkreditfinansiering på kommersiella villkor. Kommitténs uppgift är att se till att AID inte beviljar några biståndskrediter för ändamål som kunde finansieras på kommersiella villkor. Dessutom finns ett utvecklingsbolag, Overseas Private Investment Corporation (OPIC), som kompletterar biståndet genom att lämna investeringsgarantier samt lån och lånegarantier till amerikanska företags u-landsetableringar. AID:s chef är ordförande i OPIC:s styrelse.

Ett övergripande samordningsorgan för u-landspolitiken – Development Coordination Committee (DCC) – omfattar representanter för utrikes-, jordbruks-, finans- och handelsdepartementen. Ordförande är AID-chefen. AID har under senare år fått ökat inflytande över den amerikanska politiken i globala internationella ekonomiska frågor.

Anslagsstilldelning och biståndsplanering

Den amerikanska kongressen utövar betydligt större inflytande och detaljkontroll över biståndsverksamheten än de lagstiftande församlingarna gör i andra länder. Medel för det amerikanska biståndet anslås efter en procedur som är unikt komplicerad. USA är det enda land där lagstiftningarna regelbundet gör nedskärningar i regeringens föreslagna biståndsprogram. Biståndslagstiftningen omfattar 100 sidor. Den innehåller bl. a. över 100 de-

taljkrav som måste beaktas och bedömas för varje insats. Varje sådan bedömning skall särskilt redovisas. Kongressens krav innebär desutom att biståndet skall inriktas på små projekt, att alla projekt skall godkännas av kongressen, och att inga ändringar i de av kongressen godkända projektplanerna får göras utan kongressutskottets godkännande. Innan kongressen börjar ta ställning till medelstilldelningen ("appropriations") för olika projekt och program, skall senaten och representanthuset godkänna en särskild lag om biståndets inriktning med utgiftsramar för de närmaste åren ("authorization bill").

Tungrad administration

Varje år utarbetas 100–150 nya projektförslag och genomsnittligt pågår genomförandet av omkring 400 projekt. Det är mot denna bakgrund kritiken mot AID som en trög, ineffektiv och byråkratiskt stel organisation ska ses. Sådana omdömen förekommer bl. a. i en biståndsutredning som under 1977 gjordes av Brookings Institution på uppdrag av National Security Council. Det heter där att det förvånande inte är att AID:s effektivitet är ojämn, utan att det under rådande omständigheter över huvud taget går att producera ett så stort biståndslöde som är fallet. AID tvingas prioritera framställningen av beslutsunderlag före själva biståndproduktionen. Enligt Brookingsrapporten framställs årligen en enorm mängd papper för att informera beslutsfattarna – både inom AID och för kongressen – och argumentera för nya insatser och ändringar i pågående. Beredningen blir därigenom mycket tidskrävande. Det tar minst 2 1/2–3 år från det att ett projektförslag inlämnas från ett biståndskontor tills insatsen kommer igång.

AID:s organisation och personal

AID:s personal har minskat från ca 17 600 när USA var som mest engagerat i Indokina i slutet av 1960-talet till omkring 5 700 f. n., en minskning med ca 70 %. Vid huvudkontoret i Washington tjänstgör f. n. ca 2 300 personer. Vid biståndskontoren arbetar omkring 1 200 amerikanska tjänstemän och 2 200 lokalanställda.

En mindre omorganisation ägde rum under 1977. Organisationen stomme är nu liksom tidigare de fyra geografiskt indelade byråerna (för Afrika, Asien, Latinamerika och Mellanöstern) som svarar för samordningen av samarbetet med enskilda länder inom integrerade landprogram för såväl tekniskt som finansiellt bistånd. De kompletteras av fem funktionellt definierade byråer för

- sektorinriktade resurser (Development Support); byrån är ny och ersätter de tidigare byråerna för tekniskt bistånd och för befolkningsprogram och stöd till enskilda organisationer. Byråns uppgift är att förmedla teknisk expertis inom de olika ämnesområdena i AID:s program. Den samordnar också forskningsverksamheten.
- programplanering och uppföljning, policy, budget, information samt miljö- och kvinnofrågor
- servicefunktioner som inköp, juridik, administrativ planering och databehandling

- samordning med andra regeringsorgan och internationella program; denna nya byrå innehåller DCC-sekretariatet och enheter för samordning av AID:s samarbete med FN-organen, DAC och andra internationella organisationer
- enskilda organisationer, katastrofbistånd, livsmedelsbestånd m. m.

Omorganisationen har syftat till att decentralisera verksamheten till fältorganisationen och delegera större beslutsbefogenheter till biståndskontoren. Huvudkontorets byråer har fått en inriktning som skall öka möjligheterna att motsvara fältets krav. Länderbyråerna har givits ökad auktoritet, mer personal och större ansvar för att ombesörja det stöd som biståndskontoren behöver för att fullgöra sina utökade uppgifter. De nya sektorbyråerna har till uppgift att mer effektivt utnyttja den begränsade tillgången på teknisk expertis inom hela organisationen. Byrån ska tjäna som resurs-pool åt de operativa programenheterna.

AID byggde tidigt upp internt fackkunnande med specialister inom olika ämnesområden. Dessa experter fanns inte bara inom byrån för tekniskt bistånd, utan också inom var och en av de operativa geografiska byråerna.

De geografiska byråerna har genom denna bemanning haft ett stort mått av självständighet gentemot resten av organisationen. De har snarast fungerat som fyra separata biståndsorgan för var sin världsdel. I vissa avseenden är det alljämt fallet. De har t. ex. egna planerings- och underhållsfunktioner.

Enligt såväl Brookings-rapporten som AID-chefen har specialistkunnandet inom AID minskat under senare år. De som varit länge på AID har blivit alltmer bistånds- än ämnesspecialister. Personalinskränkningarna har starkt begränsat nyrekryteringar och karriärmöjligheter för yngre tjänstemän. Inte minst p. g. a. kongressens inflytande har biståndsförvaltningen präglats av byråkratisk omständlighet. Innovationer och risktagande har inte uppmuntrats. Detta har gjort AID till en mindre attraktiv arbetsplats för forskare och andra specialister.

AID har därför under senare år haft allt mindre egen kapacitet att klara särskilt de växande kraven på expertkunnande inom basbehovsriktade ämnesområden som landsbygdsutveckling, nutrition, undervisning och hälsovård. Alltmer av arbetsuppgifterna fick kontrakteras ut, vilket ledde till svårigheter med administration och kontroll. I många fall skedde utkontrakteringar, enligt AID-chefen på ett lättvindigt sätt utan adekvat upphandlingsförfarande. U-landsanpassningen av AID:s arbete blev också eftersatt. De administrativa reformer som genomfördes under 1977 avsåg att komma tillrätta med dessa problem.

Fältorganisation

AID har en större fältorganisation, relativt och absolut, än något annat bilateralt biståndsorgan. Omkring 40 % av den amerikanska personalen, dvs. ca 1 400 personer, tjänstgör vid AID:s biståndskontor. Vid t. ex. AID-kontoret i Bangladesh tjänstgör 37 utsända och 66 lokalanställda och i Kenya 38 utsända och 54 lokalanställda (SIDA har 5 resp. 8 utsända till dessa kontor för programvolymen som motsvarar ca 40 resp. 60 % av den amerikanska). Biståndskontoren är formellt underställda ambassaderna, men

har i praktiken en självständig ställning. I biståndsoperativa ärenden kommunicerar de direkt med resp. regional byrå vid huvudkontoret.

Graden av fältorientering i det amerikanska biståndet ökar f. n. AID har så långt möjligt delegerat beslut till biståndskontoren, inkl. ansvaret för att utforma och genomföra samarbetsprogrammen. Biståndscheferna i varje land har rätt att fatta beslut om insatser under en halv miljon dollar (ca 2,3 mkr.). I syfte att minska biståndskontorens arbetsbörda och frigöra kapacitet för det operativa projekt- och programarbetet har en stor del av rapporteringen till huvudkontoret slopats. Många av dessa rapporter var enligt AID-chefen onödiga.

Personalen vid biståndskontoren fördelar sig ungefär jämnt mellan generalister och specialister som t. ex. agronomer, ekonomer och ingenjörer. USAID har också ett antal regionalt stationerade sektorexpert som tjänstgör vid flera biståndskontor.

Biståndskontoren ägnar sig i stor utsträckning åt att administrera de utvecklingsprojekt som stöds med amerikanskt bistånd. Det amerikanska biståndet utgår i form av amerikanska biståndsprojekt, snarare än som stöd till projekt och program som mottagarlandet självt ansvarar för.

Nya organisationsförslag

Den nya administrationen i Washington satte 1977 igång en snabbutredning för att se över biståndspolitikens långsiktiga inriktning och omfattning. Två från varandra fristående studier i frågan påbörjades. Den ena, som omnämnes i det föregående, gjordes av Brookings på uppdrag av National Security Council och resulterade i en rapport som utkom i oktober. Development Coordination Committee (DCC) påbörjade på uppdrag av chefen för USAID en liknande studie som till följd av oenighet inom kommittén blivit försenad.

Stort utrymme ägnas i Brookingsrapporten åt organisatoriska aspekter på biståndsverksamheten och förslag till långtgående förändringar läggs fram. Man föreslår bl. a. att AID avskaffas och ersätts med två nya institutioner, Development Cooperation Agency (DCA) samt International Development Foundation (IDF). DCA skulle enligt förslaget administrera den bilaterala biståndspolitikerna medan IDF skulle sköta forskning, utveckling och utbildning. Enligt rapporten skulle den föreslagna omorganisationen göra det lättare att värva kvalificerad personal samt effektivisera biståndets administration. All personal skulle periodvis tjänstgöra på biståndskontoren. Dessa skulle minskas och arbeta med programdialog med mottagarländerna snarare än egen projektadministration. Biståndet skulle, för att tala med rapportens språk, koncentreras mera på "grossistledet", dvs. sektorstöd och liknande, i stället för på små och personalkrävande projekt.

För arbetsuppgifter som kräver specialistkunskaper skulle biståndskontoren få hjälp från en slags resande expert-pool med stationering dels vid huvudkontoret, dels vid regionala kontor. Dessutom skulle man i större utsträckning använda sig av institutionella och fristående konsulter.

Biståndsorganet DCA skulle ha ett nära samarbete med u-landsforskningsorganet IDF, som skulle anlitas för att få fram lösningar på olika problem, för att utveckla en tekniskt kvalificerad resursbas och för vidare utbildning av DCA:s personal. DCA skulle ge IDF råd om viktiga problem-

områden för utvecklingsforskning. DCA-chefen skulle vara styrelseordförande för IDF.

I en annan rekommendation föreslås att de olika delarna av biståndspolitikerna blir föremål för bättre samordning. Flera olika alternativ för att institutionalisera denna samordning diskuteras. Det alternativ man i rapporten stannar för är att en särskild rådgivare till presidenten utses för att från Vita Huset samordna de olika biståndsgrenarna.

Dessa förslag har väckt betydande motstånd inom framför allt AID. AID-chefen anser visserligen att byråkratin i Washington är alltför stor, men det problemet vill han lösa genom att skicka ut mer personal och delegera mer till fältet. AID planerar att minska personalstyrkan i Washington under budgetåret 1977/78 från drygt 2 300 till knappt 2 100. Den utsända personalen vid biståndskontoren ska öka med 100 till 1 450 och den lokalanställda med 200 till ca 2 240. AID anser att den interna omorganisation som genomfördes under 1977 ska leda till förbättrad samordning och ökad administrativ effektivitet.

I början av 1978 lade den senare avlidne senator Hubert Humphrey fram ett förslag till ny biståndslag – The International Development Cooperation Act of 1978. Förslaget, som utarbetats med bl. a. svenskt bistånd som förebild, har fått starkt stöd i senaten. Organisatoriskt innebär lagförslaget att ett nytt biståndsorgan, International Development Cooperation Administration IDCA, skulle inrättas. Det skulle få en starkare och mer oberoende ställning och ett vidare arbetsfält än AID har. IDCA-chefen skulle rapportera direkt till presidenten och biståndsorganet skulle därmed vara fristående från utrikesdepartementet. Det skulle ta över ansvaret för bidrag till världsbanken och regionala banker från finansdepartementet och för bidrag till FN-organ från utrikesdepartementet. I övrigt skulle AID:s arbetsuppgifter och personal tas över av IDCA. Den u-landspolitiska samordningskommittén DCC skulle finnas kvar med chefen för biståndsorganet som ordförande. En särskild yrkeskår av internationella utvecklingstjänstemän skulle inrättas på villkor påminnande om den diplomatiska kårens. Lagförslaget skulle innebära att kongressens detaljerade och omständliga kontroll av biståndet minskade och en smidigare administration därmed kunde tillämpas.

När detta skrivs har presidenten inte ännu meddelat sin uppfattning om lagförslaget.

Västtyskland

Biståndsorganets ställning

Det centrala västtyska biståndsorganet är ett separat ministerium – Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit BMZ (Ministeriet för ekonomiskt samarbete). Det inrättades 1961, dvs. samma år som det amerikanska biståndsorganet. BMZ tog över tekniska biståndsärenden från utrikesdepartementet. Ansvaret för finansiellt bistånd delades med ekonomiministeriet fram till 1972 då det helt övergick till BMZ.

Ministeriet svarar för hela den departementala handläggningen av biståndsfrågor, t. ex. utarbetandet av budgetpropositioner och andra riktlinjer för utvecklingssamarbetet.

Anslagstilldelning och biståndsplanering

Biståndsbudgeten granskas av två utskott i förbundsdagen, budget- och biståndsutskotten. I enlighet med tysk praxis görs medelstilldelningen i form av anslag som är betydligt mindre detaljerade än i USA och även i t. ex. Sverige. Ett enda anslag inrymmer t. ex. bilateralt finansiellt bistånd, utan fördelning på länder. Däremot anslås särskilt bidragen till vart och ett av utvecklingsbankerna och FN-organen. Anslagen kan normalt inte reserveras från ett år till ett annat. I vissa fall görs fleråriga åtaganden, särskilt beträffande påfyllnad av multilaterala utvecklingsfonder. Omkring 10 % av de tillgängliga resurserna för finansiellt bistånd utgörs av amorteringar på tidigare biståndskrediter. Fördelningen av det bilaterala biståndet mellan olika länder görs av BMZ i samråd med utrikesministeriet, finansministeriet och ekonomiministeriet. Det finns ett flertal samrådsgrupper på olika nivåer under ordförandeskap av BMZ-representanter. Varje insats måste godkännas av en sådan kommitté, även en enstaka expert.

Västtysklands bistånd planeras sedan början av 1970-talet genom landprogrammering. Fleråriga samarbetsprogram utarbetas av BMZ för mottagarländerna. De täcker såväl det finansiella som det tekniska biståndet, och även biståndet genom enskilda organisationer. Samarbetsprogrammen baseras på landanalyser och sektoranalyser och på framställningar från mottagarländerna. Landprogrammeringen leder fram till insatsavtal och till fleråriga samarbetsavtal, där emellertid det västtyska finansiella åtagandet är begränsat till det första året. Västtyskland går kanske längre än något annat land i fråga om att systematiskt utforma varje samarbetsprogram så att de tillgodoser såväl utvecklingsmål som kommersiella mål. Bistånd, handel och investeringar planeras gemensamt för varje samarbetsland.

Många organ i utvecklingssamarbetet

Ett karaktäristiskt drag för det västtyska biståndet är att det planeras och genomförs av olika organ. BMZ svarar för planering, policy och samordning. Biståndsmedlen kanaliseras genom ett stort antal statliga och enskilda västtyska organ. Det bilaterala kreditbiståndet genomförs av Kreditanstalt für Wiederaufbau KfW. Det direkta statliga tekniska biståndet genomförs av ett statligt bolag för tekniskt samarbete, GTZ, som bildades 1975 efter en sammanslagning av två tekniska biståndsorgan. Bolagsformen valdes för att möjliggöra snabbare organisatoriska anpassningar till nya utvecklingspolitiska uppgifter.

Redan från början kanaliserades en stor del av det tyska biståndet genom enskilda organisationer som kyrkor och missionssällskap, politiska stiftelser, privata organisationer och frivilligorganisationer. Som ett led i u-landspolitiken har regeringen därtill låtit inrätta åtskilliga enskilda organ för att genomföra olika uppgifter inom utvecklingssamarbetet, t. ex. för personalbiståndet, fredskårs-, stipendiat-, u-landsutbildnings- och forskningsverksamheten.

BMZ:s organisation och personal

Genom att en stor del av biståndsverksamheten decentraliserats till andra organ har det centrala biståndsorganet BMZ en relativt fåtalig personal – omkring 500 personer för en total biståndsvolym på ca 8 mdr. kr. Bolaget för tekniskt utvecklingssamarbete GTZ har ca 550 medarbetare.

BMZ leds av en minister för utvecklingssamarbete och två statssekreterare. Ministeriet har fyra avdelningar:

- en landavdelning som ansvarar för samarbetet med programländerna; 14 enheter täcker var sitt geografiskt sammanhållet område; en enhet svarar för samordning av den bilaterala biståndspolitiken och samarbete med GTZ
- en avdelning för den samlade biståndspolitiska planeringen och ekonomiska aspekter på utvecklingssamarbetet samt för det multilaterala biståndet
- en sektoravdelning som svarar för sektorsamordningen och för samarbetet med de statliga och enskilda organisationer som genomför insatserna
- en avdelning för allmän administration och service.

Den klara landindelningen av planeringen av biståndet har enligt bedömare lett till en hög grad av landkunnande inom ministeriet och därigenom stor tyngd i förhållande till andra ministerier i fråga om utvecklingspolitiken gentemot de olika länderna.

BMZ genomförde 1976 en organisationsöversyn. Den ledde inte till några grundläggande organisatoriska förändringar. Ett resultat av översynen är införandet av ett system för verksamhetsplanering och -uppföljning baserat på samarbets- och arbetsprogram.

Personalen har i större utsträckning än i andra ministerier en bakgrund som ekonomer. Den består huvudsakligen av högt kvalificerade generalister. En del fackspecialister finns vid sektoravdelningen, men huvudregel är att specialistuppdrag utföres av utomstående. Detta gäller inte minst forskningsuppdrag. Även ekonomer som deltar i planeringsresor och liknande som ett led i landprogrammeringen anlitas ofta utifrån.

Fältrepresentation

Västtyskland har ingen särskild biståndsrepresentation utomlands. Biståndet hanteras som en integrerad del i ambassadernas verksamhet. Det ingår normalt i en avdelning för ekonomiska samsamarbetsfrågor under ledning av ett handelsråd. Personal vid BMZ kan få tjänstgöra som handläggare av biståndsärenden för en period på tre år. Det rör sig vanligtvis om yngre tjänstemän som på det sättet skaffar sig u-landserfarenhet i början av sin karriär. De ingår då både formellt och reellt i utrikesdepartementets organisation. BMZ har ingen instruktionsrätt gentemot ambassader. Det är högst ett tjugotal tjänster som utrikesdepartementet tillsätter genom rekrytering från BMZ. Högre tjänster än förestesekreterare kommer inte i fråga. Ett sextiofem diplomater arbetar med biståndsfrågor vid ambassaderna.

Avsaknaden av biståndskontor gör att biståndsplaneringen får ske genom besök i varje land av delegationer och enskilda tjänstemän. För genom-

förändret av insatserna kan de organ som ansvarar för dem från tid till annan placera ut experter och administratörer i fält. Konsulter och experter sänds också ut på korttidsuppdrag vid behov.

Canada

Biståndsorganets ställning

Canadas biståndsmyndighet fick 1967 namnet CIDA, Canadian International Development Agency. Det hade i huvudsak samma funktioner och ställning som föregångaren haft sedan 1960 och som i stort ännu gäller.

CIDA är ett självständigt organ för planering och genomförande av Canadas utvecklingssamarbete. Det svarar också för utformningen av regeringens biståndspolitik. CIDA-chefen ansvarar direkt inför utrikesministern. CIDA har i praktiken ställning som eget departement, vars talan i regeringen förs av utrikesministern men i t. ex. parlamentsutskott ofta av CIDA-chefen.

Utrikesdepartementets enhet för bistånds- och utvecklingsfrågor är sekretariat för den u-landspolitiska samordningen. Den samarbetar nära och informellt med CIDA. Formellt åvilar ansvaret för bidragen till vissa multilaterala biståndsorgan andra myndigheter, främst finans- och utrikesdepartementen. I praktiken sker planeringen av hela biståndet inom CIDA. Ansvarsförhållandet är något oklart. Administrationen av det multilaterala biståndet är när detta skrivs föremål för en fullständig omprövning.

Canada strävar sedan länge efter att samordna u-landspolitiken. De långsamma framstegen på detta område har mött viss kritik i Canada. Erfarenheten visar på en tendens i samrådskommittéer och liknande att varje departement söker hävda sina egna intressen vilket medfört svårigheter att enas om gemensamma ståndpunkter. Nu finns tre samordningskommittéer för bistånds- och u-landspolitiken. Den senaste är Interdepartmental Committee on Economic Relations with Developing Countries ICERDC med representanter för utrikes-, finans-, handels-, försvars-, arbetsmarknads- och energi/råvaruministerierna samt Bank of Canada och CIDA.

Anslagstilldelning och parlamentarisk kontroll

Canada tillämpar en rullande femårig statlig budgetplanering. Biståndsanslagen fördelas på gävobistånd, kreditbistånd och administrationskostnader. Anslag för kreditbistånd kan reserveras från år till år.

Det kan genom vissa administrativa turer även gävobiståndet. Utan parlamentets godkännande har regeringen medgivit att CIDA får göra åtaganden för fem år med sammanlagt upp till fyra gånger det belopp som anslagits för det första året.

Under de senaste åren har Canada haft problem att upprätthålla utbetalningstakten inom biståndet, vilket tagit sig uttryck i växande reservationer. Som orsak har angivits olika administrativa problem, bl. a. personalproblem, outvecklad resursbas samt ökande ambitioner att identifiera och genomföra basbehovsinsatser. Under 1977 vidtog flera administrativa rationaliseringsåtgärder av den nya CIDA-chefen. En intern organisationsöversyn genomfördes 1976.

CIDA:s organisation och personal

CIDA:s personal uppgår till omkring 1 000 personer vid huvudkontoret och cirka 50 vid ambassaderna.

Organisationsstrukturen har förändrats kontinuerligt sedan CIDA:s tillkomst. Före 1970 hade man olika avdelningar för planering och för genomförande av biståndsinsatserna som arbetade utan nära samordning ländervis eller på annat sätt. Under 1970-71 genomfördes stegvis en bättre landsamordning mellan de båda avdelningarna. I slutet av 1971 gjordes en större förändring av organisationen som innebar att planerings- och genomförandefunktionerna smältes samman inom geografiskt sammansatta enheter. Fyra avdelningar skapades:

- policy
- bilaterala program
- multilaterala program
- särskilda program

Under 1970-talet har denna organisationsstruktur bibehållits och utvecklats ytterligare. Avdelningar har tillkommit för fackspecialister ("resurspool"), ekonomi och administration, personal och information samt för organisationsöversynen.

Beslut har fattats om en ny stor omorganisation under perioden 1978-80. Syftet är att stärka och förbättra ledningen för planering och finansiering och att rationalisera programverksamheten. Under övergångstiden inrättas en resursavdelning. Hösten 1980 ska denna delas upp på de tre avdelningar - en för varje u-världsdelen - som ska bli stommen i 1980-talets organisation. Inom varje avdelning ska finnas regionala underavdelningar och en underavdelning för resursförmedling och service inom avdelningen.

Personalen är en blandning av generalister och specialister med klar övervikt för de förra. Specialistkapaciteten inom CIDA har inte varit tillräcklig för programarbetets behov. Det torde ha varit en av orsakerna till den låga utbetalningstakten. I ökande utsträckning har man inriktat sig på utkontraktering, i första hand till u-landsforskningsorganet International Development Research Centre IDRC och till universitetet. En del tekniskt bistånd genomförs av enskilda organisationer med hjälp av bidrag från CIDA, t. ex. fredskårsorganisationen Canadian University Services Overseas. Den nye CIDA-chefen har kungjort sin avsikt att öka det privata deltagandet i Canadas utvecklingssamarbete, och att utkontraktera i största möjliga utsträckning.

Fältorganisation

CIDA har inga egna biståndskontor. Ett femtiotal CIDA-tjänstemän tjänstgör vid ambassader i mottagarländer som biståndshandläggare. Ungefär lika många diplomater handlägger biståndsärenden. Man har ansett att besökande delegationer från högkvarteret är bäst skickade att planera och förhandla om samarbetsprogram och biståndsinsatser. Som ett led i den nye CIDA-chefens administrativa uppstramning avser man sats på en utökad fältrepresentation. Fjärrstyrningen av utvecklingssamarbetet har bidragit till pro-

blemen med långsamma utbetalningar. Ambassadernas biståndsavdelningar korresponderar direkt med CIDA och fungerar i praktiken som ett biståndskontor ungefär enligt svenskt mönster. Vanligen finns vid biståndsavdelningen både allmänadministratörer och specialister av något fack. Dessa delas i några fall mellan närliggande länder. CIDA instruerar normalt ambassaderna i biståndsfrågor. Ambassadörer till u-länder utses ibland bland CIDA-chefer. F. n. finns tre sådana fall.

Storbritannien

Biståndsorganets ställning

I Storbritannien administreras utvecklingssamarbetet av ett särskilt biståndsministerium, Ministry of Overseas Development, ODM. Det inrättades 1964. Biståndsministeriets ställning har därefter förändrats flera gånger, bl. a. i samband med regimskiftet. Sedan 1975 har biståndsminister ställning som biträdande utrikesminister med ansvar för biståndsfrågor.

Trots att biståndsministeriet formellt är underställt utrikesministeriet utformas biståndspolitikerna vad gäller såväl bilaterala som multilaterala frågor i biståndsministeriet. Framför allt i fråga om länderval och landfördelning av biståndsmedlen sker samråd med utrikes- och handelsministerierna. U-landspolitiken i övrigt handläggs främst inom utrikesministeriet som samråder med bistånds-, finans- och handelsministerierna samt Bank of England. Alla dessa organ har stort inflytande över biståndsplaneringen.

En följd härav torde vara det relativt stora antalet mottagarländer. Storbritanniens bilaterala bistånd gick 1975 till 121 länder, varav 71 fick mindre än 1 milj. pund. I rapporten från en översyn av den brittiska utrikesförvaltningen som ett fristående regeringsorgan (Central Policy Review Staff) gjorde sommaren 1977 framhålls att effektiviteten i biståndsförvaltningen torde kunna öka avsevärt, utan menlig inverkan på expern eller på utrikespolitiska mål, om antalet mottagarländer reducerades och en större del av biståndet i stället kanaliserades via regionala eller andra internationella organ.

Åtskilliga statliga organ deltar i genomförandet av det brittiska utvecklingssamarbetet. ODM har inrättat och finansierar med biståndsmedel flera fristående specialorgan för tekniskt bistånd till u-länder inom var sitt område, nämligen tropiskt jordbruk, tropiska sjukdomar hos människor, djur och växter, lantmäteri, fysisk planering och markvård samt familjeplanering. Dessutom anlitar ODM många tekniska och vetenskapliga institutioner som konsulter. Huvuddelen av utvecklingssamarbetet på utbildningssidan hanteras sedan 1972 av British Council och ett par andra organ som både rekryterar briter för u-landstjänstgöring och placerar studenter och praktikanter från u-länder i Storbritannien.

Stödet till u-landsforskning utgår via kontrakt med forskningsinstitutioner i Storbritannien. Visst samarbete sker också med internationella forskningscentra.

Beträffande det finansiella biståndet anlitar biståndsministeriet Crown Agents för förvaltningen av insatserna inkl. upphandling, rekrytering och egna konsulttjänster. Det brittiska utvecklingsbolaget Commonwealth De-

velopment Corporation samarbetar nära med ODM som utser dess styrelse och chef. Verksamheten finansieras via lån från regeringen över biståndsbudgeten.

Anslagstilldelning och biståndsplanering

Det brittiska systemet för tilldelning av medel över statsbudgeten karaktäriseras av svag parlamentarisk kontroll. Endast regeringen kan föreslå statsutgifter och dess förslag godkänns som regel i sin helhet. Parlamentets behandling av budgetförslagen föranleder ingen särskild debatt om t. ex. biståndsanslagen och deras fördelning mellan olika länder, ändamål och resursslag. Budgetförslagen presenteras som långa listor av utgiftsposter, utan kommentarer eller motiveringar.

Normalt presenteras endast avtalsfästa åtaganden i de årliga budgetförslagen. Övriga planerade utgifter måste därför föreläggas parlamentet i kompletteringspropositioner efter det att avtal slutits.

Alla regeringsåtaganden måste göras under förutsättning av parlamentets godkännande. Under senare år har biståndsanslaget fått en mer flexibel utformning. En avsevärd del av anslagen för gävo- och kreditbistånd rubriceras som "ofördelat". I stället rapporterar ministern till parlamentet när åtaganden gjorts inom dessa anslagsposter. Möjlighet har också skapats att reservera medel från ett år till det följande, och att på motsvarande sätt överskrida innevarande års anslag och "låna" av det påföljande årets, med högst 5 milj. pund utan och högst 10 milj. pund med finansministeriets godkännande.

Det brittiska systemet möjliggör inte fleråriga åtaganden på vare sig land-, projekt- eller expertnivå. Man tillämpar rullande fyraårig budgetplanering, där endast det första årets belopp utgör ett formellt åtagande.

Biståndsministeriets organisation och personal

Biståndsministeriet hade 1975/76 omkring 1 250 anställda vid huvudkontoret, varav ett 70-tal betecknas som specialister (ekonomer eller rådgivare inom olika ämnesområden).

Ministeriets organisation liknar andra jämförbara biståndsorgans: Det finns sammanlagt 37 byråer av fyra slag:

- geografiska programbyråer (13 länderbyråer) med landoperatörer som ansvarar för samordningen av biståndet till resp. land i samarbete med landekonomer och yngre medhjälpare. Länderbyråerna ansvarar för såväl det tekniska och finansiella biståndet som för projektbiståndet. Deras ansvar sträcker sig från idé till genomförd insats, från att följa utvecklingen i länderna och föreslå landramar till samarbetsavtal.
- sektorbyråer med expertis inom olika ämnesområden. Sektorer som har tillräckligt många specialister, t. ex. lantbruk, är indelade regionalt inom sektorbyrån. En del tekniska biståndsinsatser administreras av sektorbyråerna, men länderbyråerna har det övergripande ansvaret.
- det multilaterala biståndet och samarbetet med mellanstatliga organisationer

- övergripande planering, samordning, policy, utredningar, administrativ service etc.

Bl. a. finns en särskild avdelning med professionella ekonomer. De utreder och tar fram policy inom den internationella ekonomin. En särskild enhet utgör landekonomen som tillhör ekonomiavdelningen men arbetar i mycket nära kontakt med länderbyråerna.

Under senare år har man inom ODM alltmer använt integrerade insatsgrupper som arbetsform för att möjliggöra sakkunniga bedömningar av alla de aspekter och ämnesområden som kan vara av betydelse för hur utvecklingsinsatserna lyckas.

I den ovannämnda översynsrapporten antyds brister i ODM:s organisation och bemanning. Personalen består i betydande utsträckning av tidigare kolonialtjänstemän. Enligt rapporten är det fråga om personer som kanske inte hade valt den här sortens arbete om de fått alternativa möjligheter.

Insatsberedningen sägs inte alltid fungera effektivt. Ibland inträffar för-
seningar och missförstånd, naturligt nog i en verksamhet som berör flera institutioner i olika världsdelar. I någon mån kan dock problemen enligt rapporten bero på organisatoriska brister. Det talas om motsättningar mellan länderbyråerna och sektorbyråerna. Personalens erfarenhet, utbildning och engagemang vore också av betydelse. En annan förklaring kunde vara att länderbyråerna alltför mycket ägnade sig åt detaljerna i förvaltningen av pågående insatser och därför fick för lite tid åt beredningen av nya. Enligt rapporten borde länderbyråerna koncentrera sig på att utarbeta insatser som ledde till att brittiska biståndsmål uppfylls i vart och ett av samarbetsländerna, med hänsyn till de särskilda förhållandena i varje land. Landoperatörerna borde ta ett fastare grepp om planeringen av samarbetsprogrammen och av insatserna i varje skede.

Översynsrapporten, som behandlar hela utrikesförvaltningen översiktligt och biståndsadministrationen i endast ett kapitel, rekommenderar en särskild organisationsöversyn av ODM. Rapporten framhåller behovet av att utveckla en särskild yrkeskår för biståndsadministrationen som fallet är i de länder som har särskilda biståndsmyndigheter i stället för (eller utöver) regeringsdepartementet. Denna yrkeskår av "biståndsspecialister" skulle besitta de särskilda kunskaper och erfarenheter som verksamheten kräver. F. n. får ODM-tjänstemännen för lite erfarenhet av fältarbetet och kontakterna med mottagarländerna. Därför rekommenderas

- att ODM-personalen reser ut mer till mottagarländerna, insatsgrupper av operatörer och experter av olika schatteringar borde resa ut tillsammans för att få ut mesta möjliga av grupparbetet
- att "biståndsspecialister" från ODM skall rekryteras till de biståndsadministrativa tjänsterna vid beskickningarna i mottagarländerna
- att biståndets betydelse bör återspeglas i beskickningarnas organisation.

Fältrepresentation

För kontakterna på platsen mellan ODM och mottagarländerna svarar beskickningarna. Beskickningscheferna är ansvariga för administrationen av det brittiska biståndet till de länder där de är ackrediterade.

Inom beskickningarna i de länder som tar emot mycket bistånd finns en eller flera tjänster som på heltid ägnas åt biståndsadministration. Sammanlagt finns ett 30-tal sådana tjänster varav ungefär hälften är bemannade med personal från ODM (normalt länderbyråerna) och återstoden av karriärdiplomater. Många diplomater sysslar dessutom med bistånd på deltid.² I stora mottagarländer som Bangladesh, Indien och Kenya finns fem tjänster för biståndsfrågor under ledning av ett ambassadråd. Denne och flertalet övriga är karriärdiplomater. Det förekommer inte att beskickningschefer utses bland ODM:s personal.

Utöver beskickningarna finns separata lokalkontor för British Council som svarar för en del av utbildningsbiståndet. Dessa kontor är bemannade med specialister på undervisning och yrkesutbildning.

Ett unikt inslag i den brittiska biståndsadministrationen är ett system med fem regionala ODM-kontor s. k. Development Divisions. Dessa samarbetar med beskickningarna i regionen, men utgör fristående lokalkontor för ODM. Development Divisions finns i Barbados för karibiska övärlden, i Kenya för Östafrika, i Malawi för södra Afrika, i Jordanien för Mellanöstern och i Thailand för Sydostasien. Stora mottagarländer som Indien och Pakistan täcks inte av något regionalkontor. Ett sådant förväntas dock bli inrättat om tendensen mot mer projektbistånd och landbygdsutveckling i samarbetsprogrammen fortsätter.

Regionalkontoren arbetar med att identifiera, bereda och följa upp biståndsinsatser i länderna i regionen medan ambassaderna svarar för den löpande administrationen av pågående insatser. De fungerar som rådgivare åt regeringarna i regionen. De brittiska beskickningscheferna i regionen har rätt att på föredragning av Development Division fatta beslut om insatser under 700 000 pund (ca 6 mkr).

Regionalkontoren har möjliggjort avsevärd decentralisering av ODM:s arbete med främst att identifiera och bereda projekt. Kontoren är bemannade med företrädare för olika ämnesområden. De besitter en i övrigt inte vanlig kombination av sakkunskap och kunskap om de lokala förhållandena i regionen. Alla kontor kan inte vara heltäckande i sitt fackkunnande, men det finns tillräckligt därav för att problemen ska kunna identifieras och rätt expert kunna anlitas hemifrån. Enligt översynsrapporten utgör Development Divisions ett ekonomiskt och nyttigt mellanting till alternativa större beskickningar och mer resor från högkvarteret. Samarbetet med beskickningarna fungerar väl. En viss utbyggnad av systemet, med fler regionala kontor, rekommenderades.

Bredare samarbete

ODM administrerar också det tekniska utvecklingsarbetet mot betalning som Storbritannien har med en grupp rikare u-länder. Detta samarbete administreras på samma sätt som det tekniska biståndet, men ODM tar ut betalning i förskott för alla kostnader utom ODM:s egen förvaltningskostnad. ODM:s kapacitet med hänsyn till de krav som biståndet, till fattigare länder medför avgör i vilken utsträckning ministeriet utnyttjar sina egna resurser för detta samarbete. I vissa fall begränsas ODM:s insats till förmedling av uppdrag till konsultföretag och liknande.

² Dessutom arbetar ca 60 lokalanställda vid beskickningarna med biståndsadministration.

Regionalkontoret i Mellanöstern ägnar sig i ökande utsträckning åt det tekniska utvecklingssamarbetet mot betalning med oljeländerna i området.

Översynsutredningen föreslår i sin rapport åtgärder för bättre resultat i fråga om biståndets kommersiella mål. Handelsdepartementet konsulteras regelmässigt som en del av beredningen av det finansiella biståndet. I rapporten föreslås att man går längre och inrättar en särskild post inom biståndsanslaget för mindre insatser som kan leda till betydande exportorder, t. ex. förinvesteringsstudier. Projektet skulle föreslås av handelsdepartementet och ODM skulle bedöma de ekonomiska effekterna i mottagarlandet. En särskild enhet föreslås inrättad i handelsdepartementet för att samrätta och verka för det tekniska utvecklingssamarbetet mot betalning.

Nederländerna

Biståndsorganets ställning

När det nederländska biståndet ökade under 1950- och 60-talen var ett flertal ministerier inblandade i handläggningen. En statssekreterartjänst inrättades 1963 inom utrikesdepartementet med uppgift att samordna de olika delarna av utvecklingssamarbetet. År 1964 inrättades inom utrikesdepartementet ett generaldirektorat för internationellt samarbete, *Directoraat Generaal Internationale Samenwerking DGIS*.

En ministerpost för internationellt utvecklingssamarbete inrättades 1965. Ministern ansvarar för utformningen och genomförandet av biståndspolitik. Ministern har inget eget departement utan biträds av DGIS. Liksom i Sverige finns i Nederländernas utrikesministerium både en utrikesminister och en biståndsminister.

I praktiken fungerar DGIS som ett självständigt departement.

Biståndsministern har knutit till sig ett rådgivande organ, "Rådet för utvecklingssamarbete". Rådet har sju tillio ledamöter som representerar ett brett spektrum av samhällsintressen.

DGIS ansvarar för merparten av biståndsadministrationen men har delat ansvar med andra ministerier i vissa frågor:

- Samråd skall ske med *finansministeriet* vad avser bidrag till utvecklingsbanker, villkor för biståndskrediter jämte exportkreditförsäkringar och garantier till u-länder.
- Vad gäller fördelning av biståndskrediter samt dessas status (bundna resp. obundna) skall *ekonomiministeriet* höras.
- Bistånd till kolonin Nederländska Antillerna bereds av *jordbruks- och fiskeministeriet*.
- Bistånd som berör Nederländernas samarbete med Europeiska gemenskapen och andra biståndsfrågor av specifik politisk natur (nord-syndialogen, UNCTAD, etc.) bereds ibland på annat sätt (utrikes- och ekonomiministrarna samt ibland premiärministern).
- Samråd sker med fackministerierna beträffande bidragen till FN:s fackorgans biståndsprogram.

För undervisnings- och forskningssamarbete och stipendiering finns en särskild besluts- och samrådsstruktur med deltagande av DGIS', utbildnings-

och jordbruksministerierna samt av företrädare för olika vetenskapliga institutioner. Ett särskilt sekretariat, The Netherlands University Foundation for International Co-operation *NUFFIC*, har inrättats för ändamålet.

Det finansiella biståndet kanaliseras med hjälp av fristående organ. Den statliga nederländska investeringsbanken för u-länder NIO är verkställande organ för det bilaterala finansiella biståndet. Banken svarar för kreditförvaltningen och löpande kontakter med låntagarna. (Jämför den västtyska motsvarigheten KfW.) NIO finansierar sin utlåning genom statsgaranterad upplåning på kapitalmarknaden. Ränteskillnaden subventioneras med biståndsmedel. Även det halvstatliga utvecklingsbolaget FMO erhåller biståndsmedel för att möjliggöra bidrag till mindre lönsamma projekt. Enligt beslut av den förra regeringen 1977 skall FMO lägga ökad tonvikt vid biståndsinslagen i verksamheten och vid biståndspolitiska kriterier i övrigt. Biståndsmedel torde därvid komma att svara för en större andel av FMO:s resurser.

Anslagstilldelning

Biståndsministern disponerar inte över ett särskilt anslag för utvecklingssamarbete. Medel anslås över huvudtitlarna för utrikes- och finansministerierna samt vissa fackministerier. En särskild samlad budgetsammansättning av biståndsmedel inom de olika anslagen utarbetas och presenteras av biståndsministern för parlamentet. Den inkluderar medel för information, stöd till industrietableringar i u-länder och andra industripolitiska anpassningsåtgärder samt vissa kostnader för invandare från u-länder till Nederländerna. Som underlag för förslagen till anslag till bilateralt bistånd presenteras därvid samarbetsprogram för de 10 koncentrationsländerna som beskriver det nederländska biståndet mot bakgrund av ekonomi, utvecklingsplanering och -politik samt bistånd från andra givare. De utmynnar i riktlinjer för utvecklingssamarbetet med varje land. På grundval härav fastställer parlamentet landramar från år till år. Landramar för flera budgetår föreläggs ej parlamentet. Biståndsmedlen utgår, till skillnad från flertalet övriga anslag, i huvudsak som reservationsanslag.

Organisation och personal

Direktoratets personal uppgår till ca 350, vilket är mer än hälften av hela utrikesministeriets personal. I direktoratet ingår en avdelning för internationella organisationer som huvudsakligen sysslar med andra frågor än bistånd. Nederländska motsvarigheten till svenskt ämbetsverk ingår normalt i ministerieorganisationen. Sålunda utgör biståndsorganet en del av utrikesministeriet. Personalen består i huvudsak av generalister, dock vanligtvis inte diplomater. Inom utrikesförvaltningen finns två skilda handläggarkategorier - dels permanent hemmaplacerad personal och dels handläggare med växlande utlands- och hemmatjänst. Biståndsadministrerande personal tillhör huvudsakligen den senare kategorin. Någon särskild biståndskarriär finns inte. Personal till direktoratet rekryteras på samma sätt som annan hemmapersonal. Inom DGIS finns specialistkunnande i fråga om bistånds-

teknik och landkunnande. För ämnesinriktat fackkunnande vänder man sig i stor utsträckning till utomstående.

Utmärkande för den hittillsvarande organisationen är uppdelningen, i första hand, mellan finansiellt och tekniskt bistånd, i andra hand, mellan beredning och genomförande av insatserna och, i tredje hand, mellan de olika geografiska områden samarbetet avser.

Direktoratet har tre huvudavdelningar, s. k. direktioner:

- *Direktionen för ekonomiskt-finansiellt utvecklingssamarbete* har en bilateral och en multilateral avdelning med sammanlagt 50 medarbetare. Den bilaterala avdelningen är uppdelad i regionala byråer. Direktionen handhar i första hand policy-frågor och beredningar. Genomförande och förvaltning av insatserna åligger andra organ som investeringsbanken NIO och utvecklingsbolaget FMO. Vid direktionen finns också byråer för katastrof- och livsmedelsbistånd och för stöd till investeringsbanker.
 - *Direktionen för tekniskt bistånd* är organiserad i en avdelning för projektberedning fram till färdigt insatsavtal och en för projektgenomförande. Båda avdelningarna är i sin tur indelade i regionala byråer. Till direktionen hör också byråer för rekrytering och personalutbildning, stipendiatbistånd, inköp, budgetuppföljning och kameral service m. m.
- Direktionen för tekniskt bistånd består av 200 tjänstemän, som utgör kärnan i den nederländska biståndsadministrationen. Där finns de som var med från början, innan finansiellt bistånd och annat kom in i bilden. Direktionen har byggt upp ett gediget landkunnande i de två avdelningarna. Man samarbetar enligt uppgift inte mycket med övriga direktioner. Trots den relativt stora personalen kontrakteras omkring hälften av insatserna ut till privata konsultföretag och liknande för genomförande.
- *Direktionen för utvecklingssamarbete med Surinam* är en mindre enhet som samordnar samtliga biståndsinsatser i Surinam, dvs. såväl ekonomiskt-finansiellt bistånd som urval, förberedelse och genomförande av projekt och program inom det tekniska biståndet. En separat avdelning administrerar nederländska volontärer. Vidare finns inom DGIS en informatiionsenhet och ett centrum för främjande av u-landsimport till Nederländerna.

En liten stabsenhet (Policy planning unit, Bureau Beleidsvoorbereiding) har aktivt tagit del i beredningsprocessen. Byrån har även använts för att tillvarata biståndsministerns "intressen" vid interna beredningar och interdepartementala samråd och budgetplaneringen på ett och flera års sikt.

Fältrepresentation

Den nederländska biståndsadministrationens fältorganisation är obetydlig. Endast vid ambassaden i Surinam finns en renodlad biståndsenhet. Vid ambassaden i Indonesien har placerats tjänstemän som huvudsakligen biträder i biståndsfrågor, och vid ambassaden i Zambia koordineras holländskt bistånd till frihetsrörelser och andra biståndsinsatser i södra Afrika. Biståndsfrågorna vid dessa och övriga ambassader sköts av diplomater i karriären. I undantagsfall rekryteras tjänstemän från direktoratet för att handlägga

biståndsärenden vid ambassaderna. Beslutsbefogenheter är i mycket liten grad delegerade till beskickningarna. Direktoratet har genom biståndsministern instruktionsrätt till ambassaderna. Ambassaderna har begränsad kapacitet för projekturval, förhandlingar om projekt, lokal administration m. m. I stor omfattning sköts detta med hjälp av delegationsresor från direktoratet. Lokalanställd personal anlitas ibland för vissa uppgifter, bl. a. för att handlägga stipendiatärenden, varuklarering, viseringar och utredningar.

Förslag till omorganisation av direktoratet . . .

Biståndsvolymen har vuxit starkt under senare år. Före biståndsministern Pronk fann att beslutsprocessen efter hand hade blivit "onödigt invecklad och långsam till följd av dubbelarbetet i två enheter (för förberedelser och genomförande) för bilateralt samarbete."

Sedan 1973 har nederländskt bistånd i ökad omfattning styrts mot mottagarländernas fattigaste befolkningsgrupper. Enligt Pronk har en tydlig klyfta uppstått mellan policy-formulering och genomförande. Denna klyfta beror, fortfarande enligt Pronk, inte bara på den "time-lag" som normalt uppstår mellan beslut och verkställighet, utan på brister i själva organisationsstrukturen.

Biståndsminister Pronk fastställde i november 1977 en organisationsmodell för departementet. Förslaget har i princip övertagits av den nye ministern, dock med viss förskjutning vad gäller tidsschemat. Enligt det ursprungliga förslaget skulle tiden fram till 15 mars 1978 användas till kompletterande studier varefter omorganisationen skulle genomföras. Den nuvarande ministern De Koning har ej bestämt något datum för reorganisationen.

Förslag till omorganisation diskuteras fortfarande inom direktoratet och varianter har utarbetats. Tvistefrågorna rör främst sektorenhetens ställning och arbetsuppgifter. Ett tjänstemannaförslag, som i stort antas ansluta sig till den presenterade modellen, förelades biståndsministern i maj 1978.

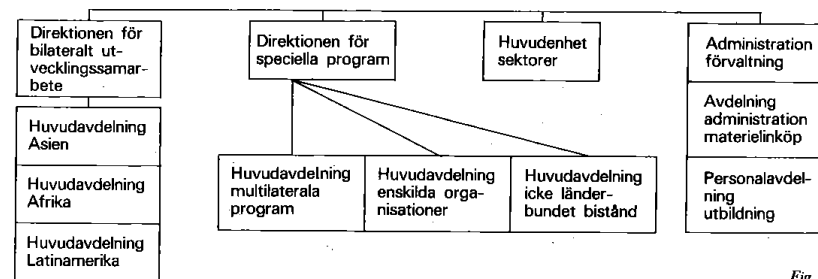


Fig. 5

De tidigare skilda enheterna för "projektförberedelse" och "genomförande" skall sammanföras till en region/land-uppdelad direktion för bilateralt bistånd. Byråerna skall regionvis ha ansvar för varje fas i utvecklingssamarbetet med de enskilda koncentrationsländerna.

Multilateralt bistånd, bistånd via enskilda organisationer och icke-länderbundet bistånd (livsmedelshjälp, humanitärt bistånd, m. m.) sammanförs i en direktion för "speciella program", med undantag för frågor som helt eller delvis faller under finans- och/eller ekonomiministrarnas kompetens.

Biståndet skall utgå från en sammanhållen länderorienterad politik, formaliserad genom landramarna, med utgångspunkt från Nederländernas erfarenhet av samarbetet med landet i fråga. En organisation baserad på program avses bli ändamålsenlig – dvs. entydig, "profilerad" – och flexibel. Biståndet till ett land eller region kan lättare anpassas till den allmänna utvecklingen. Den föreslagna biståndsorganisationen kan vidare lättare anpassas till förändrad biståndsvolym och länderinriktning.

Ansvar för hela projektcykeln åvilar den bilaterala direktionen. Men då varje byrå inte kan förfoga över alla slags sakkunniga bör en särskild sektorenhet (huvudenhet/sektorer) upprättas. Denna skall i Pronks förslag ha en "visserligen tungt vägande, men endast rådgivande roll". Vid motsättningar mellan land- och sektorenheterna kan ärendet föras till en högre beslutsnivå, dvs. underställas biståndsmministern.

Eftersom denna helhetssyn redan styrt organisationen av biståndet till Surinam har chefen för den nuvarande Surinam-direktionen fått i uppdrag att utreda möjligheterna att försöksvis realisera Pronk-planen i en ny "huvudavdelning Latinamerika". Detta arbete pågår våren 1978. Frågan om sektorenhetens ställning utreds vidare. Många anser att den bör stärkas på den bilaterala direktionsens bekostnad.

... och av fältorganisationen

Biståndsmministern föreslog i budgetpropositionen år 1977 att de nederländska ambassaderna i koncentrationsländerna skulle permanent förstärkas med experter med erfarenhet från utvecklingssamarbetet. Dessa sakkunniga avses medverka vid identifiering av möjliga projekt och i möjlig mån även i förvaltningen av enskilda projekt. Budgetutrymme skulle vidare skapas för stationering för kortare tid av direktoratspersonal på fältet, liksom för mer regelbundna fältresor för personalen.

I budgetpropositionen för 1978 diskuteras vidare en möjlighet till en ökad delegering av uppgifter till en fältorganisation.

Bakgrunden till dessa överväganden är en kritisk granskning av biståndsadministrationen som "Algemene Rekenkamer" – en nederländsk motsvarighet till riksrevisionsverket – publicerade i augusti 1977. Rekenkamer förordade att ministeriets biståndsadministration skulle "professionaliseras" då ambassaderna förfogade över otillräcklig sakkunskap. Personal från DGIS borde sändas till koncentrationsländerna, inte som diplomatisk utan som administrativ personal.

I ett yttrande över förslaget i november 1977 tillstyrkte "Rådet för utvecklingssamarbete" en översyn av representationsformerna och speciellt en utredning med utgångspunkt i den svenska SIDA-modellen.

En ekumenisk holländsk kyrklig samarbetsorganisation för biståndssamarbete förordar i sitt yttrande en oavhängig ställning för biståndskontoren för att undvika att dessa dras med i ambassadens "ekonomiska och politiska

intressebevakning." Biståndskontoren bör, enligt samarbetsorganisationen, kunna samla information och driva biståndsprojekt via självständiga och informella kanaler.

Nederländska utrikesministeriet har studerat motsvarande delegeringsfrågor i de nordiska länderna, Canada, USA och England. Man konstaterar här att alla viktiga givarländer förfogar över en utbyggd fältorganisation med mycket nära administrativa förbindelser med respektive lands beskickning vars chef har det slutgiltiga politiska ansvaret även för biståndskontorets verksamhet.

En enkät bland de holländska ambassaderna i koncentrationsländerna utvisade att ambassaderna väl ansåg sig kunna utföra fältadministrationen, "om än inte gå på djupet." Ambassaderna var motståndare såväl till att särskilda biståndskontor skulle upprättas som till stadigvarande stationering vid beskickningarna av sakkunniga på biståndsområdet.

Efter regeringsskiftet i december 1977 har principbeslut fattats att på försöksbasis upprätta biståndskontor. Biståndssakkunniga skall placeras vid de nederländska ambassaderna i Dacca, Dar es Salaam, Jakarta, Lima, Nairobi och Paramaribo. Definitivt ställningstagande om upprättande av fältkontor väntas inför parlamentsbehandlingen av 1979 års budget. I ljuset av den omfattande verksamheten i Senegal och i Övre Volta kan ett regionalt kontor för Sahel-frågor komma att övervägas. Biståndskontoren skall överta ambassadernas nuvarande arbetsuppgifter på biståndsområdet, vilka samtidigt skall kraftigt utvidgas. Till biståndskontoren delegeras såväl ett administrativt ansvar som viss del i policyutformning. Personalen ska få stor administrativ självständighet och ett finansiellt ansvar inom en given budget. Utsända till biståndskontoren skall ha diplomatisk status. Ambassadören skall underteckna de rapporter av mer allmän eller policy-artad karaktär som biståndskontoren sänder till ministeriet. Kontoren skall ha ett avgörande inflytande på förslag, bedömningar och rapporter, dock med möjlighet för beskickningschefen att anteckna en avvikande uppfattning.

Danmark

Biståndsorganets ställning

Det danska utvecklingssamarbetet administreras sedan 1962 av utrikesministeriet.

En av regeringen utsedd expertutredning tog i sitt betänkande 1970 upp frågan om den framtida administrationen av det danska biståndet. Ett par av experterna förordade att ett särskilt biståndsministerium inrättades. Utredningens majoritet ansåg emellertid att biståndspolitiken utgjorde den viktigaste delen av Danmarks förbindelser med u-länderna och därför även administrativt borde vara en integrerad del av utrikespolitiken. Det skulle bli stora samordningsproblem om biståndspolitiken administrativt åtskildes från utrikespolitiken och utrikeshandelspolitiken. Utrikesministern förblev huvudman för utvecklingssamarbetet. Utredningen övervägde också att skilja ut de mer tekniskt präglade verkställighetsfunktionerna till ett fristående direktorat. Utredningens majoritet betvivlade fördelarna med att splittra biståndsadministrationen och trodde att denna då i stället skulle bli större,

mer omständlig och svårare att samordna. Utskottet förordade att dåvarande sekretariatet inom utrikesministeriet upphöjdes till en särskild avdelning, vilket också blev folketingets beslut. Avdelningen inrättades 1971 och fick namnet DANIDA, Danish International Development Agency.

Ansvar för utvecklingsarbetet åvilar ytterst utrikesministern. F. n. är beslutsbefogenheterna delegerade till en biståndminister, som är "minister utan portfölj" och även har hand om nordiskt samarbete och nedrustningsfrågor.

Utrikesministern och biståndministern förfogar i biståndsfrågor över en styrelse, ett råd och DANIDA, som också är sekretariat för styrelsen och rådet. Både styrelsen och rådet har rådgivande funktioner. *Styrelsen* har nio medlemmar som utses i personlig egenskap. Vid urvalet eftersträvas en så bred kontaktyta som möjligt med organisationer och sidor av det danska samhällslivet, vilka är av särskild betydelse för samarbetet med u-länderna. Ordförandeposten, en halvtidstjänst, innehas av en professor. Övriga styrelsemedlemmar representerar dels sakkunskap inom de huvudsakliga ämnesområdena inom biståndet, dels parterna på arbetsmarknaden och andra samhällsinstitutioner. Inga politiska partier är representerade i styrelsen. DANIDA-chefen tillhör inte styrelsen.

Rådet har till uppgift att följa styrelsens verksamhet, ta emot verksamhetsberättelse och komma med råd och förslag. Den utgör ett brett forum för diskussioner inom en representativ krets och samtidigt ett "fönster mot offentligheten".

Rådet sammanträder två gånger om året och ordnar ibland konferenser om särskilda biståndsfrågor. Rådet har 75 medlemmar med en bankdirektör som ordförande. Partierna i folketinget har var sin representant i rådet.

DANIDA handlägger, med några undantag, alla biståndsärenden; såväl policy och planering som genomförande, både multilateralt och bilateralt, tekniskt och finansiellt. Internationella ekonomiska frågor ligger utanför DANIDA, även de som är av stor u-landspolitisk betydelse t. ex. gällande en ny ekonomisk världsordning.

U-landsinformationen sköts av ett enskilt organ, Mellemfolklig Samvirke, som också har hand om administrationen av Danmarks motsvarighet till fredskåren och rekryteringen till FN:s fredskår. Samordning med styrelsen och DANIDA sker beträffande volontärprogrammen inom en samrådskommitté för principiella frågor och en annan för löpande ärenden. För informationsfrågor finns en informationsberedning med representanter för olika samhällsorgan. De danska bidragen till världslivsmedelprogrammet WFP går genom jordbruksdepartementet.

För det bilaterala danska stödet till u-landsforskning finns ett särskilt rådgivande organ, Forskningsrådet, som yttrar sig över fördelningen. En självständig institution under utrikesministern, Center for Udviklingsforskning, har till uppgift att stimulera och följa u-landsforskningen, bedriva egen forskning och samla in dokumentation.

Anslag för Danmarks kulturella samarbete med u-länderna beviljas över undervisningsministeriets huvudtitel. Samråd med Danida sker i en för ändamålet inrättad kommitté.

Anslagstilldelning och parlamentarisk kontroll

Utrikesministern framlägger en gång om året för folketinget en plan för utgiftsramar för den följande femårsperioden. Planen diskuteras först i rådet. Folketinget fastställer genom dessa rullande femårsplaner anslagsramarna för det påföljande året och indikativa rammar för hela perioden. Biståndsanslagen – och ramarna – är indelade i tre huvudkategorier:

- bilateralt gåvobistånd, som indelas i projektbistånd, experter, kurser, stipendier, volontärer, konsulter, förundersökningar för statslån och humanitärt bistånd
- bilateralt kreditbistånd, s. k. statslån (bundna)
- multilateralt bistånd, fördelat på olika organisationer

De tre huvudtyperna av danskt bistånd administreras efter olika principer och av olika organisatoriska enheter inom DANIDA. Strukturen för det danska biståndets fördelning och administration liknar det svenska biståndet innan landprogrammeringen genomfördes. Huvuddelen av gåvobiståndet är s. k. projektbistånd.

Statslån har beviljats till 45 länder. Personalbistånd utgick 1977 till ca 25 länder. I fortsättningen skall personalbistånd inriktas på de länder som får annat bistånd från Danmark eller som Danmark har kommersiellt samarbete med.

Projektbiståndet är koncentrerat till ett fåtal länder. Med fyra länder, nämligen Kenya, Tanzania samt Bangladesh och Indien tillämpas ett system med flerårig planering av samarbetet inom indikativa finansiella landramar. Samarbetsprogram för dessa fyra länder utarbetas inom DANIDA. Programmen omfattar endast projektbistånd och således inte statslån, personalbistånd etc. Beslut om landramar och inriktningen av samarbetsprogrammen i övrigt fattas inte av vare sig folketinget, styrelsen eller rådet. Styrelsen får kännedom om samarbetsprogrammen i form av en av DANIDA kommenterad rapport från årsförhandlingar med de fyra programländerna. Folketinget informeras i de årliga femårsplanerna i korthet om biståndet till dessa länder under den föregående femårsperioden och om utvecklingen i övrigt i länderna. För den påföljande femårsplanen lämnas endast rambelopp för förväntade årliga utgifter för de olika biståndsslagen, inte per land. Folketinget diskuterar vanligen inte landfördelningen av biståndsanslagen.

Folketingets inflytande över utvecklingssamarbetet gör sig, förutom i beslut om femårsplanernas rambelopp, gällande på insatsnivån. Folketingets finansutskott föreläggs alla statslåneärenden och alla övriga biståndsinsatser över 3 milj. dkr för godkännande. Förfarandet kan ibland leda till förseningar p. g. a. att detaljer i projektförslagen tas upp till sakgranskning i utskottet. Förslagen till finansutskottet är inte offentliga.

DANIDA:s organisation och personal

DANIDA:s personal uppgår till 137 personer vid hemmamyndigheten. Chefstjänstemännen – ett tjugotal – är karriärdiplomater. En ungefär lika stor grupp är fast anställda biståndshandläggare med allmänutbildning under akademisk nivå. En tredje betydande grupp utgöres av deltidssamarbetande

studenter. Alla nu nämnda är generalister på olika nivåer. För fackkunnandet svarar en grupp med 14 s. k. konsulenter inom olika ämnesområden.

DANIDA:s byråer är indelade både efter geografiskt arbetsområde och biståndsteknisk funktion. Indelningen är grundad på praktiska och personliga hänsyn. Arbetsbelastningen ska vara ungefär densamma vid de olika byråerna.

1:a byrån arbetar med administration, samordning och planering. Byrån handlägger även stöd till utvecklingsforskning, volontärprogrammet, relationer till utrikesutskottet i folketinget samt övriga nordiska länders biståndspolitik.

2:a byrån ansvarar för handläggningen av multilaterala biståndsärenden, EG- och DAC-samarbetet och andra länders biståndspolitik samt multi-bi-projekt.

3:e byrån består dels av tre geografiska enheter, dels två funktionellt definierade enheter. En sektion handlägger projektsamarbetet med Tanzania, Kenya och Uganda och en annan med det övriga Afrika, utom de f. d. portugisiska kolonierna. En särskild sektion administrerar de gemensamma nordiska projekten i Kenya och Tanzania. Det finns också en särskild sektion för ett enda projekt, nämligen undervisningssjukhuset i Kinshasa, Zaire, som tills nyligen administrerades av Danska Röda Korset. Vid byrån finns också en sektion för investeringsgarantier, industrialiseringsfonden och exportkreditgarantier under ledning av ett handelsråd. Dessutom ligger DANIDA:s inköpssektion vid denna byrå.

4:e byrån omorganiseras under 1977. Tidigare hade den karaktären "övriga länder och insatser". Nu har den renodlats. En sektion svarar för projektsamarbete med Angola, Moçambique och Guinea-Bissau samt humanitärt bistånd och katastrofbistånd. De fyra övriga sektionerna arbetar med personalbistånd och motsvarar SIDA:s personalbiståndsbyrå.

5:e byrån hade tidigare hand om både personalbistånd och kreditbistånd. Efter omorganisationen ligger endast kreditbiståndet där. Bakgrunden är kritik mot bristande projektplanering. DANIDA deltar nu mer aktivt än tidigare i beredningen av kreditprojekt.

6:e byrån är renodlat geografisk. Den handlägger projektsamarbetet med Asien samt Mellanöstern och Latinamerika och "projekt i Danmark".

DANIDA har också tre separata enheter för respektive kurser, stipendiater och information.

Konsulentgruppen utgör en samlad enhet som står till förfogande för alla byråer. Fem av konsulenterna har i första hand arbetsuppgifter som är knutna till beredningsuppgifter i anslutning till statslånen.

För att förmedla fackkunnande har DANIDA samrådskommittéer med experter på lantbruk, boskapskötsel och teknologi. Projektförslag inom dessa ämnesområden remitteras till kommittéerna för yttrande och diskussion. Dessutom finns ett antal sakkunniga vid institutioner inom flera andra ämnesområden som är knutna till DANIDA som rådgivare.

Flera av experterna i 1969 års utredning förordade att biståndsorganet skulle ha en egen personal som skulle få det särskilda yrkeskunnande som biståndsadministrationen kräver. Majoriteten menade dock att förslaget byggde på det felaktiga antagandet att personalomsättningen vid biståndsenheten var särskilt stor. Man ville inte inrätta en särskild "biståndskarriär"

som skulle låsa personalen till detta fack för resten av yrkeslivet. Därför valdes linjen med allmänadministratörer.

Fältorganisationen

DANIDA har sedan några år biståndskontor i de fyra huvudmottagarländerna för gävobiståndet, Bangladesh, Indien, Kenya och Tanzania. Dessutom finns biståndskontor i Zambia. De 19 utsända till de fem biståndskontoren utgör ca 14 % av DANIDA:s personal. Biståndskontoren byggs f. n. ut. Personalen vid kontoren i Kenya och Tanzania fördubblas.

Danmarks biståndsrepresentation i u-länderna är integrerad i ambassaderna. Arbetsfördelningen är i stora drag den att av DANIDA utsända personalen arbetar med tekniska ärenden inom projektbiståndet, medan den diplomatiska personalen handlägger politiska och juridiska aspekter samt kreditbiståndet. Ambassadens allmänna avdelning svarar för all rapportering om mottagarländernas utvecklingspolitik och biståndsmottagarpolitik, om övriga givares bistånd och om det egna samarbetets utveckling inkl. budgetuppföljning. Biståndskontoret svarar för bedömning av nya projektförslag, allmän uppföljning och kontroll av pågående projekt samt särskild rapportering och utvärdering av projekt. Biståndskontoret sköter också personalbiståndet och kurs- och stipendiätärenden m. m.

Handläggarna vid biståndskontoren är specialistutbildade och rekryterade för vissa arbetsuppgifter, t. ex. civilingenjörer, veterinärer. De anställs på kontrakt på samma sätt som experter inom personalbiståndet. Extern rekrytering är mycket vanlig. Inom DANIDA förekommer därför inte vanligen att personal cirkulerar mellan hemma- och utetjänstgöring inom dansk biståndsadministration.

Norge

Biståndsorganets ställning

Verkställande organ för det norska biståndet är sedan 1968 Direktoratet for utviklingshjelp NORAD (Norwegian Agency for International Development). NORAD är ett administrativt fristående organ under utrikesdepartementet. Självständigheten är mindre än t. ex. för ett svenskt ämbetsverk. Fram till 1976 fanns inom utrikesdepartementet en mindre avdelning för internationell ekonomisk och social utveckling i utrikesdepartementet. Den svarade för samordningen av norsk utvecklings- och biståndspolitik.

En omorganisation av den norska biståndsförvaltningen ägde rum 1976. Regeringen föreslog då i en proposition om norsk biståndsadministration att den politiska ledningen av utvecklingssamarbetet skulle förstärkas.

Utrikesutskottet instämde i detta önskemål men hade delade meningar om hur det skulle gå till. Man diskuterade möjligheten av ett särskilt biståndsdepartement, ett kombinerat bistånds- och handelsdepartement och en biståndsminister utan departement. Den sistnämnda lösningen förkastades då den befarades kunna medföra nya samordningsproblem. Regeringens förslag om en särskild statssekreterartjänst för biståndsfrågor tog inte utskottet ställning till i avvaktan på resultatet av pågående överväganden

om statssekreterarnas ställning. Utrikesdepartementet ombads att ytterligare överväga de övriga alternativen. Ingen förändring av den departementala organisationen av biståndsfrågor är aktuell f. n.

Propositionen föreslog att en interdepartemental rådgivande och samordnande kommitté skulle inrättas. Så skedde också 1976. Kommittén har inte visat sig fungera ändamålsenligt och har upphört. Redan 1971 hade en interdepartemental samrådsgrupp för biståndsfrågor skapats. Den höll endast ett fåtal möten.

I propositionen anslöt sig regeringen i princip till ett utredningsförslag att överföra ansvaret för samarbetet med världsbanken och regionala utvecklingsbanker från handelsdepartementet till utrikesdepartementet. Den genomförs under 1978. Medel anvisas för 1978 över handelsdepartementets huvudtitel.

Vid omorganisationen 1976 överfördes ansvaret för att lägga fram rullande 4-åriga finansiella ramprogram för biståndsanslagen från NORAD till utrikesdepartementet. Liksom valet av samarbetsländer ansågs besluten om ramprogrammen entydigt politiska. Samtidigt överfördes ansvaret för att utarbeta landprogram till utrikesdepartementet.

Utskottet förutsatte att NORAD alltför skulle delta med sin sakkunskap och lämna underlag för dessa planeringsdokument. Man betonade vikten av att planering och genomförande hänger nära samman. I praktiken fungerar det så att NORAD utarbetar utkast till landprogram och utrikesdepartementet slutliga förslag. UD utarbetar utkast till ramprogram som NORAD kommenterar innan det fastställs.

Bidragen till internationella organisationers utvecklingsprogram – utom banker (se ovan) – handläggs av utrikesdepartementet, som 1976 också tog över multi-bi-frågor från NORAD. NORAD:s kontakt med utvecklings-samarbetet genom FN är nu mycket begränsad.

NORAD:s styrelse består av nio personer varav en är utrikesdepartementets representant. Denna har inte rösträtt. NORAD:s chef är ledamot men inte ordförande i styrelsen. Medlemmarna representerar i övrigt olika politiska partier och andra samhällsintressen, och samtidigt intresse och sakkunskap i biståndsfrågor.

NORAD har också ett råd – utnämnt av Stortinget – som informations- och kontaktorgan med ett bredare urval av norsk samhällsliv. Rådet har 20 medlemmar.

Anslagstilldelning och parlamentarisk kontroll

Från och med 1974 fastställer regeringen varje år ett ramprogram för biståndsanslagen för den kommande fyraårsperioden. Dessa är i fråga om det bilaterala biståndet uppdelade på landramar. På grundval därav fastställer regeringen på indikativ bas rullande fyraåriga landprogram med huvudmottagarländerna. Programmen är inte offentliga.

Stortingets insyn i planeringen har ökat under de senaste åren. I budgetpropositionen fördelas det bilaterala biståndet på 19 länder med reservationsanslag. Av dessa är 9 huvudmottagarländer. Stortingets utrikes- och konstitutionsutskott tar varje år ställning till NORAD:s verksamhetsberät-

telse och utrikesdepartementets rapport om multilateralt bistånd och multi-bi-samarbete.

Landprogrammen är bindande för NORAD även med avseende på årliga beloppsramar för varje insats. NORAD föreslår mot slutet av varje budgetår om fördelningar mellan insatserna inom landramarna. Utrikesministern fattar beslut. Tidigare måste sådana beslut fattas av stortinget. Det krävs nu endast i fråga om insatser som inte finns med i gällande samarbetsprogram.

Biståndsförvaltningens organisation

När biståndsförvaltningen omorganiserades 1976 fördes tjänster vid NORAD:s planeringsenhet över till utrikesdepartementet. Dess avdelning för internationell ekonomisk och social utveckling har nu 25 tjänstemän och 5 kontor:

- två för multilateralt bistånd och andra FN-frågor
- ett för bilateralt bistånd med ramprogram och budgetplanering, multibisamarbete, DAC-frågor
- ett för Asien, Latinamerika och Oceanien
- ett kontor för Afrika och Europa.

NORAD består idag av tre avdelningar samt ett informationskontor, ett kontor för evaluering och forskning samt en "rådgivare för näringslivet." Vid hemmamyndigheten finns ca 140 tjänster.

En av de tre avdelningarna, program- och projektavdelningen, är betydligt större än de båda andra. Inom denna finns såväl landkontoret (motsvarigheten till SIDA:s länderbyrå) som kontoren för lantbruk, industri- och anläggningsarbeten, fiske och sjötransport samt hälsovård, familjeplanering, nutrition och undervisning och kontoret för enskilda organisationer, inköp, varubistånd och konsulttjänster.

Landkontoret och sektorkontoren är sidoordnade. Landkontoret har enligt budgetpropositionen för 1978 en central roll som koordinerande instans för det bilaterala utvecklingssamarbetet. Kontoret skall ha ett socio-ekonomiskt landkunnande som underlag för bedömningar av utvecklingseffekter av olika insatser. Sektorbyråerna svarar för fackkunnandet. För kontakter med den norska resursbasen finns rådgivande referensgrupper med ämnesexperter inom följande ämnesområden:

- lantbruk
- fiske
- industri
- sjötransport
- undervisning
- hälsovård
- nutrition

NORAD undersöker förutsättningarna för att få till stånd ett mer operativt samarbete med expertgrupperna än hittills.

Insatsberedningen tillgår så att länderbyrån och sektorbyråerna rådgör om framställningar om nya insatser. Efter samråd med utrikesdepartementet kan insatsförslagen tas med i samarbetsprogrammet. Därefter tillsätts en insatsgrupp under ledning av sektorbyrån.

Inom den andra avdelningen, *personal- och stipendiatavdelningen*, finns fyra enheter, nämligen enheterna för personalfrågor, fredskår, stipendiatfrågor och kursverksamhet. Inom den tredje avdelningen, *administrationsavdelningen*, finns ett administrationskontor och ett juridiskt kontor.

Informationsbyråns verksamhet har inspirerats av SIDA:s arbetssätt. NORAD har nu nära samarbete med en rad folkrörelse- och andra organisationer, FN-förbundet m. fl. Bidrag utgår till många organisationers u-landsinformation. Två rådgivande kommittéer har inrättats för informationsverksamheten, varav en särskilt för urvalet av informationsstipendiater.

Kontoret för rådgivning till näringslivet har under senare tid fått en snabb ökande arbetsbörda och dess kapacitet har utökats. Kontoret gör bedömningar av utvecklingseffekterna av olika insatser av norskt näringsliv i u-länderna. NORAD finansierar förundersökningar till norska investeringar i u-länder, med 100 % i programländerna och 50 % i övriga u-länder. Detta stöd administreras av "näringslivskontoret". Det handlägger också, i samarbete med landkontoret, NORAD:s bedömningar av investeringsutvecklingseffekterna och exportkreditgarantier när det gäller överföringar till u-länder. Ansökningarna om sådana garantier har ökat snabbt under senare tid, när näringslivet har fått stora ekonomiska problem. En allt större del av kapaciteten inom berörda enheter inom NORAD har fått tas i anspråk för dessa ändamål. Tidspressen gör att sådana ärenden får förtur. NORAD:s "normala" arbete med utvecklingssamarbetet har härigenom blivit lidande och personalens arbetssituation försvårats. Personalorganisationerna vid NORAD sände hösten 1977 ett brev till utrikesministern och till folketingets utrikesutskott och påtalade svårigheterna.

Kontoret för evaluering och u-landsforskning inrättades 1977. Till stöd för dess arbete finns en rådgivande kommitté för u-landsforskning.

Rådgivande kommittéer finns också för fredskårsverksamheten och för kvinnoinsatser.

Fältorganisation

NORAD har omkring 25 utsända till biståndskontoren i huvudmottagarländerna Bangladesh, Botswana, Indien, Kenya, Tanzania, Vietnam och Zambia. Under 1978 inrättas fem nya tjänster, varav fyra vid nya biståndskontor i Moçambique och Sri Lanka, som blivit huvudmottagarländer. De avses emellertid få en ökande roll i beredning och uppföljning av biståndsinatser.

Kontoren är integrerade i ambassaderna i 3 länder. I de övriga utgör biståndskontoren Norges enda representation. Chefen har då konsuls ställning och övriga handläggare har diplomatstatus. Där ambassad finnes har chefen för biståndskontoret ambassadråds ställning.

Biståndskontorens ställning inom ambassaderna är mer självständig än övriga enheter. Administrativt ingår de, liksom i Sveriges, både i ambassadernas och biståndsmyndighetens organisation. NORAD utser personalen i samråd med beskickningschefen. Biståndskontoren får instruktioner direkt från NORAD, och rapporterar normalt direkt till NORAD. Kontoret har egna kontakter med mottagarlandets myndigheter, något som underlättas av tjänstemännens diplomatiska ställning. Rekruteringen till biståndskon-

toren ska normalt ske bland NORAD:s personal, men ibland kommer de utifrån.

2.8 Finland

Biståndsorganets ställning

Före 1965 fanns inget särskilt organ för ärenden rörande utvecklingssamarbete. För att samordna administrationen grundades år 1965 en byrå för internationellt utvecklingssamarbete inom utrikesministeriets politiska avdelning.

När verksamheten tilltog och speciellt när det internationella utvecklingssamarbetet växte, blev det aktuellt att grunda en särskild avdelning.

Avdelningen för utvecklingssamarbete inom utrikesministeriet är sedan 1972 Finlands huvudorgan för utvecklingssamarbetet. En delegation är knuten till ministeriet som rådgivande organ i ärenden rörande utvecklingssamarbete och i internationella ekonomiska frågor av u-landspolitisk betydelse. I delegationen ingår representanter för de största partierna och företrädare för fackföreningarna, lantbrukarna och arbetsgivarna.

Vid sidan av utvecklingssamarbetsavdelningen sköts frågor rörande utvecklingssamarbete även på utrikesministeriets politiska och handelspolitiska avdelning samt bl. a. rörande vissa internationella organisationer även på övriga ministerier.

Frågan om organisatoriska förändringar av biståndsadministrationen behandlas dels i ett betänkande från 1974 års kommitté för utrikesförvaltningen, dels i ett betänkande från kommittén för utvecklingssamarbete 1978. 1974 års kommitté för utrikesförvaltningen föreslog förändringar i arbetsfördelningen mellan utrikesministeriet och vissa andra ministerier. Världsbanksgruppens biståndsfrågor föreslogs flyttade från finansministeriet till utrikesministeriets avdelning för utvecklingssamarbete, som sedan tidigare sköter samarbetet med övriga utvecklingsbanker. Kommittén ansåg det också motiverat att utreda arbetsfördelningen mellan utrikesministeriet och handels- och industriministeriet med hänsyn till det nära sambandet mellan biståndspolitik och utrikeshandeln. Handläggningen av det humanitära biståndet föreslogs flyttad inom utrikesministeriet från politiska avdelningen till avdelningen för utvecklingssamarbete som dock skulle hålla nära kontakt med politiska avdelningen i dessa frågor.

Kommittén för utvecklingssamarbete ansluter sig till 1974 års utrikesförvaltningskommittés uppfattning att avdelningen för utvecklingssamarbete också i fortsättningen bör utgöra en avdelning inom utrikesministeriet, eftersom biståndet är en integrerad del av Finlands utrikespolitik. Kommittén anser att planeringen och beslutsfattandet på biståndets område bör ske i nära kontakt med utrikespolitiken och utrikeshandelspolitiken.

Det är kommitténs uppfattning att den nuvarande avdelningen med beaktande av biståndets nuvarande omfattning och de närmaste årens utsikter i detta skede är den lämpligaste lösningen och att den motsvarar de krav som ställs på verksamhetens planering och beredningen och implementeringen av beslut. Kommittén anser att det är ändamålsenligt att avdelningen för utvecklingssamarbete också i fortsättningen är direkt underställd ut-

rikesministeriets ledning. När verksamheten expanderar kan en tjänst som statssekreterare för utvecklingssamarbete komma att inrättas.

Liksom 1974 års kommitté för utrikesförvaltningen anser kommittén för utvecklingssamarbete att de biståndsfrågor som hör till Världsbanksgruppen bör överflyttas från finansministeriet till avdelningen för utvecklingssamarbete vid utrikesministeriet.

Kommittén ansluter sig också till rekommendationen från 1974 års kommitté om biståndsdelegationens betydelse för beslutsberedningen. Den anser det vara ändamålsenligt att förbättra förutsättningarna för delegationens verksamhet genom att förstärka sekretariatet och utreda möjligheterna att befästa delegationens ställning och uppgifter i en särskild förordning.

Anslagstilldelning och biståndsplanering

Finlands anslag till utvecklingssamarbete motsvarade 1977 0,16 % av BNP. Finland har utfäst sig att anta 0,7 % av BNP som volymmål för det offentliga utvecklingsbiståndet. Kommittén för utvecklingssamarbete anser att man i den rådande situationen bör ställa upp som realistiskt etappmål minst en fördubbling av nuvarande BNP-andelen fram till år 1982, i enlighet med statsbudgeten för 1978. Kommittén anser vidare att anslagsfördelningen 40-60 % mellan multilateralt och bilateralt bistånd bör bibehållas i genomsnitt.

Av det bilaterala biståndet går 3/4 till de tre viktigaste samarbetsländerna som är Tanzania, Zambia och Vietnam. Landprogrammering tillämpas i planeringen av samarbetet med dessa tre länder. Riksdagen fastställer i samband med beslut om biståndsbudgeten årligen för de tre huvudmottagarländerna ramar för åtaganden för de två år som följer på det kommande budgetåret. Regeringen ingår årsavtal med åtaganden inom dessa ramar för de två följande åren. Samarbetsprogrammen följs upp kvartalsvis i genomgångar i huvudmottagarländerna.

Kommittén för utvecklingssamarbete (1978) anser att samarbetet med huvudmottagarländerna också i fortsättningen bör baseras på landprogrammering: "Verksamhetens effektivitet och långsiktighet bör tryggas under en treårsperiod så att det bemyndigande att ingå avtal som beviljas i budgeten för planeringsperiodens andra och tredje år motsvarar biståndets planerade nivå."

Biståndsförvaltningens organisation

Avdelningen för utvecklingssamarbete har drygt 100 tjänstemän, varav drygt hälften med handläggande uppgifter. Avdelningen leds av en avdelningschef, dennes ställföreträdare och en chefsförhandlare. En planeringsbyrå svarar för den allmänna ekonomiska planeringen, utredningar och budgetarbetet. En byrå handlägger det multilaterala biståndet, än så länge dock inte bidragen till Världsbanken/IDA. Byrån för bilateralt utvecklingssamarbete har en samordningssektion för landprogrammeringen och övriga bilaterala planeringsuppgifter, en avtalssektion samt sektorsektioner för utbildning och social utveckling, industri och infrastruktur och landsbygdsutveckling. En byrå svarar för administration, rekrytering och utbildning inom personal-

biståndet. Dessutom finns en informationssektion och en sektion för internadministration.

1974 års kommitté föreslog att införandet av landprogrammering borde beaktas genom en uppdelning av den bilaterala byrån i en länderbyrå och sektorbyråer. Kommittén konstaterade också att Finlands ambassader borde få större befogenheter att fatta beslut och vidta åtgärder inom ramen för biståndsprogrammen. Vid ambassaderna i de tre huvudmottagarländerna arbetar f. n. (6) utsända tjänstemän med biståndsadministration.

Kommittén för utvecklingssamarbete (1978) anser att den nuvarande avdelningen med beaktande av biståndets nuvarande omfattning och de närmaste årens utsikter i detta skede är den lämpligaste lösningen och att den motsvarar de krav som ställs på verksamheten. Avdelningens personal anses vara tillräckligt stor. En eventuell intern omorganisation av avdelningen kan dock bli aktuell.

Sovjetunionen och övriga Östeuropa

Biståndsorganens ställning

Sovjetunionens ekonomiska och tekniska utvecklingssamarbete med u-länder administreras sedan 1957 av statskommittén för ekonomiska förbindelser med utlandet, GKES. Vetenskapligt samarbete handhas av en annan statskommitté för vetenskap och teknologi. GKES är direkt ansvarigt inför ministerrådet och dess ordförande har ministers ställning. Statskommittén är därmed i praktiken ett biståndsmministerium.

Dess officiella huvuduppgifter är att utveckla åtgärder för att utvidga och stärka samarbetet mellan Sovjetunionen och andra socialistiska stater, att utveckla åtgärder för att vidga Sovjetunionens ekonomiska band med u-länderna, och att garantera att Sovjetunionen fullgör sina utfästelser beträffande tekniskt och ekonomiskt samarbete med de socialistiska staterna och u-länderna. I praktiken innebär detta att kommittén sköter en speciell sfär av utrikeshandel, nämligen leveranser av utrustning och materiel för konstruktion av industriföretag och andra anläggningar i socialistiska stater och u-länder, samt teknisk assistans under konstruktionsarbetet. Dessutom ombesörjer den importen av de varor eller andra betalningsmedel som mottagarländerna lämnar i utbyte.

Biståndsplaneringen sker bilateralt inom blandade kommissioner med huvudmottagarländerna. Dessa analyserar de olika utvecklingsproblemen, tar fram samarbetsprojekt och beslutar om andra åtgärder för att stimulera handel och industriellt, tekniskt och vetenskapligt samarbete. Kommissionerna möts regelbundet. De består av höga tjänstemän och experter. Ett av syftena med kommissionernas arbete är att utarbeta långsiktiga planer för det ekonomiska samarbetet mellan Sovjetunionen och u-landet i fråga. Sådana planer har gjorts upp för de största mottagarländerna, och från officiellt sovjetiskt håll fäster man stor vikt vid dessa långsiktiga planer, och ser dem som inledningen till en ny era av vänskapliga ekonomiska förbindelser, baserade på ömsesidig nytta.

Avtalen om utvecklingssamarbete föregås eller åtföljs vanligen av långsiktiga handels- och valutaavtal.

När ett allmänt samarbetsavtal har slutits övergår ansvaret för att genomföra projekten till något av sju specialiserade utrikeshandelsorganisationer. Vart och ett av dessa är specialiserat på en sektor, t. ex. tung industri, jordbruk. Utrikeshandelsorganisationen svarar för projektberedning, detaljavtal om varje produkt och resursöverföringen. Samarbete sker med olika ministerier, institutioner och företag när det gäller varuleveranser och förmedling av experter och utbildning.

Andra länder i östeuropa har liknande biståndsorganisationer, men det finns vissa skillnader beroende på att länderna har varierande grader av flexibilitet i sina ekonomiska system. I de flesta länderna administreras utvecklingsarbetet av utrikeshandelsministeriet. I Rumänien ombildades 1971 detta ministerium till ett ministerium för utrikeshandel och internationellt ekonomiskt samarbete. Sektionen för internationellt ekonomiskt samarbete leds av en biträdande minister. I DDR har en vice ordförande i ministerrådet ansvaret för utvecklingsarbete och en annan för tekniskt och vetenskapligt samarbete. För genomförande och kontroll av biståndsprojekten svarar utrikeshandelsministeriet, som därvid arbetar genom en mångfald underlydande organ för olika sektorer.

I Ungern och Rumänien som har mer decentraliserade ekonomiska system sköter företagen själva genomförandet av detaljförhandlingar om varuleveranser och liknande. I likhet med Sovjetunionen tillämpar de övriga östeuropeiska staterna systemet med bilaterala blandade kommissioner.

Organisation

GKES är uppdelad på både operativa och funktionella avdelningar. Den största operativa avdelningen är den som har hand om samarbetet med de socialistiska staterna. Den avdelningen är i sin tur uppdelad i länderavdelningar. Relationerna med de kapitalistiska u-länderna sköts av tre avdelningar: för Mellersta och Fjärran östern, Afrika och Sydostasien. Även dessa är i sin tur indelade i undergrupper efter länder. Därutöver finns en projektavdelning och en avdelning för kontakterna med leverantörer av varor och tjänster ("resursbasen") samt ett antal stabsenheter för bl. a. rättsfrågor, protokoll och administration.

GKES har vidare en speciell avdelning för att koordinera det sovjetiska u-landsbiståndet med öststaternas. Ett växande antal projekt sker nu i form av samarbete mellan två eller tre givarländer. För Sovjets del är det dock fortfarande fråga om en försvinnande liten del av det totala biståndet som sker via sådana samarbetsprojekt. SEV-länderna bildade också 1974 ett gemensamt multilateralt biståndsorgan: under SEV:s investeringsbank upprättades en utvecklingsfond, som så småningom ska komma att förfoga över ett belopp motsvarande en miljard transferabla rubler. Hittills har fonden emellertid inte gjort några utbetalningar.

Fältorganisation

GKES har biståndskontor ("ekonomiska avdelningar") i anslutning till ambassaderna i huvudmottagarländerna. Biståndskontorscheferna har ambassadråds ställning. Kontoren förmedlar biståndsframställningar till hemma-

myndigheten med en egen projektbedömning på idé-stadiet. De ekonomiska avdelningarna svarar också för den lokala kontrollen och uppföljningen av de olika projekten. Dessutom rapporterar de till GKES om den allmänna utvecklingen i landet och i de sektorer som utvecklingsarbetet omfattar.

Världsbanken/IDA

Finansiering och styrelseformer

Världsbanken IBRD och Internationella utvecklingsfonden IDA utgör tillsammans det viktigaste organet för obunden internationell kreditgivning till u-länderna. De lämnar krediter till främst utvecklingsprojekt inom olika sektorer, men även program- och sektorlån, inkl. visst tekniskt bistånd. Bankens kapitalanskaffning sker genom upplåning på de internationella kapitalmarknaderna. Bankens utlåning sker på kommersiella villkor.

IDA:s verksamhet finansieras däremot genom gåvobidrag från i första hand de industrialiserade medlemsländerna. Utlåningen kan därför ske på synnerligen mjuka villkor. Kapitalpåfyllningar sker vart tredje år och efter förhandlingar mellan medlemsländerna. I mars 1977 avslutades förhandlingarna om den femte påfyllningen, som uppgår till ca 35 miljarder kronor och avser perioden 1977/78-1979/80.

För medlemskap i fonden krävs att ett land också är medlem i banken och i Internationella valutafonden. De två institutionerna har gemensam ledning och personal.

Högsta beslutande instans för Världsbanken/IDA är årsmötet med Board of Governors, som består av en representant från varje medlemsland. Denne s. k. guvernör är vanligen finans-, ekonomi- eller handelsministern.

Board of Governors som kan jämföras med en bolagsstämma, har i princip huvudansvaret för verksamheten. De flesta uppgifter - förutom bl. a. beslut angående kapitalökning, nya medlemmar, tolkning av stadgan - har emellertid delegerats till styrelsen.

Styrelsen, som har 20 medlemmar, ansvarar för den löpande verksamheten. USA, Storbritannien, Västtyskland, Frankrike och Japan utser egna exekutivdirektörer och suppleanter till dessa. Övriga 15 exekutivdirektörer väljs av olika ländergrupper, varav de största består av 18 länder. De fem nordiska länderna väljer gemensamt en exekutivdirektör. Denne har ett sekretariat, det s. k. nordiska kontoret, som består av en biträdande exekutivdirektör, två tekniska assistenter och biträdespersonal.

Styrelsen utser president för Världsbanken/IDA. Presidenten är ordförande i styrelsen, men saknar rösträtt. Han - samtliga hittillsvarande presidenter har varit amerikanska män - är chef för sekretariatet och ansvarar för den dagliga ledningen av verksamheten, för att utarbeta riktlinjer för densamma för styrelsens ställningstagande samt för att i övrigt verka för Världsbanken/IDA:s målsättningar enligt stadgarna.

Medlemsländernas röstetal baseras på deras kapitalinsatser, som i sin tur bygger på BNP-storleken och andelen av den internationella handeln och valutareserna. De stora industriländerna innehar därigenom dominerande röstandelar. Förenta staterna har t. ex. ca 25 % av IDA:s medlemsröster. U-länderna har sammanlagt ca 30 % av rösterna. Deras andel har sjunkit

i takt med kapitalpåfyllningarna. Sverige har länge verkat för att u-länderna skall få ett ökat inflytande över de multilaterala utvecklingsinstitutionernas verksamhet, bl. a. med hänvisning till de resolutioner som FN:s sjätte och junde extra generalförsamlingar antagit rörande ökat inflytande för u-länderna i Världsbanksgruppen.

Bankledningen har förklarat att man i samband med en översyn av världsbankgruppens framtida roll och kapitalbehov kommer att se över röstfördelningen i såväl banken som IDA med särskild hänsyn till u-ländernas röststyrka.

Beslutsmekanismen inom banken och IDA fungerar i princip på följande sätt:

Sekretariatet utarbetar kreditprojekt på grundval av riktlinjer fastställda av styrelsen. Styrelsen granskar varje enskilt projekt, som dess ordförande förelägger den, och uttalar sig för eller emot dess godkännande.

Det har hittills ej förekommit att låneprojekt förklats av styrelsen. Avslagen sker vanligen på tjänstemannanivå, i den s. k. Loan Committee. Bankledningen tar hänsyn till hur de viktigaste finansiärerna kan komma att reagera när den avgör vilka låneprojekt som skall föras upp till styrelsebehandling. Kritik vid styrelsebehandlingen kan emellertid inverka på urval och utformning av projekt i framtiden. Från nordisk sida har denna kritik framför allt gällt brist på hänsynstagande till vikten att se till att de fattigaste gruppernas situation förbättras och att sysselsättningen och andra sociala förhållanden beaktas.

Förutom att styrelsens behandling av enskilda projekt till en del är formell natur begränsas styrelsens inflytande av att också frågor av principiell och politisk karaktär i viss utsträckning styrs av interna direktiv som ej underställs styrelsen. Sålunda kan nämnas att fördelningen av bankgruppens utlåning på enskilda mottagarländer och sektorer inom varje land fastställs internt. Dessa landprogram som omfattar 3-5 år underställs inte styrelsen för en övergripande prövning som sker i UNDP. Styrelsen har dock en viss möjlighet att påverka verksamheten genom att bl. a. riktlinjer för hur bankgruppens insatser i olika sektorer skall utformas diskuteras i styrelsen, varvid möjlighet givetvis finns att också anlägga synpunkter på sektorfördelningen av bankgruppens utlåning.

Personal och organisation

Bankmän och ekonomer från Förenta staterna och Europa har traditionellt utgjort den helt dominerande delen av bankens personal. Under senare år har en breddning av rekryteringen skett, som gjort att denna dominans i någon utsträckning minskat. Dominansen är emellertid fortfarande mycket stark, inte minst i bankledningen. Hälften av de högre tjänstemännen kommer från USA och Storbritannien.

Världsbanken/IDA har sammanlagt omkring 4 700 anställda vilket är mer än tre gånger antalet anställda 1968. Omkring hälften är s. k. professionals (motsvarar med svensk terminologi ungefär handläggare). Inom den kategorin var 1977 96 olika nationaliteter representerade, mot 54 år 1968. Andelen från u-länderna har sedan 1968 ökat från 20 till 31 %.

Världsbanken/IDA:s personal är högt specialiserad och yrkeserfaren. Den största yrkesgruppen är ekonomer, som utgör omkring en fjärdedel av den professionella personalen. Därnäst kommer tekniker med olika specialinriktningar. För nyanställning krävs förutom högre utbildning minst 10-15 års praktisk yrkeserfarenhet inkl. projektledning. Banken har också en aspirantutbildning för nyutexaminerade akademiker s. k. young professionals.

Under presidenten svarar en 1:e vice president för den operativa verksamheten. Två tredjedelar av personalen arbetar inom de operativa avdelningarna. Övriga arbetar inom avdelningar för

- finansiering
- juridik
- utvecklingspolitik
- information och kontakter
- administration, organisation och personal

I direkt anslutning till ledningen finns en evalueringsenhet.

De operativa avdelningarna består av sex regionavdelningar (med 80 % av personalen vid de operativa avdelningarna) och en projekt/sectoravdelning (med 20 % av personalen).

De regionala kontoren ansvarar för att planera och kontrollera genomförandet av låneprogrammen i de länder som tillhör regionen. Varje regionala kontor förfogar över den personal som behövs för att utföra huvuddelen av arbetsuppgifterna inom samarbetet med länderna inkl. landoperatörer, tekniska specialister, ekonomer, projektfinansiella analytiker och jurister. Inom varje regionavdelning finns en eller två landprogrambyråer med operatörer och ekonomer med specialkunskaper om ett eller flera länder i regionen. De utarbetar ekonomiska landanalyser och landprogram. I kraft av sitt operativa huvudansvar samordnar de och följer upp låneprogrammen för de olika länderna. Landoperatörerna håller samman programmen genom att aktivt delta i alla faser av det landinriktade samarbetet: programresor, projektberedningsresor, förhandlingar etc. Inom varje regionavdelning finns också en projektbyrå med projekttkniska specialister inom de ämnesområden som är aktuella för resp. region. Dessa genomför land/sector-analyser och deltar i projektberedningen och -kontrollen inom regionen.

Den centrala projekt/sector-avdelningen består av tio sektorbyråer, var och en specialiserad på ett av bankens ämnesinriktade verksamhetsområden. Där finns också en byrå med tekniska specialister på funktioner som överstrider ämnesgränserna, t. ex. upphandling, miljöaspekter, kvinnoaspekter. Avdelningen ansvarar för att banken bibehåller och förbättrar kvaliteten på sitt projekttkniska arbete. Arbetet inriktas i hög grad på att söka nya lösningar på olika utvecklingsproblem. Avdelningen utarbetar riktlinjer för projektarbetet inom de olika sektorerna. Avdelningens direkt operativa arbete med enskilda insatser är begränsat till de sektorer som ännu inte decentraliserats till regionavdelningarna, t. ex. familjeplanering. Före 1974 års decentralisering hade projektavdelningarna ett betydligt större operativt ansvar.

Fältrepresentation

Världsbanken/IDA har lokalkontor i ett tjugotal länder. Dessutom finns två regionalkontor, för öst- resp. västafrika. De är organisatoriskt underavdelningar till regionalavdelningarna vid huvudkontoret. De arbetsuppgifter som utförs vid kontoren skiljer sig kraftigt mellan olika kontor.

Alla kontoren har grunduppgiften att vara den lokala replipunkten för besökande från huvudkontoret och förbindelselänk med myndigheterna i landet och projekten. Vissa lokalkontor har endast dessa uppgifter. Regionalkontoren och några större kontor i enskilda länder Bangladesh, Indien och Indonesien, är mycket engagerade i beredning och övervakning av projekt. Ett stort lokalkontor är specialiserat på ekonomiskt arbete som landanalyser och -rapporter. Huvuduppgiften för ett annat kontor är att ge råd i fråga om ekonomisk planering och administration till regeringen i landet.

Biståndskontorens arbetsprogram och budgetar fastställs av regionalavdelningen vid huvudkontoret, som också instruerar kontoren i operativa frågor.

Graden av fältorientering i Världsbanken/IDA:s organisation och arbetsätt är, speciellt i jämförelse med t. ex. USA, UNICEF och även Sverige, mycket liten. Av de sammanlagt 4 700 anställda tjänstgör endast ca 110, motsvarande drygt 2 %, vid fältkontoren.

FN:s barnfond (UNICEF)

Verksamhetsledning och finansiering

FN:s barnfond (UNICEF) lämnar bistånd till u-ländernas insatser för att nå de barn som är i störst behov av hjälp och för att förbättra barn- och mödravård. Huvuddelen av verksamheten bedrivs inom ramen för långsiktiga landprogram. De främsta verksamhetsområdena är hälsovård och undervisning inkl. upprättande av barnvårdscentraler, familjeplanering, vaccinering, program för att få fram dricksvatten samt åtgärder för att förbättra kosten för barn och mödrar. UNICEF söker i sin verksamhet nå ut till barn som lever i områden där social service i form av sjukhus eller skolor saknas. Fonden söker i första hand tillfredsställa de mest grundläggande behoven i mödra- och barnavård och söker få den lokala befolkningen att själv delta aktivt. UNICEF är också en viktig förmedlare av katastrofbistånd.

UNICEF:s verksamhet leds av en styrelse med 30 medlemmar, som väljs av FN:s ekonomiska och sociala råd (ECOSOC). Mandattiden är tre år och en tredjedel av styrelsen väljs varje år. Under 1977-78 består hälften av styrelsen av u-länder.

UNICEF:s styrelse sammanträder en gång årligen för att dra upp riktlinjer för verksamheten, fördela medel till fondens program och granska resultatet av verksamheten. Styrelsen är ansvarig inför FN:s generalförsamling och rapporterar till denna genom ECOSOC. Styrelsearbetet bedrivs inom två kommittéer, en programkommitté och en kommitté för administrativa och finansiella frågor.

FN:s generalsekreterare utser i samråd med styrelsen en chef för UNICEF.

Denna leder den löpande verksamheten och ansvarar för administrationen och personalärenden.

UNICEF får bidrag både från regeringar och från privata organisationer. Över 70 % är direkta regeringsbidrag. Fonden genomför vid sidan av sin ordinarie verksamhet även särskilda hjälpinsatser utanför den reguljära budgeten i den mån särskilda bidrag kan erhållas för sådana. De sammanlagda bidragen till UNICEF år 1977 var 150 milj. dollar. Sverige är näst största bidragsgivare till UNICEF.

UNICEF:s finansiella insatser förutsätter betydande motprestationer från respektive mottagarlands sida.

De administrativa kostnaderna är av två slag: de som ingår i programbudgeten och de som räknas till administrationsbudgeten. Till de förra hör kostnaderna för alla administrativa enheter som huvudsakligen ägnar sig åt direkt stöd till beredning och genomförande av projekt i länder eller regioner.

Programbudgeten för 1977 innefattade sålunda kostnaderna för 37 lokala och regionala biståndskontor som betjänade 100 u-länder. Vid dessa kontor arbetade ca 180 handläggare ("professionals") och ca 800 biträden varav flertalet lokalanställda. Över programbudgeten finansierades också kostnaderna för inköpsavdelningarna i New York, Genève och Köpenhamn som har 27 "professionals" och ett sextioåttal biträden. Den administrativa budgeten inkluderar kostnaderna för övriga enheter vid sekretariaten i New York och Genève som har ca 120 "professionals" och nära 200 biträden. Den administrativa budgeten utgör ca 6-8 % av UNICEF:s totala utgifter. Personal- och andra administrationskostnader över programbudgeten utgör 10-12 % av de totala utgifterna.

UNICEF – en fältorienterad organisation

Över 70 % av UNICEF:s personal arbetar vid region- och lokalkontoren i u-länderna. Regionkontoren finns i Abidjan (Central- och Västafrika), Nairobi (Östafrika), Beirut (Mellanöstern), Bangkok (Östasien och Pakistan), New Delhi (Sydasien) och Santiago de Chile (Latinamerika).

UNICEF har ända från starten varit en fältorienterad organisation på det sättet att huvuduppgifterna utförts av fältorganisationen medan huvudkontorets roll är att stödja fältkontoren i deras arbete, samordna, utveckla policy och allmänna riktlinjer samt att svara för finansieringen. Denna fältorientering av verksamheten är nära förbunden med den tidiga inriktningen av programverksamheten på länder. Därmed avses inte enbart att biståndet utformas efter varje enskilt lands behov. Än viktigare är kanske arbetsmetoden – att projekten utformas i länderna i nära samarbete med de ministerier och övriga myndigheter som ansvarar för att genomföra dem.

UNICEF:s formella organisationsstruktur kan beskrivas som en klassisk hierarkisk struktur med tre nivåer och gradvis delegering av befogenheter från ledningen av huvudkontoret till regionkontoren och från regionkontoren till biståndskontoren i de enskilda länderna. Förhållandet mellan högre och lägre nivåer utmärks i en sådan struktur av direktiv- och ordergivning samt uppföljning och kontroll.

Även om UNICEF på sätt och vis kan sägas ha fungerat enligt denna beskrivning tidigare, har det under senare år skett betydande förändringar. På uppdrag av UNICEF:s styrelse gjorde Scandinavian Institutes for Administrative Research SIAR en organisationsöversyn av UNICEF. Rapporten överlämnades 1975 och hade den talande titeln "The Strengthening of the Best Traditions in UNICEF". UNICEF-chefen sammanfattade sina rekommendationer med anledning av SIAR-rapporten under fyra rubriker:

- decentralisering
- kunskapsutveckling
- personaladministration
- ledningsfunktionen

Styrelsen antog rekommendationerna och erhåller årligen en rapport om genomförandet.

Decentralisering

I syfte att förlägga ansvaret för verksamheten så nära verksamhetsfältet som möjligt har biståndskontorens befogenheter utökats. UNICEF:s biståndskontorschefer är nu direkt ansvariga för att förbereda och genomföra UNICEF:s stöd till projekt inom de länder som ingår i kontorets ansvarsområde. Kontoren utför sina uppgifter i nära samarbete med mottagarlandets myndigheter och har en rådgivande funktion inte bara i fråga om de direkt finansierade projekten, utan också beträffande landets övriga åtgärder som påverkar barnens situation, inte minst på bynivån. Biståndskontoren har vanligen åtskilliga programhandläggare, som delar upp arbetet geografiskt.

Regionkontoren har inte längre operativt ansvar för insatserna inom regionen. Deras roll renodlas nu till regionala resurscentra. Regioncheferna representerar UNICEF-chefen i regionerna och har samordnings- och rådgivningsfunktioner gentemot biståndskontorscheferna. De skall vara "senior professional colleagues". Samtidigt behåller de en övervakningsfunktion, men vid sidan av ansvarslinjen mellan biståndskontoren och huvudkontoret. Vid regionkontoren finns specialister inom olika ämnesområden med regionen som arbetsfält. De reser till de olika länderna som konsulter åt regeringarna eller åt UNICEF-kontoren.

Decentraliseringen påverkar också programmeringsarbetet. Styrelsen har gått med på en betydande minskning av dokumentationen om insatserna. Detta har åstadkommit dels genom en gradvis övergång från insatser i form av små enskilda projekt till sektorstöd, dels genom långsiktigare insatser.

Projektberedningen äger i sin helhet rum i landet, i nära samarbete med dess representanter och i anslutning till dess planerings- och budgetarbete.

Åtgärder har vidtagits för att förbättra kommunikationerna mellan fältet och huvudkontoret, liksom mellan olika delar av fältorganisationen. Ledningen och funktionella specialister från huvudkontoret reser oftare till biståndskontoren, och oftare på begäran av kontoret. Cheferna för regionkontoren har konferenser med ledningen i New York två gånger om året. En särskild s. k. fältgrupp med roterande medlemskap från tio bistånd-

skontor konfererar en gång om året i New York. En samrådskommitté för utnämningssärenden inkluderar fältrepresentanter. Varje region har en årlig konferens med deltagare från alla kontor i regionen och från huvudkontoret.

Kunskapsutveckling

En åtgärd i syfte dels att förstärka personalens kunskaper, dels att förbättra kommunikationerna inom fältorganisationen har varit att stimulera s. k. knowledge networks. Grundtanken bakom detta begrepp är att decentralisera vissa sektorspecialistfunktioner från huvudkontoret till det av region- eller lokalkontoren som har bäst förutsättningar i anslutning till fältverksamheten att leda kunskapsutvecklingen inom ett visst ämnesområde. Ett kunskapsnätverk kan utvecklas som ett resultat av ett seminarium i någon region med deltagande från kontor i de övriga, om deltagarna beslutar organisera ett fortsatt erfarenhets- och kunskapsutbyte. Så var exempelvis fallet med ett seminarium i Lusaka 1977 om hjälp till barn i slumområden. Ett annat exempel är ett möte i Indonesien 1977, som etablerade ett nätverk om basbehovstjänster. Andra nätverk som har kommit igång eller planeras gäller integrerad landsbygdsutveckling, primär hälsovård, kvinnoinsatser och byteknologi.

UNICEF har ökat satsningarna i fråga om personalutbildning. Seminarieverksamheten har i stor utsträckning flyttats till fältet och inkluderar resor till flera länder. Allt oftare sker sådana seminarier i anslutning till de årliga regionala konferenserna.

Personaladministration

Personaladministrationen vid huvudkontoret har omorganiserats och förstärkts. Ökad betoning har därvid lagts vid den långsiktiga personalutvecklingen. Utbildning och karriärplanering har samordnats.

De internationella handläggande tjänstemännen tjänstgör vanligen 4-6 år vid varje biståndskontor. Vissa undantag görs för "hardship posts". I princip kommer handläggarna på programsidan i New York från fältet. Den numerärt starka övervikten av programpersonal i fältarbete medför emellertid att endast en minoritet av programhandläggarna under sin karriär kan räkna med placering i huvudkontoret.

Ledningsfunktionen (huvudkontoret)

I syfte att förbättra samordningen inom huvudkontoret har veckomöten med en ledningsgrupp - "direktion" - införts. Kostnadskontrollen har förbättrats genom ett nytt budgetsystem. Ökad uppmärksamhet ägnas åt organisations- och rationaliseringsfrågor. En programavdelning har inrättats med ansvar för kontakterna med fältet (genom landoperatörer), rådgivning inom olika ämnesområden av specialister, Analys och evaluering och allmän service åt biståndskontoren.

Övriga enheter vid huvudkontoret är personaladministration, inköp, katedral, information och styrelsesekretariatet.

Bilaga 9 Några grundläggande krav på det svenska biståndets organisation inför 80-talet¹

Av Scandinavian Institutes of Administrative Research (SIAR)²

Grundläggande krav på biståndsverksamhetens organisation – diagnos mot bakgrund av biståndets villkor

I de översyner som har utförts av riksrevisionsverket och statskontoret men också internt inom SIDA, pekar man på en rad olika problem såsom krångliga processer, byråkrati, vattentäta skott mellan enheterna, kommunikations-svårigheter etc. Många av dessa observationer, om än inte särskilt markerade, kan man också återfinna i flera uppsatser som har skrivits på beställning av biståndspolitiska utredningen. Vi har inte haft någon möjlighet att i vår egen utredning göra motsvarande inventering av tänkbara problem och svårigheter, inte heller har vi haft tillfälle att kontrollera de tidigare uppgifterna.

Många andra gör samtidigt den motsatta observationen, nämligen att organisationen saknar stadga, rutiner och i stor utsträckning påminner om ett kaotiskt debattforum. Visserligen kan man påstå att båda dessa typer av observationer är indikationer på ineffektivitet i en organisation men frågan är hur dessa två olika slag av egenskaper egentligen går ihop?

Det skulle inte föränleda oss större svårigheter att liksom våra föregångare finna ett stort antal problem, indikationer på ineffektivitet, motsättningar och spänningar. Biståndsmyndigheten är nämligen ett synnerligen tacksamt objekt för studier ur organisatorisk/administrativ synvinkel. De flesta medarbetarna är unga och orädda, observanta på problem och konflikter som de gärna delar med sig till en utomstående granskare. Utredarens problem är därför inte att få material till sin utredning utan att kunna sortera och framför allt tränga bakom mängden av data för att nå några få men bärkraftiga förklaringar till källan för problemen.

Att återge vad man har lagt märke till eller fått höra är inte en tillräcklig grund för en konstruktiv dialog mellan utredaren och biståndsorganisationen.

Vi har som utgångspunkt valt att genom historisk analys av biståndsmyndighetens organisation och omvärld söka förstå *organisationens dynamik* dvs. förmåga till anpassning respektive motstånd mot förändringar.

✓ Vi har särskilt uppmärksammat två dimensioner av förändringar avseende biståndets villkor. En som beskriver hur föreställningarna och metoderna om "effektivt bistånd till u-länderna" successivt har utvecklats som en följd av bland annat ökande erfarenhet samt en annan som berör den ökade medvetenheten och preciseringar i ställningstaganden om Sveriges relationer

¹ Utdrag ur rapport till biståndspolitiska utredningen.

² Rapporten är författad av Gabor Bruszt, Bo Hektor och Christer Wallroth.

Bilaga 9 Några grundläggande krav på det svenska biståndets organisation inför 80-talet¹

Av Scandinavian Institutes of Administrative Research (SIAR)²

Grundläggande krav på biståndsverksamhetens organisation – diagnos mot bakgrund av biståndets villkor

I de översyner som har utförts av riksrevisionsverket och statskontoret men också internt inom SIDA, pekar man på en rad olika problem såsom krångliga processer, byråkrati, vattentäta skott mellan enheterna, kommunikations-svårigheter etc. Många av dessa observationer, om än inte särskilt markerade, kan man också återfinna i flera uppsatser som har skrivits på beställning av biståndspolitiska utredningen. Vi har inte haft någon möjlighet att i vår egen utredning göra motsvarande inventering av tänkbara problem och svårigheter, inte heller har vi haft tillfälle att kontrollera de tidigare uppgifterna.

Många andra gör samtidigt den motsatta observationen, nämligen att organisationen saknar stadga, rutiner och i stor utsträckning påminner om ett kaotiskt debattforum. Visserligen kan man påstå att båda dessa typer av observationer är indikationer på ineffektivitet i en organisation men frågan är hur dessa två olika slag av egenskaper egentligen går ihop?

Det skulle inte föranleda oss större svårigheter att liksom våra föregångare finna ett stort antal problem, indikationer på ineffektivitet, motsättningar och spänningar. Biståndsmyndigheten är nämligen ett synnerligen tacksamt objekt för studier ur organisatorisk/administrativ synvinkel. De flesta medarbetarna är unga och orädda, observanta på problem och konflikter som de gärna delar med sig till en utomstående granskare. Utredarens problem är därför inte att få material till sin utredning utan att kunna sortera och framför allt tränga bakom mängden av data för att nå några få men bärkraftiga förklaringar till källan för problemen.

Att återge vad man har lagt märke till eller fått höra är inte en tillräcklig grund för en konstruktiv dialog mellan utredaren och biståndsorganisationen.

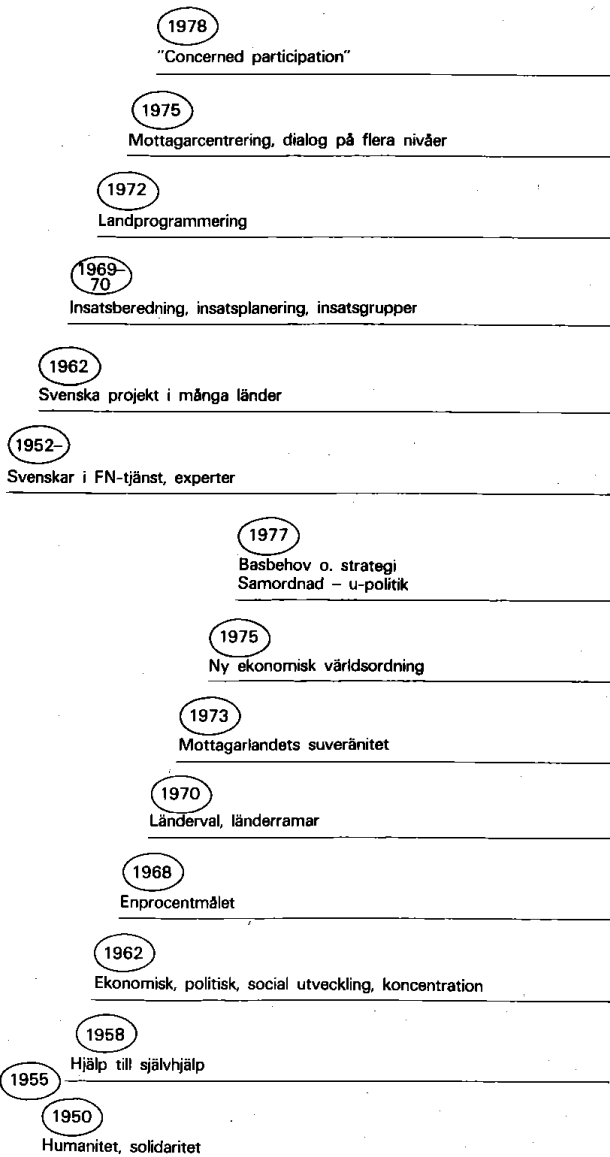
Vi har som utgångspunkt valt att genom historisk analys av biståndsmyndighetens organisation och omvärld söka förstå *organisationens dynamik* dvs. förmåga till anpassning respektive motstånd mot förändringar.

✓ Vi har särskilt uppmärksammat två dimensioner av förändringar avseende biståndets villkor. En som beskriver hur föreställningarna och metoderna om "effektivt bistånd till u-länderna" successivt har utvecklats som en följd av bland annat ökande erfarenhet samt en annan som berör den ökade medvetenheten och preciseringar i ställningstaganden om Sveriges relationer

¹ Utdrag ur rapport till biståndspolitiska utredningen.

² Rapporten är författad av Gabor Bruszt, Bo Hektor och Christer Wallroth.

till u-länderna. Nedanstående två figurer illustrerar i komprimerad form dynamiken i dessa två dimensioner.



Figur 1 Utvecklingsförlopp för successiva förändringar/förskjutningar av tyngdpunkten för de svenska biståndsmetoderna.

Figur 2 Förändringar, preciseringar, fördjupningar av de svenska biståndspolitiska målen och principerna.

Det är inte någon svårighet att konstatera att tyngdpunkterna i såväl biståndspolitikerna som biståndets metodik successivt genomgått starka förskjutningar. Dessa förändringar har pågått såväl på det nationella som det internationella planet och inneburit stegvisa omprövningar av biståndets former, inriktning och principer. Förändringarna som biståndsmyndigheten aktivt medverkat till är en naturlig och önskvärd företeelse och är ingalunda en avslutad process.

Har SIDA lyckats anpassa verksamheten till de förändrade villkoren? Har motstånd till förändringen, tröghet i organisationen försenat eller förhindrat anpassningsprocessen? Har SIDA:s organisation varit ett allvarligt hinder för erforderlig anpassning?

Låt oss börja med ett konstaterande. Det finns alltid områden som erfordrar analys och kan väsentligt förbättras. Det kommer alltid att finnas områden som släpar efter och är bristfälliga. Vårt generella intryck är dock klart. Biståndsorganisationen har under de drygt tio åren den har existerat visat en ovanligt god förmåga till anpassning och förändring av den egna verksamheten och rollen mot bakgrund av förändrade villkor för biståndet.

Ett sådant påstående kan förvåna många både inom och utanför SIDA. Att vi vågar vara så entydiga bygger dels på vår bedömning av takten och omfattningen i omvärldens förändringar som vi finner ovanligt snabba och betydande, dels på jämförelse med andra statliga och privata organisationer och deras anpassningsförmåga.

SIDA:s organisation under 1970-talet har givit ett livsrum för initiativ och anpassning. Organisationen har medgivit en successiv rollförändring främst vad beträffar biståndskontorens och sektorbyråernas roll och arbetsuppgifter.

Vi vill understryka att dessa förändringar inte har tillkommit genom aktiv organisatorisk påverkan utan är konsekvensen av den flexibilitet som "fräl-sarkransen" medvetet eller omedvetet skapade för verksamheten. Typiskt för detta slag av förändring är det exempel som vi redogjorde för i vårt tidigare avsnitt om insatsberedningen. Den existerande organisationen utgjorde inte ett hinder för successiva förändringar till följd av nya förutsättningar i verksamheten.

Det viktigaste kriteriet, menar vi, för att bedöma SIDA:s organisation inför framtiden är därför dess förmåga att även i fortsättningen kunna förändras och anpassa sig efter biståndets ändrade villkor. SIDA är en utvecklingsorganisation och dess struktur måste utformas för att stödja inläring och förändring.

Låt oss återvända till vår tidigare fråga om de många observationer en utredare kan göra av förekommande indikationer på ineffektivitet i organisationen (byråkratiskt krångel, vattentäta skott mellan enheter, avsaknad av enhetlig policy, den ständiga debatten etc.). Låt oss samtidigt introducera en annan viktig förklaringsroll till orsakerna till dessa problem.

Vid sidan om de starka förändringskraven som har beskrivits i det föregående är ett annat väsentligt drag i verksamheten att organisationen arbetar med motsägelsefyllda arbetsmetoder i en spänningsfylld miljö med stor variationsrikedom.

SIDA:s medarbetare lever i en ur metodsynpunkt utomordentligt osäker miljö. Det existerar inte en välutvecklad teori om den "rätta formen eller

formerna" för hur man åstadkommer utveckling i u-länder. Flera av uppsatsskrivarna pekar på denna brist eller bättre uttryckt konstaterar faktum. SIDA är inte ensam om den metodologiska osäkerheten. Alla såväl nationella som internationella utvecklingsorgan delar det svenska biståndsorganets situation.

Många av uppsatsskrivarna framför sina betänkligheter om möjligheterna att finna entydig överensstämmelse mellan de svenska biståndspolitiska målen och mottagarlandets utvecklingspolitik eller förmåga att genomföra denna politik.

Variationsrikedomen är stor när det gäller förutsättningar och utvecklingsstrategier i de olika utvecklingsländerna. Regimer varierar, deras föreställningar om hur man åstadkommer utveckling varierar, de kulturella, sociala och de andra faktorerna varierar. Allt sammantaget, leder till slutsatsen att det alstras stora mängder av osäkerhet i biståndsarbetet. Enkelt uttryckt, det måste vara biståndets naturliga villkor att arbeta och leva med denna osäkerhet.

Det finns två olika mycket vanliga sätt att reagera då osäkerheten i en organisations verksamhet överskrider de normala gränserna:

- Medarbetarna reagerar på osäkerhet genom att söka "säkra" sin omedelbara omvärld" genom att pressa in sin tvksamhet i existerande regler och föreskrifter - byråkratisera. Konsekvenserna av detta beteende är välkänt.
- Ett annat slag av reaktion är att medarbetare söker svar på sina frågor som ofta inte går att besvara. Man delar med sig sina reflektioner till alla som vill höra på, söker stöd och förståelse för sin uppfattning. Med andra ord osäkerheten sprids i organisationen, man debatterar och argumenterar kanske i oändlighet.

Osäkerheten i organisationens omvärld är alltså en viktig källa och orsak till vissa organisatoriska beteenden.

Våra andra diagnostiska sats lyder mot bakgrund av denna analys:

Biståndsorganisationens effektivitet avgörs i hög grad av förmågan att göra uttolkningar och bedömningar i syfte att absorbera den stora mängd osäkerhet som alstras i verksamheten. Ett grundläggande problem är därför hur biståndsorganet kan förbättra sitt interna sätt att handskas med den stora mängden osäkerhet.

I detta avsnitt har vi redogjort för vår uppfattning om de grundläggande kriterierna för biståndsorganets effektivitet i vid bemärkelse. Vi menar att det är främst två organisatoriska faktorer mot bakgrund av biståndets miljö och villkor som bör vägleda arbete med organisatoriska förbättringar av SIDA, förmågan till förändring och anpassning samt förmågan att handskas med osäkerhet.

Slutsatser och rekommendationer för fortsatt arbete med biståndets organisatoriska utveckling

En förutsättning för att göra frågan om biståndets framtida organisatoriska utformning hanterbar är att från den komplexa situation som biståndsverksamheten ger urskilja ett antal kritiska områden. Dessa skulle i så fall kunna ligga som grund för organisationsbestämmande faktorer. Det är också viktigt att fördjupa analysen inom dessa områden.

Vi skall i det följande diskutera tre sådana enligt vår uppfattning kritiska huvudområden, nämligen behovet av förstärkt ledningskapacitet, dialogkapacitet och resurskapacitet. Valet av områden knyter an till den analys av det svenska biståndets organisatoriska problem som gjordes i föregående kapitel. Förutom dessa tre områden diskuterar vi avslutningsvis i detta avsnitt konsekvenserna av en samordnad u-landspolitik samt bredare samarbete.

Tre huvudområden

Ledningskapaciteten bör förstärkas

De ständiga förändringar i biståndets omvärld, osäkerheten om biståndets arbetsformer och effekter, den stora variationsrikedomen som existerar mellan olika situationer kräver en ovanligt välutvecklad uttolkningsförmåga hos organisationen. Eftersom osäkerheten är genuin kan den inte fångas in i ett antal alltför förenklade policies eller regler. Inte heller genom att utveckla en stel och hierarkisk organisation. Riskerna med att handskas med genuin osäkerhet på dessa två sistnämnda sätt är att organisationen förlorar sin anpassningsförmåga, inlärningsförmåga och byråkratiseras. Den enda lösningen, som vi ser som möjlig, är att öka uttolkningsförmågan genom en förstärkt ledningskapacitet i organisationen.

Med ledningskapacitet avser vi icke enbart administrativ ledning. De frågor som genereras av osäkerheten i omvärlden är inte huvudsakligen av administrativ natur även om de kan vara formulerade i administrativa termer. De två dominerande kategorier av frågor som skapar källan till osäkerhet inom biståndsmyndigheten är uttolkningar av politiska intentioner och bedömningar av biståndets effekter. Med ledningskapacitet avser vi därför en process som förbättrar och vidgar förmågan att handskas med ovanstående uttolkningar och bedömningar hos många av organisationens nyckelbefattningshavare. Självfallet spelar den nuvarande och även kommande verksledningar en utomordentligt viktig roll i denna process. Verksledningens arbetsformer och relationer till medarbetarna i organisationen har en avgörande betydelse om deras kapacitet utnyttjas enbart för att själva fungera som uttolkare och bedömare eller om de kan utveckla och utbilda ett större antal befattningshavare i organisationen till samma kapacitet. En situation som innebär att verksledningen enbart själva fungerar som uttolkare och bedömare leder till att förmågan att absorbera osäkerhet begränsas och onda cirklar av typen evig debatt eller byråkratisering sätter igång.

Det finns emellertid ingen organisatorisk patentlösning för att förstärka biståndsorganets ledningskapacitet. Det är tre faktorer som måste bringas

till överensstämmelse, nämligen verksledningens egna ambitioner och personliga sätt att fungera, arbetsformer och relationer till verkets medarbetare samt flexibilitet i dessa relationer över tiden.

Dialogkapaciteten bör förstärkas

De ökade kraven på kvalificerad medverkan från det svenska biståndsorganet i samband med den s. k. dialogen och som en följd av önskemålen om concerned participation förutsätter en god förståelse av mottagarlandets utvecklingspolitik, utvecklingsstrategi och utvecklingssituation. Vidare medför detta ett krav att utan förseningar och felslut kunna reagera på förändringar i planeringsförutsättningar. Detta leder till att vi identifierar behovet av förstärkt dialogkapacitet som det andra kritiska huvudområdet.

Med förstärkt dialogkapacitet avser vi i första hand biståndskontoren och deras roll i den totala organisationen. Självfallet förekommer skillnader mellan olika biståndskontor. Statsmakternas politik och SIDA:s disponeringar i förhållande till olika mottagarländer, ger olika krav på dialogformerna och dialogkapaciteten. I ett antal länder där Sverige under lång tid bedrivit biståndsverksamhet är emellertid situationen sådan att den påkallar en förstärkning av dialogorganisationen. Det är inte i första hand frågan om kvantitativa förstärkningar utan kvalitativa. Även om ambitionen skulle vara sådan att man gärna såg en förstärkning av dessa biståndskontors förmåga att möta ökade krav från mottagarländerna och fungera som förmedlare av dessa krav till "hemmaorganisationen" föreligger ett stort antal institutionella och praktiska hinder att åstadkomma förstärkningen. Vi skall senare återkomma till dessa. Redan här vill vi påpeka att en förutsättning för en fortsatt och förstärkt decentralisering av SIDA:s organisation leder till viktiga förändringar av inställningen till biståndskontorens roll i systemet. Utan sådana förändringar och betryggande förstärkningar är det äventyrligt att genomföra en omfattande decentralisering av befogenheter.

Resurskapaciteten bör förstärkas

Ökat kvalitetsmedvetande hos mottagarländerna, precisare kravställande från biståndskontoren, bättre överensstämmelse mellan planerna och erforderliga mänskliga resurser för genomförande ställer krav på utveckling av den svenska och internationella resursbasen. Denna utveckling har flera dimensioner. Det är inte tänkbart att man kan bygga upp en kapacitet som skall avbilda resurskraven som ställs mot SIDA inom SIDA:s egen organisation. Detta är varken önskvärt eller möjligt i dagens situation. Den enda rimliga utvecklingen måste vara att ytterligare förstärka biståndsorganisationens position i omvärlden för att öka dess kunskaper och förmåga att mobilisera erforderliga resurser från hela det omgivande samhället. Vidare måste biståndsorganisationen utveckla och utbilda sin "resursbas" för att den bättre skall stämma överens med de krav och förutsättningar som den ställs inför i samband med engagemang i u-länderna. Biståndsorganisationen måste också utveckla sina egna metoder och insikter om hur man kan utnyttja resursbasen i samtliga förekommande faser i u-landsengagemang från idégivning till och med genomförande och utvärdering.

Ytterligare områden som föranleder organisatoriska överväganden

Det återstår ytterligare ett antal viktiga frågeställningar och dimensioner av verksamheten som bör ägnas uppmärksamhet, men vilka i dagens läge inte är färdiga varken för studier eller rekommendationer. Till dessa räknar vi konsekvenserna av samordnad u-landspolitik, samt bredare samarbete.

Avvakta erfarenheterna av nya krav på samverkan biståndskontor-ambassad

Den biståndspolitiska utredningen anger vissa tankegångar beträffande den samordnade u-landspolitiken. Efter att man konstaterar att det har förekommit vissa försök till samordning, men att dessa har varit helt otillräckliga för att åstadkomma den tyngd som man tillmäter frågorna i dagens politiska liv, kommer man fram till förslaget att det erfordras en departemental samordning av hela u-landspolitiken under utrikesdepartementet. Därmed har man också tagit ett viktigt steg för att starta en organisationsprocess om vilken man egentligen i detta läge inte kan säga mycket mera om. Man bör kanske ändå tillägga att även om den departementala samordningen av u-landspolitiken är en förutsättning för arbetet, samt att på myndighetsnivå av olika skäl erfordras flera olika myndigheters samverkan i frågorna, är det viktigt att göra vissa bedömningar hur denna samordning skall ske i u-länderna och specifikt i de u-länder där man från svensk sida bedriver omfattande biståndsverksamhet. Samspelet mellan biståndskontoren och ambassader är redan en aktualiserad fråga i samband med biståndsverksamheten.

Mot bakgrund av en förväntad förändring i riktning mot en samordnad u-landspolitik är det därför viktigt att innan några väsentliga organisatoriska förändringar företas angående integration mellan biståndskontor och ambassad studera erfarenheterna under de kommande åren, om vilka krav den nya politiken kan medföra.

Koppla samman det bredare samarbetet med förstärkt resurskapacitet

Det bredare samarbetet är redan i förhållande till vissa länder ett faktum. Statsmakterna är i färd med att bygga en ny institution som i första hand skall tillgodose export av kvalificerade utbildningstjänster m. m. Över hela fältet kommer med viss sannolikhet att uppstå motsvarande organisationer under förutsättning att det bredare samarbetet visar sig vara en framkomlig väg att stödja såväl vissa u-länders utvecklingsambitioner som utnyttjad av svensk kapacitet på ett kommersiellt sätt. Dessa nya organisationer kommer samtidigt att utnyttja kapacitet inom samma resursbas som SIDA söker utnyttja för biståndsändamål. Där kan eventuellt vissa ekonomiska konflikter uppstå eftersom de nya organen och SIDA kan tänkas få olika ekonomiska villkor i förhållande till resursbasen (förmodligen till SIDA:s nackdel). Även i övrigt kan det förekomma en rad olika områden där man kan behöva samverkan och samspel på det professionella planet mellan de nya organen och biståndsorganet. Ett utvecklat synsätt som vi har presenterat i samband med vår beskrivning av förstärkt resursbasorientering

för SIDA kan dock lindra de eventuella problem som kan uppstå i samverkan mellan de olika organen. Industribiståndsutredningens nyligen framlagda förslag beaktar också behovet av samordning när man föreslog att SIDA:s GD också skall vara ordförande i den föreslagna fonden.

Ge biståndsmyndigheten förutsättningar för aktiv påverkan av vissa FN-organ

Ytterligare ett område som kräver behandling är det multilaterala biståndets organisation och samverkansformer. Den nuvarande arbetsfördelningen mellan utrikesdepartementets u-avdelning och SIDA har kritiserats från båda håll. Vi har haft tillfälle att ta del av SIDA:s argumentering i sammanhanget och kan konstatera att SIDA anser att myndighetens kunskaper och resurser inte i tillräckligt hög grad kommer till användning när det gäller Sveriges hållning i förhållande till de multilaterala organen. Vidare anser man att det är SIDA som har de flesta arbetsrelationerna med dessa organ såväl genom multibiprojekten som att dessa organ genom sina lokala inom u-länderna placerade enheter oftast kommer i kontakt med projekt och program som SIDA är engagerat i.

Biståndspolitiska utredningen gör inte någon organisatorisk bedömning i denna fråga, men konstaterar att Sverige bör förstärka sin aktiva påverkan i förhållande till de multilaterala organen. Man föreslår också olika vägar som skulle kunna tjäna detta ändamål. Vi vill gärna kommentera främst biståndsorganets roll i det sammanhanget. Flera av de förekommande organisationerna är Förenta Nationernas fackorgan. Dit räknas FAO, Världshälsoorganisationen, UNESCO, UNDP, ILO etc. Förmågan att aktivt påverka dessa organ måste grunda sig dels på politiska utvärderingar av organets roll och relationer i förhållande till u-länderna dels på bedömningar och fördjupade insikter om olika utvecklingsmetoder och utvecklingsprocessers effekter. Det är framför allt när det gäller denna sista typ av bedömningar som SIDA har en unik erfarenhet. Därmed utgör SIDA en viktig stödjepunkt från vilken man kan formulera aktiva mål för påverkan. I en rad förekommande sammanhang har SIDA via multi-bi-projekten möjligheter att konkret påverka befattningshavare och arbetsgrupper inom de internationella fackorganen. Detta är viktigt bl. a. med tanke på att de internationella fackorganen är i stort sett i samma situation som SIDA vad beträffar osäkerheten i sin omvärld. Även om dessa organisationer för flera år sedan har valt en annan väg, nämligen byråkratisering, för att möta osäkerheten i sin omvärld är det synnerligen viktigt att genom olika kanaler påverka medarbetarna och därmed utveckla deras uttolknings- och bedömningsförmåga. Denna påverkan bör stå öppen för SIDA även framledes och måste primärt innebära intensifiering och medvetet agerande från såväl SIDA:s ledning som de i sammanhanget förekommande kontaktmännen mellan biståndsorganet och det internationella organet.

Bilaga 10 Bangladeshs utvecklingsadministration

Av Johan Stånggren¹

1 Fysisk och ekonomisk struktur

Bangladeshs yta är en tredjedel av Sveriges. Landet består huvudsakligen av en delaslätt som penetreras av några av världens största floder och ett flertal mindre. Floderna översvämmar årligen cirka två tredjedelar av landet, vilket utgör förutsättningen för odlingen av den bördiga jorden. Landets försörjningsförmåga är en fråga om en balansgång mellan för mycket och för litet vatten. Flodernas lopp är svårt att kontrollera, bl. a. för att huvuddelen av vattenmängden kommer från omgivande länder, snarare än i form av nederbörd i Bangladesh. Flodernas nätverk utgör också grunden för ett omfattande vattentransportsystem. De alltmer expanderande landtransporterna hämmas dock av floderna. Förutom den bördiga jorden finns få kända naturtillgångar. Till och med sten och grus måste importeras. Betydande fyndigheter av naturgas har dock påträffats. Gasen utnyttjas som råvara i den framväxande gödningsindustrin och som energikälla. Fyndigheterna bör kunna täcka många årtiondens behov.

Av landets drygt 80 miljoner innevånare är hälften under 15 år. Befolkningen ökar med nästan 3 procent per år, och fördubblas följaktligen på mindre än 25 år. 90 procent av befolkningen bor på landsbygden och drygt tre fjärdedelar är i sin försörjning direkt beroende av jordbruk.

Ris är den helt dominerande grödan. Flertalet jordbruk är så små att dess produktion knappt täcker det egna hushållets behov. Mindre än en fjärdedel av livsmedelsproduktionen går till försäljning. Trots jordbrukets centrala ställning inom ekonomin och trots att livsmedelsprodukter helt dominerar produktionen har Bangladesh sedan 60-talet tvingats importera spannmål och andra livsmedel. Under de senaste åren har 5–15 procent av den konsumerade mängden spannmål importerats. Kostnaden för detta har ibland varit lika stor som de samlade exportintäkterna. Den tillgängliga mängden livsmedel räcker inte – även om den fördelas lika – till att täcka befolkningens näringsbehov. Från jordbruket kommer också jute, som svarar för mer än tre fjärdedelar av exporten.

Mindre än en femtedel av landsbygdshushållen äger idag tillräckligt med jord för sitt livsuppehälle, nästan 50 procent av hushållen betraktas som landlösa eller nästan landlösa. Motsvarande siffra vid mitten av 60-talet beräknas vara 15–20 procent. Ågorna är små (i genomsnitt en har) och uppsplittrade.

¹ Johan Stånggren, tidigare ekonom på biståndskontoret i Bangladesh, är byrådirektör på SIDA:s länderbyrå.

Industriproduktionen svarar för 7 procent av BNP. Antalet industriarbetare uppgår till mindre än en miljon, vilket är lika stort som antalet nya arbetsökande varje år. Den fysiska infrastrukturen är även i övrigt svagt utvecklade.

Arbetslösheten – i synnerhet den säsongsmässiga – är omfattande. Enligt officiella uppskattningar uppgår den till en tredjedel av arbetsstyrkan på 25–30 miljoner.

Stadssamhället är svagt utvecklat. Regionen har två gånger avsnörts från sin industrimetropol, 1947 från Calcutta och 1971 från Västpakistanens industristäder. För närvarande bor mindre än 10 procent av befolkningen i städerna. Bangladesh saknar ännu den omfattande stadsslum som kännetecknar Indiens storstäder.

2 Samhällets maktgrupper

Den centrala makten innehas sedan Shejk Mujib störtades av den militära och civila byråkratin. Dessa saknar dock den styrka och stabilitet som kännetecknar militär och byråkrati i flertalet övriga länder på subkontinenten.

Byråkratin

Den förvaltningsapparat som Bangladesh ärvt vid självständigheten grundades i allt väsentligt av den brittiska förvaltningen, utformad att tjäna dess koloniala intressen. Under den pakistanska tiden fick byråkratin en speciellt stark ställning. Orsaken till detta var främst den politiska maktens svaghet. 60-talets attitydförändring i Pakistan i riktning mot ett "utvecklings-tänkande" ledde till att förvaltningens roll långsamt förändrades från att i huvudsak ha varit upprätthållare av lag och ordning till att bli förmedlare av olika slag av "utvecklingsfrämjande resurser". I takt med denna förändring ökade tjänstemännens möjligheter att skapa sig ekonomiska och maktpolitiska fördelar. Det brittiska arvet avspeglade sig i en "opolitisk" attityd till verksamheten, ålderdomliga och ineffektiva rutiner samt den exklusiva senioritetsprincipen i befordringsgången. Delegering av beslut var ytterst begränsad. De högre nivåerna i hierarkin besattes av medlemmar av den västerländskt och teknokratiskt orienterade Civil Service of Pakistan härstammande från den berömda Indian Civil Service. På mellannivåerna ledde det bristfälliga utbildningssystemet till en utbredd inkompetens och traditionellt tänkande. Mellan olika nivåer i hierarkin fanns vattentäta skott.

Shejk Mujib sökte i olika omgångar bryta byråkratins makt. Motsättningar nådde sin höjdpunkt sommaren 1975 då Shejk Mujib fastställde en förvaltningsreform som helt skulle ha ställt byråkratin under den politiska strukturen och frånta de högre tjänstemännen en stor del av sina befogenheter. Genom Mujib-regimens fall avväjdes detta hot mot byråkratins ställning. Under den nuvarande militärregimen har byråkratin återfått sin tidigare ställning och den administrativa strukturen består i stort sett orubbad sedan pakistantiden.

Militären

Även krigsmakten är präglad av det brittiska arvet. Medan militären i Indien intagit en neutral roll i politiken, kände sig de pakistanska generalerna emellertid föranlåtna att sätta gränser för politikernas agerande och under långa tider själva leda landet. Förutom att svara för lag och ordning sökte de tillsammans med den civila byråkratin och affärsmännen modernisera Pakistan enligt en liberal tillväxtpräglad utvecklingsmodell. Detta tänkesätt lever kvar hos dagens militärer i Bangladesh. Men inbördeskriget 1971 skapade en ny dimension. I de guerillagrupper som kämpade i Bangladesh framväxte successivt en politisk radikalism bland såväl en del officerare som soldater. Efter kriget sökte dessa skapa en folkarmé av kinesisk modell som skulle utgöra en drivkraft i landets utveckling i socialistisk riktning. Shejk Mujib och krigsmaktens ledning avbröt dock snabbt dessa försök och ansvariga officerare avskedades. Vänstergrupper lever dock kvar i armén, ibland associerade med underjordiska politiska vänsterrörelser. Det var dessa som spelade en avgörande roll vid kuppen den 7 november 1975, då general Zia fördes till makten. En åtgärd de sedan ångrat. Vänstergruppernas existens och personliga rivalitet mellan olika grupper officerare innebär att krigsmakten idag är djupt splittrad. Trots att försvarsbudgeten ökat kraftigt kan dagens bangladeshiska krigsmakt inte, varken till antal eller utbildning, mäta sig med pakistantidens. För att fortsätta sin strävan att modernisera landet med hjälp av utländskt bistånd måste den samverka med den civila administrationen och de större affärsmännen.

Företagare och affärsmän

Gruppen av moderna företagare och affärsmän är relativt svag. Regionens ekonomi kontrollerades fram till självständigheten av grupper först i Calcutta och sedan Västpakistan. Endast cirka 15 procent av den moderna industrin är privatägd och det är tveksamt om denna andel kommer att öka markant. Flertalet företagare och affärsmän är ofta inte intresserade av långsiktiga industriinvesteringar då handel med den biståndsfinansierade importen ger snabbare, säkrare och större vinster.

Det är i dag främst dessa tre grupper, byråkratin, militär samt städernas företagare och affärsmän som i samverkan formar Bangladeshs utvecklingspolitik.

Rikspolitiker

Rikspolitikerna är en annan central grupp. Denna har varit utestängd under några år från direkt inflytande, men deltar idag åter aktivt i det politiska spelet. Situationen har sedan shejk Majibs fall påmint om den i Pakistan på 60-talet, då Ayub Kahn sökte gå förbi centralpolitikerna och direkt söka mandat från lokala maktgrupper. Det politiska livet i Bangladesh är starkt personcentrerat. Med något undantag saknas partier med effektiva organisationer som omfattar hela landet. För de registrerade partierna – för närvarande finns det ett tjugotal – förefaller dagsfrågorna vara viktigare än ideologi och långsiktig politik. 1900-talets politiska liv har varit fyllt av

kamp mot något, briter, hinduer, Pakistan, vilket befordrat demagogi men inte främjat konstruktiv politik. De stora partierna bygger till stor del på personallianser där möjlighet till makt och pengar varit avgörande. Det tidigare statsbildade partiet erhöll under framgångens år stöd från lokala ledare, vilka tidigare aktivt arbetat i konkurrerande partier.

Industriarbetare och studerande

Bland övriga organiserade grupper i samhället bör industriarbetare och studenter nämnas. De är organiserade i ett stort antal konkurrerande fackföreningar resp. studentföreningar. Dessa har ofta en radikalare framtoning än de politiska partierna. Trots deras begränsade antal bör deras inflytande inte underskattas. Deras aktioner under 60-talet var av stor betydelse för den händelseutveckling som ledde till befrielsekriget 1971.

Landsbygdselit

Från de organiserade maktgrupperna skiljer sig landsbygdseliten. Den är till numerären den största maktgruppen och består av avsalu- och storbönder som ofta själva utövar handel och ocker, eller genom släktskap är länkade med handelsmän och penningutlånare. Genom ekonomiska och sociala trådar kontrollerar de röster, lokala utvecklingsprojekt etc. i landsbygdsområdet. De utgör därigenom länken mellan beslutsfattare i centrum och befolkningen i byarna. De svarar också för huvuddelen av de saluförda livsmedlen. Den nyckelställning landsbygdseliten intar i landets utveckling utgör ett dilemma för varje regim i Bangladesh med ambitionen att fördela tillväxtens resultat jämnare än vad som hittills skett. Ett stöd till den innebär att klyftorna i samhället fortsätter att öka, en konfrontation innebär kaos i ekonomin, åtminstone på kort sikt.

3 Förutsättningar för utveckling

Ovan konstaterades att Bangladesh sedan 1960-talet inte varit självförsörjande på livsmedel. Det paradoxala är att samtidigt som landet inte kan försörja sin befolkning utnyttjas inte landets resurser effektivt. Jorden skulle kunna brukas betydligt effektivare och det finns gott om arbetskraft.

Jorden är Bangladeshs viktigaste resurs. Det är ur arbetet med jorden som befolkningen under överskådlig tid måste finna sin försörjning och skapa resurser för förbättrade levnadsvillkor. Det är ur jorden överskotten för en industriell produktion måste skapas.

Flertalet bedömare anser att Bangladesh snabbt skulle kunna öka livsmedelsproduktionen genom att öka användningen av den lättintroducerade, produktionshöjande teknologi som redan nu finns. Landet skulle därigenom kunna bli självförsörjande på livsmedel under 80-talet. För att därefter kunna öka livsmedelsproduktionen snabbare än befolkningstillväxten kommer betydligt större insatser att krävas. För att på längre sikt producera tillräckligt med livsmedel och framför allt tillförsäkra den ökande gruppen landlösa

en dräglig levnadsstandard fordras att alla nu ej utnyttjade resurser utnyttjas. En jordreform är nödvändig, men jorden räcker inte till för att ge alla en acceptabel levnadsstandard, om den fördelas lika med individuellt ägande och brukande. I detta hydrauliska samhälle måste produktionsfaktorerna samordnas minutöst vilket torde kräva kollektiva produktionsmönster.

Konstruktion och underhåll av brunnar, bevattningskanaler, dammar och skyddsvallar mot översvämningar berör hela byar eller kommuner. För att rätt utnyttja den knappa jorden måste odlingen samordnas. En jordreform med kollektiv produktion är därför inte bara ett sätt att skapa ökad social och ekonomisk rättvisa utan också en förutsättning för en långsiktig produktionsökning. Förre världsbankschefen i Dacca konstaterar i sin bok "Bangladesh, the test case for development": "Om problemen med inkomstfördelningen och sysselsättningen ska kunna lösas, verkar det sålunda som om ett gemensamt brukande (av jorden) måste introduceras . . . Allt detta är naturligtvis rena socialismen . . ., men analysen bottnar inte i doktrinära synpunkter utan grundas på att jag har svårt att med utgångspunkt från den akuta bristen på jord inse hur inkomster ska kunna tillförsäkra dem som inte har några."²

Behovet av att effektivare utnyttja resurserna accentueras av arbetslöshetssituationen. Cirka 8 miljoner, dvs. en tredjedel av arbetsstyrkan beräknas idag vara helt eller delvis arbetslös. Endast en mindre del av de nya arbetssökandena beräknas kunna få arbete inom industri och hantverk. Enligt optimistiska beräkningar skulle en snabb jordbruksutveckling kunna skapa fem miljoner nya arbetstillfällen fram till år 2000. Arbetslösheten skulle växa, sedan hänsyn tagits till andra sektorer utvecklingsmöjligheter, från dagens 8 miljoner till 20 miljoner arbetslösa och undersysselsatta. Inkomstskillnaden på landsbygden skulle öka liksom andelen landlösa. Slumpräglad urbanisering och halvsvält för stora grupper skulle bli följden. Detta bör ses mot bakgrunden av att – enligt en ILO-undersökning – andelen absolut fattiga i Bangladesh (allvarligt undernärda under större delen av året) ökade från 40 till 60 procent från 1965–1975 och andelen extremt fattiga (halvsvält under stora delar av året) ökade från 5 till hela 40 procent.

På kort tid torde befolkningsökningen inte kunna minska avsevärt på grund av den inneboende dynamik, som ligger i att hälften av befolkningen är under 15 år. För att förhindra att antalet inneboende överskrider 150–200 miljoner måste ett effektivt befolkningsprogram utgöra en integrerad del av samhällsomvandlingen.

Bangladesh är ett land där stora mängder arbete förblir ogjort, medan betydande delar av befolkningen förblir helt eller delvis arbetslös. Det är denna motsättning som måste lösas för såväl de arbetslösa skull som för att mobilisera de resurser som krävs för att klara livsmedelssituationen, höja levnadsstandarden och därmed skapa förutsättningar för en balanserad befolkningsutveckling. Det finns inga fysiska hinder för att framtidens 150–200 miljoner bangladeshare skulle kunna producera tillräckligt för att få sina grundläggande behov tillfredsställda.

²Just Faaland, *The test case for development*, MacMillan, London, 1976.

4 Utvecklingspolitik

Bangladesh saknar i dag långsiktiga planer. Landets första femårsplan (1973-1978) har förklarats inaktuell och en "hard-core"-plan täckande femårsplanens tre sista år har utarbetats men aldrig offentliggjorts i sin helhet. Det nu gällande offentliga plandokumentet är utvecklingsbudgeten för 1978/79. Dessutom finns en tvåårig s. k. "approachplan" för perioden fram till nästa femårsplan. Förarbetena på denna (1980-1985) har påbörjats. Världsbanken kommer därvid att bidra med konsult hjälp.

Avsaknaden av aktuella planeringsdokument gör det svårt att få fram en konkret bild av Bangladeshs långsiktiga utvecklingsplaner och resursbehov. Direktiven för att utarbeta den andra femårsplanen har ännu ej fastställts, men utifrån offentliga uttalanden och dylikt förefaller utgångspunkterna från bangladeshisk sida vara följande:

- Att utrota fattigdomen kan ej nämnvärt ske genom omfördelning av inkomsterna, utan måste nås genom ekonomisk tillväxt. En årlig tillväxt av 3 procent per person skulle minska andelen "absolut fattiga" från 80 procent i dag till 20 procent vid slutet av seklet. Befolkningsökningen på för närvarande 2,8-3,0 procent per år skall successivt bromsas. Ett delmål är att befolkningstillväxten år 1980 skall vara 2,0 procent.
- Produktionen måste under resten av seklet öka snabbare än hittills. Detta skall ske på det privata området. Samarbete med utländska företag välkomnas. Även i fråga om utrikeshandeln skall privata intressenter spela BNP, som för närvarande är under 10 procent, skall successivt höjas till 16 procent år 1980. Investeringarna skall uppgå till i genomsnitt 1,5 miljarder US \$ fram till år 2000. Därav skall en tredjedel finansieras med inhemskt sparande och två tredjedelar med bistånd.
- Den i huvudsak statsägda industrin skall konsolideras på nuvarande nivå. Mindre företag återförs i privat ägo. Den framtida industriella expansionen skall ske på det privata området. Samarbete med utländska företag välkomnas. Även i fråga om utrikeshandeln skall privata intressenter spela en viktig roll. Landsbygdens infrastruktur skall förbättras bl. a. genom beredskapsarbeten (Food for Work - i vilka avlöning sker i form av spannmål), utbyggnad av kommuncentren (thana) för bl. a. jordbruksrådgivning, kreditgivning och distribution av utsäde, konstgödning etc. på kooperativ basis samt utbildning av berörda tjänstemän.
- Programmet för befolkningskontroll skall intensifieras och renodlas.

Det massiva bistandsflödet utgör en förutsättning för utvecklingspolitiken. Såväl utvecklingspolitiken som biståndet är huvudsakligen inriktade på att höja produktionen genom att stimulera de grupper som anses ha den största utvecklingspotentialen. Dessa grupper utgörs av privata företagare och affärsmän samt medelstora och stora bönder på landsbygden. De växande marginalgrupperna av landlösa och nästan landlösa (nästan hälften av hushållen) berörs endast indirekt genom att de produktionsinriktade utvecklingsprojekten skapar ökad sysselsättning. Den enda mer betydande utvecklingsaktivitet som direkt inbegriper de landlösa är beredskapsarbetena på landsbygden (Food for Work). Lika litet som i övriga projekt innebär dessa att de landlösa dras in i utvecklingen. "En utvecklingspolitik som strävade

efter att satsa på de extremt fattiga och ge merparten av produktionsökningen till dessa skulle innebära en radikal brytning med den nuvarande politiken och i första hand drabba de relativt välbärgade i städerna och på landsbygden. Under överskådlig tid är detta ej en sannolik utveckling" (SIDA:s samarbetsprogram för Bangladesh 1977/78).

5 Förvaltningens uppbyggnad

Den statliga förvaltningen i dagens Bangladesh är i stort oförändrad från pakistantiden. Dess grundstruktur byggdes upp under kolonialtiden.

Den centrala förvaltningen utgörs av "The Secretariate" samt ett antal myndigheter, av vilka "departments" och "corporations" är de viktigaste. Sekretariatet motsvarar närmast kanslihuset i Sverige och utgörs av ministerierna med underavdelningar (divisions). Chefen för en "division" är statssekreterare. "Departments" motsvaras delvis av de svenska ämbetsverken, men deras självständighet är betydligt mindre. En självständigare ställning intar "corporations", vilka kan vara affärsdrivande verk eller holdingbolag för den statliga industrin.

Det finns fem regionala nivåer: division (4 st), district (21 st), subdivision (drygt 60 st), thana (ca 420 st) och union (drygt 4 000). Av de regionala nivåerna är distriktet och thana de ur utvecklingssynpunkt viktigaste. Inom ett distrikt lever 3-4 miljoner människor. Dess förvaltning leds av en deputy commissioner. Denne tillhör elitskiktet bland statstjänstemännen och stationeringen som chef för ett distrikt ingår som ett led i hans karriär. Distriktsförvaltningen består i övrigt av ett hundratal tjänstemän representerande olika myndigheter i Dacca. Thana betyder polisstation och är den lägsta administrativa nivån med utbyggd förvaltning. Ett thana omfattar 150 000-200 000 människor och centret skall vara så beläget att alla kan nå detta till fots på en dag. Thana-administrationen leds av en "circle officer", vilken skall samordna de cirka 15 tjänstemännens arbete vad avser jordbruksutveckling, kooperation, hälsovård, familjeplanering, undervisning etc. Thana-administrationen är mycket dåligt utrustad, den saknar transportmedel och i flera fall elektricitet.

I ett thana ingår omkring tio "unions" (kommuner). De leds av kommunfullmäktige "union council" med mycket begränsad beskattningsrätt och administrativa resurser.

Central administration av utvecklingsprojekt

Under kabinettet är "National Economic Council" högsta beslutande organ i utvecklingsfrågor. I detta beslutas alla större projektförslag. "Planning Commission" utarbetar medel- och långsiktiga planer, medan planerings- och finansministerierna presenterar förslag till statsbudget samt samordnar och övervakar utvecklingsaktiviteterna. Utvecklingsprojekten genomförs av respektive fackministerium med underlydande myndigheter. Den projektrapportering som finns omfattar i stort sett endast finansiella data. Större projekt övervakas av särskilda administrativa enheter och inspektionsgrup-

per. Planerings- och finansministeriernas möjlighet att samordna och övervaka utvecklingsaktiviteterna är begränsad. De saknar tillräcklig administrativ kapacitet men kanske allvarligare är att det inte finns en politisk vilja att avväga olika områdens prioritet och utfärda klara direktiv till administrationen.

Utvecklingsbudgeten utgörs av en samling projekt, utan inbördes sammanhang. Projektförslagen utarbetas av respektive fackministerium. Dessa planer är mestadels konservativa framskrivningar av existerande planer, ofta med en teknokratisk och infrastrukturell slagsida. Inom de centralplanerande myndigheterna finns föga av konstruktivt problemlösande i syfte att föreslå meningsfulla åtgärder. Detta beror inte på att det skulle saknas tjänstemän med kunskap och förmåga att analysera landets problem och utarbeta förslag till realistiska åtgärder. Men de utvecklingsproblem Bangladesh står inför är enorma, och drastiska åtgärder måste vidtagas för att landet skall kunna utvecklas, åtgärder så drastiska att de skulle allvarligt drabba samhällets maktgrupper, inklusive tjänstemännen själva. Även mindre förändringar av utvecklingsplaneringen är svåra att genomföra, då utbildning och forskning i Bangladesh är föga inriktade på landets behov. Utbildningen är starkt influerad av det brittiska systemet. Eleverna bibringas för dem irrelevanta kunskaper genom utantilläsning, men allvarligare är att skolan skapar eller förstärker ett förakt för kroppsarbete och förväntan om ett manschettarbete i statsförvaltningen. Detta innebär att flertalet stats-tjänstemän dels saknar tillräcklig utbildning för sitt arbete, dels har attityder som direkt motverkar folklig mobilisering och utveckling.

Det finns ett flertal institutioner för högre utveckling och forskning. Landet har fyra universitet, det äldsta från 20-talet, en teknisk högskola och ett stort antal forskningsinstitutioner för främst jordbruk och landsbygdsutveckling. Dessa institutioner har – med några undantag – inte presenterat något av relevans för Bangladeshs utveckling hittills under 70-talet. Länken är svag mellan forskningsinstitutionerna och de statliga myndigheter som skall utarbeta planer, sprida kunskap etc.

Impulser för utvecklingsplaneringen har därigenom svårt att uppstå inom landet. Det saknas också kanaler, genom politiska partier eller integrerad regional planering, som skulle kunna föra fram krav och erfarenheter från fältet. Statstjänstemännen får i stället ofta impulser för sitt arbete genom studier i industriländer eller genom dialogen med biståndsgivare.

Ett försök att förändra tjänstemännens "koloniala attityder" utgörs av s. k. Swanirvar-rörelsen (själv tillit). I denna skall tjänstemännen bl. a. genom att besöka en by under några dagar få ökad kunskap om förhållandena på landsbygden och innevanornas behov och svårigheter, de ska därigenom förändras till att bli "folkets tjänare" i stället för deras herrar. Programmet har hittills givit föga resultat.

För att förändra utvecklingens inriktning måste man förändra de statliga institutioner som redan finns. Men det finns sällan tid och tålmod att analysera problemen och söka förändra existerande institutioner. Pådrivna av inre påtryckningsgrupper och utbetalningsfixerade biståndsgivare startas ofta s. k. "crash programs" genom vilka nya institutioner skapas och tjänstemän snabbutbildas. Etablering av lokaler och tjänster blir viktigare än en diskussion om målsättning, kvalitativ ambitionsnivå och avgränsning gentemot existerande institutioner. Efter några år finns ytterligare en statlig

myndighet med lokaler och full bemanning men utan klar målsättning, utbildade tjänstemän och erforderlig driftsbudget. Som en känd utvecklingsökonom uttrycker konstaterat, "Bangladesh has killed itself through crash programs".

Regional administration av utvecklingsprojekt

Den alldeles övervägande delen av utvecklingsplaneringen sker centralt, men det finns en viss regional planering, som huvudsakligen omfattar beredskapsarbeten. Någon integrerad regional planering finns ej, utan de olika fackministeriernas planering och beredskapsplanering inom en region sker i stort oberoende av varandra.

Under 60-talet byggdes thana-centren ut avsevärt. De skulle bli den administrativa basen för landsbygdens utveckling. Till thana-centret framförs krav från olika Union Council. Om förslaget rör konstruktion av en mindre bro eller vägstup kan ett projekt godkännas av en högre regional myndighet, om det avser en skola, sjukstuga etc. behandlas ärendet av respektive fackministerium. Den som skall samordna thanats utvecklingsadministration (circle officer) har dock en svag ställning. Någon samordnad planering sker ej. Respektive fackministeriers tjänstemän arbetar i stort oberoende av varandra, rivaliteten mellan olika fackmyndigheter leder snarare till att man motverkar varandra.

De administrativa hindren för samordning av utvecklingsprojekten inom thanat är stora, men torde om viljan skulle finnas på centralt håll inte vara omöjliga att eliminera. Allvarligare är att de krav som framförs till thana-administrationen inte framväxer ur en diskussion mellan berörda människor på bynivå. Diskussionen sker inom Union Council, vilken består av de stora bönderna inom Union. Det finns en klar länk mellan ordföranden i Union Council och thanats statstjänstemän. Denna symbios mellan landsbygdseliten och den lokala byråkratin utgör basen för dessa gruppers korruption och bevakning av privilegier. Deras utbyte av information, pengar och tjänster torde vara mycket svårt för en regering att bryta. För en utländsk biståndsgivare torde det vara omöjligt.

Vad ser då den vanliga bonden av utvecklingsadministrationen? Thana-centrets tjänstemän, dåligt utrustade, föga motiverade och utan fordon lämnar sällan sin administrationsbyggnad för att besöka någon av de 150 byarna i thanat. På union-nivå skall finnas några tjänstemän för jordbruksrådgivning, familjeplanering m. m. Men också de är dåligt betalda och utbildade. De besöker sällan någon av sina tiotal byar. Att besöka ett thana-centre är svårt. Det är långt att gå och vilken kraft kan en vanlig bonde än mindre en daglönare ställa bakom sina krav gentemot tjänstemännen, som sitter i samma byggnad som polisen? Den polis som man riskerar att bli miss-handlad av eller avkrävd mutor och som försvarar den som betalar bäst. Om man inte gynnas av att tillhöra en grupp som protegeras av en medlem i Union Council är det också svårt att få ut sin del av utsäde, konstgödning och krediter som staten skall tillhandahålla. Eftersom mycket av de statliga varorna säljs svart på marknaden och den som är utan inflytande eller kontakter hänvisas att till mångdubbla priser köpa de varor, som skulle tillhandahållas av den statliga administrationen till subventionerade priser.

Folk i bysamhället väntar sig ej heller några andra kontakter med den statliga administrationen än med skatteindrivaren och polisen. En utländsk socialantropolog som studerade några byar i Bangladesh fick snart stryka frågan: "Vilken nytta har du av den lokala administrationen? Byinnevånarna förstod inte frågan, inte kunde eller skulle man ha nytt av tjänstemännen.

6 Utvecklingssamarbetet mellan Bangladesh och Sverige

Det svensk-bangladeshiska samarbetet började 1972, strax efter den nya statens tillkomst, som en fortsättning av 1960-talets samarbete med Pakistan. Det första årsavtalet slöts 1973. Samma år inrättades också ett biståndskontor inom ambassaden i Dacca. Huvuddelen av det svenska biståndet har alltsedan starten utgått som importstöd. Stöd till ett tiotal projekt har successivt tagit form. Samarbetet har emellertid inte uppfattats som oproblemiskt från svensk sida. Som framgått av beskrivningen ovan har landets regim inte sökt föra en politik som överensstämmer med de riktlinjer som gäller för svenskt bistånd. SIDA:s styrelse konstaterar också i sin framställning till regeringen om utvecklingssamarbete med Bangladesh budgetåret 1977/78:

"Bangladesh prioriterar i sin utvecklingspolitik ekonomisk tillväxt och återhållsamhet i folkökningen. De ekonomiska klyftorna i landet har ökat under de senaste tio åren och det är de sämst ställda som har drabbats hårdast av sjuttioalets kriser. Sannolikt kommer klyftorna att vidgas ytterligare.

Styrelsen konstaterade i föregående års framställning att förutsättningarna är mindre goda för ett framgångsrikt utvecklingssamarbete med Bangladesh, vari målen för det svenska biståndet förverkligas. Denna bedömning kvarstår. Hindren är av såväl politisk som teknisk/administrativ natur. Bangladesh driver idag inte en politik som påtagligt leder till förbättring av de fattiga massornas lott. De svenska biståndspolitiska målen kan därför svårigen uppnås genom att biståndet länkas in i redan pågående eller planerade utvecklingsansträngningar. Svårigheterna, å andra sidan, att genom svenskt bistånd direkt nå de mest utsatta grupperna är mycket stora . . ."

Vad kan då göras för att få utvecklingen i Bangladesh att motsvara de svenska biståndspolitiska målen, eller att åtminstone rikta det svenska biståndet till eftersatta grupper inom landet? Möjligheterna till detta beror av flera faktorer.

- Vad förväntar sig Bangladesh av utvecklingssamarbetet?
- Vilka möjligheter har Sverige att genom en aktiv påverkan i beredning och förvaltning av biståndet förmå Bangladesh att ändra sina utvecklingsplaner eller det svenska biståndets inriktning så att de når eftersatta grupper i landet?
- Vilken kunskap finns inom Sverige som kan utgöra en grund för en påverkan enligt ovan?

Bangladesh har inte i sina biståndsframställningar eller på annat sätt officiellt framfört sin principiella syn på svensk medverkan inom utvecklings-

samarbetets ram. Utifrån innehållet i framställningen och vad som framförts under möten med planeringsministeriet kan emellertid följande slutsatser dras. Bangladesh önskar att huvuddelen av biståndet lämnas i form av icke ändamålsbestämt bistånd. Man önskar ingen diskussion om innehållet i detta bistånd, bortsett från det svenska varuutbudet, när medlen är bundna till upphandling i Sverige. Vad avser stöd till program och projekt förefaller de bangladeshiska myndigheterna ofta inte vara intresserade av att med Sverige diskutera målsättning och inriktning av dessa. Man önskar i första hand finansiering av framlagda projektförslag, ev. konkretiserade av utländsk expertis. När man från svensk sida föreslagit mer innovativa komponenter i projekten har dessa i några fall accepterats, i några fall avböjts. I 1977 års samarbetsprogram med Bangladesh konstateras:

"För att de svensktödda projekten skall bestå sedan arbetstiden utgått fordras en omsorgsfull förankring i den bangladeshiska förankringen . . . Under de närmaste åren bör erfarenhet kunna vinnas av de personalkomponenter Sverige föreslagit främst avseende läroplansutveckling i yrkesutbildningsprogrammet och skogsskolan i skogsprogrammet. F. n. förefaller berörda myndigheter vara mindre intresserade att genomföra dessa 'svenska' delar av programmet."

Vilka möjligheter har då Sverige att under rådande politiska förhållanden aktivt söka påverka utvecklingsplanerna eller åtminstone inriktningen av det svenska biståndet så att de eftersatta grupperna nås?

Landets sociala struktur är så fast, nätverket av samband mellan olika maktgrupper är så vittgrenat och subtilt att det torde vara omöjligt för utländska experter att med varaktig framgång arbeta mot den etablerade maktstrukturen. I den mån man uppnår positiva effekter genom en omfattande insats av utländsk personal och genom att skapa institutioner utanför den bangladeshiska administrationen torde denna bli tillfällig. "Erfarenheterna visar . . . särskilt klart i Bangladesh - att för sådana projekt de positiva effekterna upphör när den svenska personalen lämnar. Projekten vittrar sönder och vinsterna fördelas enligt den etablerade maktstrukturen." (1977 års samarbetsprogram). Bangladesh tillåter inte att utlänningar innehar exekutiva poster. Det finns f. n. ingen utländsk expert i själva ministerierna. Även i övrigt utgör de utländska experterna en mycket liten del av förvaltningen.

Sveriges möjligheter att som underlag för påverkan erbjuda en insiktsfull och djupgående kunskap är begränsad. Flertalet SIDA-tjänstemän och konsulter, som deltagit i beredning av projekt och insatser i Bangladesh har inte haft tillräcklig kunskap och insikt för att föra en kvalificerad dialog med de bangladeshiska myndigheterna.

Grundförutsättningen för en meningsfull dialog med bangladeshiska myndigheter är att det på svenskt håll finns en omfattande och djup kunskap om de karakteristiska och problem som kännetecknar utvecklingen av Bangladesh. Stora krav ställs på den lokala representationen (biståndskontoret), som måste bära huvudansvaret för att ett realistiskt samarbetsprogram utformas. Men inte ens då bör man vara hoppfull om att dialogen ska bli framgångsrik.

Bilaga 11 Guinea-Bissaus administrativa kapacitet – konsekvenser för den svenska biståndsförvaltningen

Av Patrik Engellau¹

Både levande och döda ting måste ha en form som passar deras ändamål. Ibland inträffar förändringar i de ändamål för vilka ett ting brukas. Runt omkring oss ser vi oändliga exempel på hur tingens form då modifieras för att passa i en ny situation. Men vi ser också exempel på ting som inte förändras, som så småningom blir utmodiga och försvinner.

Dessa allmänna observationer gäller även organisationer, till exempel organisationer som sysslar med bistånd. Bistånd kan lämnas på många olika sätt. Världsbanken lämnar ett slags bistånd, FN-organen ett annat och SIDA ett tredje. Det råder i allmänhet någon form av överenskommelse mellan å ena sidan biståndets form och å den andra biståndsorganens arbetsätt och organisation.

Denna promemoria handlar om relationerna mellan det svenska biståndets innehåll och de organisatoriska former i vilka det administreras. Syftet är att studera i vilken mån SIDA:s arbetsformer är lämpade för det slags bistånd som efterfrågas i Guinea-Bissau, samt, om det föreligger brist på överensstämmelse, fundera över vad som kan göras åt saken.

Några biståndsmodeller

Tanken att den biståndsfinansierade organisationens utseende och arbetsformer måste anpassas efter olika önskemål om biståndets innehåll kan vara självklar. Var och en vet att man måste anpassa sina medel efter sina mål. Om inte det går får man anpassa målen efter medlen. Man kan inte slakta en ko med en flugsmälla; antingen skaffar man sig ett lämpligare verktyg eller också får man nöja sig med att slå ihjäl flugor.

För att vinna säkrare insikter i denna fråga kan vi inledningsvis undersöka några olika biståndsformer med avseende på deras överensstämmelse mellan ändamål och arbetsformer.

Missionsmodellen

Missionen utgjorde utvecklingens avantgarde. (Vad utveckling är behöver vi inte diskutera. Vi utgår från att utveckling är den typ av samhällsförändring som dagens bistånd bidrar till, nämligen u-ländernas integration i den internationella arbetsfördelningen och deras anammande av västerländska produktions- och konsumtionsmönster med åtföljande höjning av den materiella levnadsstandarden för åtminstone en del av befolkningen.)

¹ Patrik Engellau är biståndsattaché i Guinea-Bissau.

Missionärerna var de första biståndsarbetarna. De arbetade ofta på platser som saknade reguljära förbindelser med det som på den tiden kallades civilisationen. Denna omständighet formade missionärens arbetsituation. Jämfört med dagens biståndsarbete framstår missionens verksamhet som ytterligt decentraliserad. Missionerna hade ett stort mått av lokal självständighet. Något annat hade ju inte heller varit möjligt; bristen på kommunikationer hade lamslagit verksamheten om missionärerna varit beroende av beslut och stöd från en hemmaorganisation.

Bristen på kontakter med yttvärlden tvingade missionärerna att i stor utsträckning lita till de resurser som stod att finna lokalt. Omständigheterna gjorde dem "self-reliant". De fick i stort sett klara sig själva.

Denna påtvingade självständighet satt snäva gränser för missionärens verksamhet. De resurser missionären kunde överföra var i stort sett de han hade med sig i huvudet när han kom. Biståndet kom därför att koncentreras till meddelandet av kunskap, i första hand av medicinsk typ (hygien och enklare sjukvård), religiös typ (psalmer, böner, moralregler) samt av allmänintellektuell typ (läsning, räkning).

Så småningom förbättrades kommunikationerna i världen. Ju lättare det blev för missionärerna att kontakta sina hemmabaser, desto större blev deras handlingsfrihet. Missionsstationerna kunde i ökad utsträckning utnyttja resurser som inte fanns att tillgå lokalt. Det blev möjligt att minska de rent religiösa verksamheterna och satsa mer på exempelvis sjukvård: först med hjälp av importerade mediciner och sjukvårdsutrustning kunde missionärernas medicinska kunskaper bli fullt effektiva. Man kunde bedriva verksamheter på fältet som liknade det som senare kommit att kallas utvecklingsprojekt.

Fortfarande kunde dock initiativen och besluten ligga hos fältpersonalen. Detta var i själva verket en förutsättning för att ett bistånd av missionsmodell skulle fungera. Bara de som levde mitt i problemen kunde bedöma hur svårigheterna skulle avhjälpas. Till stöd hade de något slags hemmaorganisation – kanske en kyrka eller en församling – som vid behov bidrog med den "backstopping" som verksamheten krävde. Det är knappast någon tvekan om att organisationen och arbetsformerna var väl anpassade till biståndets syften.

Det var naturligt att missionsmodellen kom att bilda mönster för det statliga bistånd som började växa fram efter andra världskriget, åtminstone vad gäller länder som Sverige och USA, vilka saknade alternativa mönster i form av koloniala erfarenheter. Det kunskapsöverförande biståndet skulle fortsätta, ehuru i betydligt större skala, eftersom statliga resurser kunde sättas in. Men just detta förändrade hela verksamhetens karaktär.

Verksamhetens volym bestämdes inte längre av tillgången på missionärer och av dessas initiativkraft utan av det statliga budgetanslagets storlek. Fältpersonalen blev lönearbetare anställda av givarlandets stat och underställda en statlig förvaltning. Biståndet institutionaliserades och underkastades de lagar och förordningar som gäller för all statlig verksamhet i givarlandet. I sista hand innebar detta en centralisering av verksamheten. Hemmaorganisationen började dominera över fältorganisationen. Inte minst berodde detta på att hemmaorganisationen såsom statligt verk hade ett mått av sta-

bilitet och långsiktighet som de enskilda fältverksamheterna saknade. Projektet började planeras och styras från andra sidan jordklotet i stället för från den plats där de var belägna.

På detta sätt gjordes många dåliga projekt. I det statliga biståndets tidigare historia är det bara misslyckandena som kan tävla i storlek med entusiasmen. Det utformades projekt som var totalt främmande för den miljö där de skulle förverkligas. Insatser planerades av tekniker som trodde att ett u-land var precis som ett i-land, bara fattigare. Det fanns föga känsla för att biståndsprojekt liksom andra former av liv måste anpassas till sin miljö om de ska överleva. I sista hand berodde detta på att biståndets organisation och arbetsformer var illa anpassade till verksamhetens system. Man ville göra missionärsprojekt men kunde inte utnyttja missionens arbetsformer.

Kontantstödsmodellen

Av olika skäl frångick det svenska biståndet den modifierade missionsmodellen; ett kan ha varit de misslyckanden systemet gav upphov till. Efter ett visst experimenterande med olika biståndsformer tycks man så småningom ha fastnat för något som här ska kallas kontantstödsmodellen.

I följande framställning ska kontantstödsmodellens arbetsformer redovisas. I någon mån görs kanske därmed våld på verkligheten, ty SIDA fungerar inte helt och hållet efter denna princip. Med kontantstöd avses sådant bistånd som på SIDA med periodvis växlande definitioner benämns sektorstöd, plantstöd, budgetstöd eller importstöd. Beteckningarna spelar inte så stor roll. Vad det i samtliga fall är fråga om är gåvor i konvertibel valuta som på mer eller mindre rimliga grunder påstås användas för något visst, på förhand specificerat ändamål. Det gäller inte längre så mycket att föra över kunskap som att föra över medel som tillåter u-länderna att upprätthålla en import av varor och tjänster som överstiger vad de själva kan finansiera. Detta förhållande ändras inte av att givaren ibland har synpunkter på till vilka sektorer denna import ska riktas.

Kontantmodellen har växt fram och vunnit stadga under en period då u-länderna, eller åtminstone deras ledare, börjat manifestera en starkare självkänsla och en nästan militant önskan att betraktas som fullständiga och likaberättigade medlemmar i den internationella gemenskapen. U-länderna tål inte längre att behandlas på det gamla paternalistiska, koloniala sättet. Detta gäller även inom biståndet. Tanken att mottagarländerna själva ska bestämma över biståndsmedlens användning har blivit en generalprincip i den svenska biståndspolitik, åtminstone i dess teori. I viss mån kan denna princip sägas vara en tillämpning av insikten att biståndsinsatserna inte fungerar om de inte styrs av administratörer på platsen; eftersom långt ifrån alla biståndsfinansierade insatser besätts med svensk personal tvingas givaren därför att lägga ansvaret på mottagarlandets myndigheter. Från svensk sida har man alltså kunnat dra politisk nytta av en praktisk nödvändighet.

Denna utveckling har sammanfallit med – och troligen delvis orsakats av – en allmän förbättring av u-landsförvaltningarnas administrativa förmåga. Verksamheten som tidigare endast kunde skötas av missionärer och andra biståndsarbetare drivs nu av u-ländernas eget folk. Statsmakterna

i de flesta u-länder har till stor del tagit över ansvaret även för biståndsfinansierade projekt.

Detta har inneburit att SIDA i långt mindre utsträckning än tidigare aktivt behöver delta i insatsernas förvaltning. U-länderna kan själva genomföra den förädling av biståndspengarna som det innebär att köpa olika slags resurser och kombinera ihop dem på ett praktiskt och nyttigt sätt så att människors liv förbättras. SIDA behöver i stort sett bara föra över pengarna.

Detta är det typiska för kontantmodellen. Ett studium av svenskfinansierade insatser visar att biståndet till övervägande delen består just av överföring av kontanter till organ i mottagarländernas statsförvaltning. Detta gäller oavsett om insatserna går under beteckningen sektorstöd eller projekt; denna distinktion uttrycker bara graden av detaljrikedom i SIDA:s kunskap om de överförda pengarnas konkreta användning.

Ett par undantag till denna allmänna regel existerar dock. I två fall förekommer det att SIDA:s egen organisation förädlar biståndsmedlen. För det första är det inte ovanligt att mottagarländerna begär hjälp med viss internationell varuupphandling. Sådana önskemål tillgodoses av SIDA:s inköpssektion. Det andra avsteget från kontantmodellen utgörs av SIDA:s personalbistånd. I stället för att överföra pengar varmed u-länderna själva kunde anställa experter bistår SIDA med rekrytering, utbildning, löneutbetalning etc. Att SIDA utför denna tjänst beror troligtvis på att u-länderna i annat fall knappast skulle anställa några svenskar och på att få svenskar skulle acceptera direktanställning i ett u-land. Så länge det anses vara ett svenskt intresse att svenskar tjänstgör i u-länder har SIDA:s personalbiståndsbyrå här en viktig roll att fylla.

Om de svenska biståndsmedlen, med ovan nämnda två undantag, i huvudsak överförs som kontanter har biståndsorganet SIDA naturligtvis förlorat sin tidigare funktion att utöva "backstopping" åt olika projekt i u-länderna. Kontantmodellen har i själva verket förändrat SIDA:s hela arbetssätt i enlighet med principen att överensstämmelse måste föreligga mellan en organisations ändamål och dess arbetsformer. Kontantmodellen kräver ett annat slags handläggande organisation än missionsmodellen. Det är ett tecken på verkets flexibilitet att det under de senaste tio åren lyckats anpassa sig till denna förändring. SIDA har därmed utan tvekan bidragit starkt till att göra det svenska biståndet till det i tredje världen kanske mest uppskattade.

Hur har SIDA-tjänstemännens arbetsuppgifter påverkats av förändringarna?

Staten kan inte överföra svenska skattebetalarnas pengar till främmande länder utan någon som helst information om hur de används. Svenska folket har i princip rätt att sig själv beskatta, och vill inte gärna betala för annat än värdiga ändamål. Det har blivit SIDA:s uppgift att producera sådan information som verket anser att Sveriges folk och myndigheter behöver.

Informationsbearbetningen kan indelas i två huvudtyper. Å ena sidan är det nödvändigt att utarbeta principer för informationens insamling och presentation. Både biståndet och verket är så stora att enhetliga rutiner måste införas. Detta tvingar fram beslut om vilken information som ska insamlas samt om de former i vilka den ska presenteras. Frågor som dessa är ofta grannliga: principerna måste nog övervägas och ständigt hållas aktuella

med hänsyn exempelvis till statsmakternas uttalanden och önskemål.

Å andra sidan finns själva insamlingen och produktionen av fakta. Detta är huvuduppgiften för en stor del av verkets personal. Arbetet består i att följa utvecklingen på olika områden – enskilda insatser, speciella FN-organ, världsekonomin i allmänhet etc. – samt att vi vissa mer eller mindre klart fastställda tillfällen presentera en skriftlig redovisning av denna utveckling. Den övervägande delen av informationsbearbetningen avser de insatser som finansieras inom det bilaterala biståndet till programländerna.

Om vi närmare betraktar detta arbete ser vi att det sönderfaller i två typer alltefter insatsens produktionsstadium: ett skede av hektisk informationsbearbetning före undertecknandet av insatsavtalet samt ett lugnare skede med vissa aktivitetstoppar under insatsens förvaltningsfas. (Denna beskrivning gäller i första hand sektorbyråerna; länderbyråns arbetssituation är dock likartad med den skillnaden att gränslinjen mellan de två faserna går vid årsavtalets undertecknande.)

Den allmänna uppföljningen av insatsernas förvaltning är normalt inte särskild tidskrävande. Den mer hektiska insatsberedningsfasen och de tillfälliga aktivitetstopparna under förvaltningsfasen ställer större krav. I det ena fallet är syftet att undersöka de verksamheter som mottagarländerna vill finansiera med svenskt bistånd verkligen uppfyller svenska folkets och statsmakternas krav, eller rättare sagt, om de motsvarar den konkretisering och operationalisering av dessa krav som SIDA fortlöpande utarbetar. (Det är för övrigt just denna tolkning som ovan kallades utarbetandet av principerna för informationens insamling och presentation.) I det andra fallet är syftet att undersöka huruvida insatserna fortsätter att uppfylla kraven. Dessa så kallade insatsavstämningar genomförs i de flesta fall en gång per år.

Arbetet utförs i allmänhet genom platsbesök av grupper bestående av SIDA:s tjänstemän och en eller flera speciellt inhyrda fackkonsulter. Konsulternas uppgift är att bedöma insatsernas tekniska genomförbarhet. SIDA-tjänstemännens uppgift är att bedöma huruvida insatserna tillfredsställer Sveriges biståndspolitiska krav. SIDA-tjänstemännens speciella kvalifikation är deras kunskap om SIDA:s rutiner och arbetsformer. Endast den som har dessa kunskaper kan åstadkomma den skriftliga presentation av insatsen som är en förutsättning för att avtal ska kunna tecknas och pengar börja överföras.

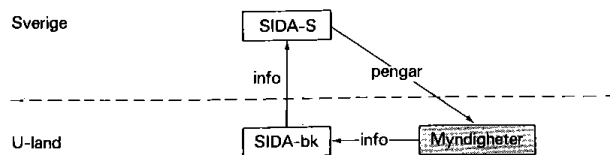
Det är en mer eller mindre understödd regel att de utresta delegationerna ska vara sparsamma med egna kommentarer och synpunkter. Deras uppgift är inte att påverka mottagarlandet, vilket kunde tolkas som en otillbörlig iblandning i en suverän stats internpolitik, utan att undersöka huruvida denna politik överensstämmer så väl med svenska önskemål att verksamheten är värd svensk finansiering. Delegationerna ägnar sig främst åt att motta och registrera information som sedan ska bearbetas och presenteras för bedömning av högre befattningshavare.

Denna beskrivning kring kontantmodellens funktionssätt kan sammanfattas i två observationer.

Den första gäller produktionens karaktär. Det gäller inte att producera projekt utan att producera information enligt en teknik som ständigt vidareutvecklas inom verket.

Den andra gäller informationsflödernas riktning. Eftersom informationen i allmänhet är beslutsunderlag måste den anpassas till beslutsfattarnas önskemål och flöda i riktning mot beslutsfattarna inom och utom verket, dvs. mot Stockholm. Visserligen förekommer flöden i motsatt riktning, men dessa är svagare och av annan karaktär. Den information som når periferin har inte periferins utan centrums behov som sitt ämne. Periferin bejånar centrum. Detta är oundvikligt och helt korrekt om den renodlade kontantmodellen ska fungera.

Organisationens huvuddrag framställs kanske tydligast i skissform. I nedanstående diagram markeras flödernas riktning och karaktär med pilar. Den enhet som sysslar med insatsernas praktiska handläggning markeras med gråton.



Figur 1

Dessa arbetsformer innebär bl. a. att tjänstemännens uppmärksamhet riktas mot centrum och i centrum mot de beslutsfattande enheterna. Centrums behov och önskemål måste prioriteras. Ärenden som rör fältets behov kan inte behandlas med samma fermitet.

I valet mellan utarbetande av informationsprinciper och informationsbearbetning enligt dessa principer tenderar tjänstemännen att prioritera det förra. Det är naturligt nog mer prestigefyllt att uttolka maktens vilja än att leverera information; det förra är en konst som antyder intim kontakt med makten och särskilda insikter om dess väsen medan det senare bara är ett hantverk. Tjänstemännen har därför en tendens att ägna avsevärd tid åt olika slags utredningar och andra funderingar kring biståndet, dess politik och karaktär etc.

Naturligt nog kräver en organisation som arbetar enligt kontantmodellen andra slags handläggare än en som följer exempelvis missionsmodellen. Tjänstemän som ska förädla biståndspengar måste ha speciella tekniska kunskaper. Så är fallet på SIDA:s inköpssektion, vars personal har lång erfarenhet av affärsmässig upphandling av varor. En informationsbearbetare behöver emellertid inte kunna göra affärer eller besitta andra dygder som premieras i näringslivet. På honom eller henne måste andra krav ställas. Det krävs exempelvis god framställningsförmåga i tal och skrift. Lyhördhet är viktigare än driftighet, noggrannhet mer betydelsefull än snabbhet. De erfarenheter som behövs inhämtas bäst på verket; den viktigaste kunskapen är kunskapen om verkets arbetsformer. Det finns därför en tendens att internrekrytera på alla nivåer utom de lägsta i varje karriär, där ofta unga människor utan omfattande praktiska yrkeserfarenheter anställs.

Turnkeymodellen

En organisation som den ovan beskrivna är utmärkt väl anpassad efter kontantmodellens behov. Den är mindre lämpad att lämna service åt projekt på fältet. Detta är emellertid precis vad flera u-länder börjat begära på senare år. De vill inte bara ha pengar av Sverige, utan även hjälp med att göra om dessa pengar till projekt. Ibland vill u-länderna att SIDA ska leverera helt nyckelfärdiga anläggningar plus utbildningspaket för den inhemska personal som ska arbeta där.

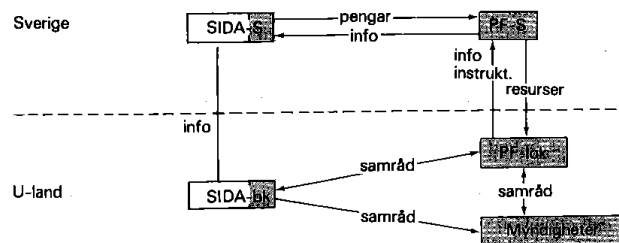
Ett bistånd som följer denna turnkeymodell måste helt naturligt organiseras annorlunda än hjälp enligt kontantmodellen. Nu gäller det inte att producera information för svenskt behov. Ett turnkeyprojekt omfattar ett oändligt antal delverksamheter som ska koordineras: resurser av de mest skilda slag ska kombineras ihop, och det måste ske vid rätt tidpunkt och på rätt plats. Fältpersonalen måste ha stöd av en hemmaorganisation som snabbt och affärsmässigt kan planera och upphandla alla de olika resurser som behövs. Det typiska för u-länder är deras brist på effektivitet och deras dåliga organisation. Det är svårt för den utsända fältpersonalen att planera i en sådan miljö. Planer måste ofta ändras och detta påverkar även hemmaorganisationen. Det är av yttersta betydelse att denna "backstopping"-organisation i hemlandet har förmåga att handla snabbt och effektivt på fältpersonalens uppdrag.

Av detta följer att de arbetsformer som passar en hemmaorganisation som arbetar enligt turnkeymodellen är diametralt motsatta dem som lämpar sig för kontantmodellen. Produktionens karaktär är annorlunda. Man producerar projekt i stället för information. Flödernas riktning är den motsatta. Uppmärksamheten vänds mot periferin och verksamheten inriktas på att tillfredsställa periferins behov.

En organisation som SIDA kan reagera på två sätt på den nya utmaning som u-ländernas önskemål om turnkeyprojekt och "concerned participation" innebär. Den första reaktionen är den reflexmässiga: när miljöförändringar inträffar och nya arbetsuppgifter uppstår brukar myndigheterna begära fler tjänster. Tendensen i den riktningen har förekommit. Inför den nya situationen har verket talat om sitt "kapacitetsproblem". Men om vår analys är korrekt kan problemet inte lösas enbart genom personalexpansion. Det är arbetsformerna som måste ändras. Detta har de högre befattningshavarna på verket insett.

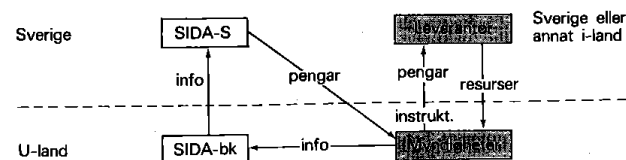
Men SIDA:s arbetsformer kan inte ändras så lätt. Verket producerar information, och denna information behövs. Enda möjligheten att klara den nya utmaningen har därför varit att lägga ut "backstoppingen" för turnkeyprojekten på privata företag vars organisation och arbetsformer är mer lämpade för detta. Typexempel är den organisatoriska uppläggnings av pappers- och sjukhusprojekten i Vietnam. Denna organisationsmodell börjar nu tillämpas i fler och fler länder, i allmänhet med gott resultat.

Turnkeymodellens arbetsformer kan sammanfattas i ett diagram. PF står för projektledningsföretag. Detta företag har dels en hemmaorganisation och dels en projektledningsgrupp lokalt i mottagarlandet. Liksom i föregående diagram har de enheter som sysslar med praktisk projekthandläggning markerats med streck.



Figur 2

Organisationen blir mer komplicerad än i kontantmodellen. Detta är dock delvis en synvilla. Relationerna mellan mottagarlandets myndigheter och utländska företag har nu förts in i blickfånget. Dessa relationer kan även ha existerat i kontantmodellen, men där hölls de utanför den svenska intressesfären eftersom SIDA:s kontroll och informationsbehov i allmänhet inte ansågs beröra myndigheternas samarbete med olika utländska och inhemska leverantörer. För fullständighetens skull bör en mer komplett skiss över kontantmodellens arbetsformer göras.



Figur 3

Även i jämförelse med denna mer kompletta skiss över kontantmodellens arbetsformer är turnkeymodellen tämligen komplicerad. Detta har två orsaker. För det första rör det sig i allmänhet om större och svårare projekt än i kontantmodellen. Byggnationen av stora fabriker och andra omfattande infrastrukturrella anläggningar kräver ofta utländsk expertis på platsen. Rutan "PF-lok" har därför tillkommit i turnkeymodellen.

För det andra har SIDA blivit mer inblandat i verksamheterna, både hemma och på fältet. Inom hemmaorganisationen har särskilda organisatoriska enheter ofta etablerats för att underhålla kontakterna med projektledningsföretaget, i första hand för kontrollens skull. Till dessa enheter har ibland fristående konsulter knutits för att hjälpa SIDA:s ofta tekniskt oerfarna tjänstemän med fackkontroll och kostnadsbedömningar etc.

Turnkeymodellen ställer även stora krav på biståndskontoren. Dessa är myndigheternas omedelbara kontakt med SIDA. Att de bett Sverige om "concerned participation" innebär att de vill ha tätare kontakter med SIDA, vilket av praktiska skäl innebär biståndskontoren. De vill ha hjälp med att kontrollera projektledningsföretag och leverantörer, och detta betyder att de vill samarbeta med biståndskontoren som kan betrakta verksamheten på platsen. I själva verket är det endast i mottagarlandet som någon verkligt effektiv kontroll kan utövas. Långa kommunikationsvägar omöjliggör varje

effektiv övervakning; det är svårt att i Stockholm kontrollera en verksamhet som ligger på andra sidan jordklotet. För övrigt är SIDA-S till stor del hänvisat till information från projektledningsföretaget. Det är alltså företaget självt som levererar den information på grundval av vilken det ska kontrolleras. Hittills har dessa nackdelar inte kunnat avhjälpas eftersom biståndskontoren liksom SIDA-S i allmänhet saknar personal med tillräckliga erfarenheter av affärer och tekniska ting.

Turnkeymodellens arbetsformer har på ett ganska effektivt sätt tillåtit SIDA att tillgodose vissa u-länders önskemål om "concerned participation". Ännu enklare och bättre vore om verket självt kunde utföra den nödvändiga "backstoppingen". I så fall skulle man inte behöva blanda in ytterligare en organisation, nämligen projektledningsföretaget, med allt vad det innebär av samordningsproblem, missförstånd och fördubbling av arbetsuppgifter, åtminstone till en början. Men utsikterna för en sådan utveckling är dåliga på kort och medellång sikt. SIDA:s personal har otillräckliga kunskaper och erfarenheter. Verket har sitt arbetsgivaransvar för personalens försörjning vilket gör det omöjligt att byta tjänstemän mot andra som vore mer kvalificerade. Vidare är ju verkets uppgift att producera information. Så länge denna uppgift kvarstår behöver verket sin personal.

Den relativt lyckosamma utformning som turnkeymodellen fått i svenskt bistånd är ett utslag av anpassning genom tillväxt. I stället för att göra om en organisation för nya ändamål, vilket i detta fall vore svårt och smärtamt, har man dragit till sig nya resurser som utförde de nya arbetsuppgifterna, i detta fall olika projektledningsfirmor. Som en förberedelse för detta har några av SIDA:s byråer gjort särskilda undersökningar av den svenska resursbasen inom deras fackområden.

Ur u-ländernas synpunkt finns troligen inte så mycket att invända. Enligt kontantmodellen får de oförädlade biståndspengar från Sverige. En del av dessa pengar gick åt till förädlingen, dvs. valutans omvandling till direkt användbara resurser. Nu vill de att SIDA ska hjälpa till med förädlingen, men även för detta får de betala med biståndspengar, ty SIDA måste köpa in de resurser som förädlingen kräver. SIDA har dock ansvar för att denna förädling sker på ett bra sätt och till rimliga priser.

Guinea-Bissau: turnkeyprojekt enligt kontantstödsmodellen

Guinea-Bissau är ett mycket utvecklade land. Det finns knappast några industrier. Portugal satsade inga stora resurser på att utveckla landet. Kolonialmakten begränsade sin verksamhet till att exportera oförädlade jordbruksprodukter, att importera enklare konsumtionsvaror samt att utöva den polisiära och militära kontroll som behövdes för stabiliteten. Alla befattningar som krävde högre teknisk eller administrativ förmåga bekläddes av portugiser. Landets eget folk fick aldrig lära sig att sköta det lilla som fanns att sköta i kolonin. De nya ledarna har ingen vana av att driva en till världsmarknaden ansluten ekonomi.

Dagens ledare är gårdagens befielsekämpar. Under kriget var de mycket beroende av sina utländska vänner. En av de mest betydelsefulla vännerna var Sverige. Ett mycket nära och förtroendefullt samarbete utvecklades med SIDA, särskilt dess inköpssektion, varigenom den svenska solidariteten fick

sitt konkreta uttryck. Inköpssektionen förädlade biståndspengarna åt PAIGC och skickade sådana varor som behövdes. Detta gav ledarna stort förtroende för SIDA:s professionalism. Varorna kom i tid och uppfyllde angivna specifikationer. Enligt deras uppfattning fungerade SIDA smidigare än andra givare. De ville självfallet utnyttja detta även efter självständigheten. Myndigheterna vände sig alltså till SIDA med önskemål om fortsatt "concerned participation" på vissa områden. Vad de inte visste var att inköpssektionen enligt resonemanget ovan har en annan funktion än de flesta andra enheter på SIDA. Majoriteten fungerar enligt kontantmodellen.

Några av dessa enheter har tillämpat kontantstødsmodellen även i Guinea-Bissau, i allmänhet med hyggliga resultat. Andra enheter har välkomnat möjligheterna att försöka utöva någon form av mer aktivt projektarbete, i några fall med en aning negativa konsekvenser. Enkelt uttryckt beror detta på att tjänstemännen i några fall haft otillräckliga möjligheter att utföra det de åtagit sig att göra. Kontantstødsmodellens arbetsformer styr deras arbete.

Enligt kontantstødsmodellen innebär insatsberedningen i allmänhet ett studium av de projekt – och övriga insatsplaner för vilka mottagarlandets myndigheter önskar svenskt stöd. I Guinea-Bissau är situationen annorlunda. Här gäller det inte att studera redan uppgjorda planer utan att utforma dessa planer. Ofta saknas nationella administratörer med tekniska insikter i de frågor saken gäller. Myndigheterna är medvetna om detta och ger därför delegationerna i allmänhet fria händer att utforma förslag.

På konsulter och SIDA-anställda har erfarenhet av det de sålunda ombeds att utföra: regelrätta utvecklingsplaner för projekt eller hela sektorer. Svårigheterna förminsas inte av att landets egna tjänstemän sällan vill erkänna hur litet de förstår av de ting som måste diskuteras. Till detta kommer de rent praktiska samarbetsvårigheterna som ligger i att det så gott som alltid saknas ett språk som båda parter behärskar väl.

Besökande konsulter och SIDA-tjänstemän besvärar ofta av bristen på ledning och deltagande från mottagarlandets sida. Landets egna tjänstemän, å sin sida, kan inte förstå att de enligt deras uppfattning dyrbara svenska konsulterna har så svårt att åstadkomma omedelbart användbara förslag avseende insatsernas uppläggning. Båda sidor har tendenser att anse den andra ointresserad och långsam. Eftersom delegationerna sällan stannar så länge att de kan färdigställa sina projektplaner på platsen brukar de innan avresan avge löften att snarast utarbeta konkreta och genomförbara planer för de olika insatserna.

När rapporterna kommer – vilket normalt sker senare än utlovat – är de sällan tillräckligt konkreta. De ger endast en allmän uppfattning om vad som ska göras. Som underlag för SIDA-beslut enligt kontantstødsmodellen är de tillräckliga. Men de räcker inte som ledning för insatsernas genomförande.

I flera fall har SIDA-delegationer överenskommit med myndigheterna om leverans av vissa specificerade resurser: konsultstudier, maskinofferter, experter etc. Myndigheterna räknar med att SIDA-tjänstemännen vid återkomsten till Sverige ska fullgöra dessa uppdrag. Detta sker i allmänhet först efter avsevärd tidsutdräkt.

Någon rapportering till biståndskontoret om insatsernas planering före-

kommer tämligen sällan. Även detta är helt i enlighet med kontantstødsmodellen. Det finns rutiner för kvartalsvis rapportering från fältet till centrum, men någon omvänd rapportering har ej institutionaliserats; någon sådan behövs ju inte heller när den enda resurs SIDA levererar är pengar. (Ett undantag från denna allmänna regel om rapportflödenas riktning utgörs dock av inköpssektionen, som har ett väl utvecklat system för information till fältet.)

I några fall har SIDA:s försök att göra turnkeyprojekt enligt kontantstødsmodell åstadkommit mycket förvirrade situationer. Detta gäller framför all när "backstoppingen" omfattar koordination av olika svenska företags verksamhet inom ett och samma projekt. Samordningen har inte alltid fungerat. Konsulter har kontrakterats för att göra arbeten som myndigheterna inte beställt och som enligt biståndskontorets mening varit onödiga. Uppdragsbeskrivningar har gjorts utan samråd med myndigheter och biståndskontor (ofta av konsulterna själva). Konsulter har skickats till Bissau utan att biståndskontoret informerats om deras uppdrag och delgivits deras kontrakt. Rapporter har godkänts och betalats utan fältets hörande. När SIDA-S och myndigheterna haft olika uppfattningar om vad som ska studeras har konsulterna ofta lovat efterkomma myndigheternas önskemål och sedan skrivit rapporten efter Stockholms intentioner. Detta är helt förstäligt: konsulterna anpassar sin produkt efter deras vilja, som skriver kontrakten och betalar arvoden.

Informations- och beslutsvägarna har i några fall varit oklara. De ansvariga handläggarna på SIDA-S har inte alltid haft möjligheter att styra de kontrakterade företagens arbete. Handläggarnas semestrar, kurser, tjänsteresor och andra arbetsuppgifter har gjort verket till en flaskhals. Företagen har tagit direkta kontakter med myndigheterna och med biståndskontoret för att arbetena inte ska försenas.

Det kan även inträffa att man i Stockholm går långt i förberedelserna av projekt vars detaljer ännu inte förankrats hos myndigheterna. I ett fall har en SIDA-delegation efter ett besök i Bissau utan godkännande av myndigheterna önskat påbörja upphandlingen av materiel som delegationen tyckte projektet behövde. Detta ansågs lämpligt trots att det saknades både detaljplanering och utländsk och inhemsk personal till projektet.

Förhållanden som dessa gör ibland ett underligt intryck på mottagarlandets myndigheter. Enligt insatsavtalen ska de ha rätt att själva genomföra projekten efter fastställda riktlinjer. På deras begäran ska SIDA bistå med olika tjänster. I verkligheten fungerar det inte så. Det utförs andra tjänster än dem man vill ja; det görs studie efter studie utan konkreta resultat; plötsligt inträffar ett konkret resultat som inte begärts. Gemensamt för de tjänster som lämnas är att de kommer senare än utlovat.

Man kan inte skylla SIDA:s tjänstemän för de problem som uppstår. De gör så gott de kan. Att resultaten inte alltid blir vad de borde beror på att samarbetsformerna inte är anpassade efter Guinea-Bissaus situation. Om Guinea-Bissau haft driftiga administratörer behövdes ingen "backstopping" från SIDA. Myndigheterna skulle själva verkställa sina projekt enligt kontantstødsmodellen och SIDA kunna ägna sig åt informationsbearbetning. Men detta är inte fallet. Guinea-Bissau behöver hjälp med projektadministrationen. SIDA försöker sköta projektledningen från Sverige.

Läget är alltså nästan detsamma som när svenska staten i biståndets barn-dom försökte fjärrstyra projekt som borde ha genomförts enligt missions-modellen. Det fungerade inte. Man var tvungen att utveckla nya arbets-former för biståndsförvaltningen. Så uppstod kontantstödsmodellen.

Idag är den svenska ekonomins ställning sådan att vi har blivit mer mot-tagliga för varje antydning från u-länderna om "concerned participation" från Sveriges och det svenska näringslivets sida. Om vi ska börja göra projekt enligt turnkeymodellen måste våra arbetsformer anpassas därtill. Dessa ar-betsformer måste både tillåta att projekten styrs från fältet och garantera att "backstoppingen" kommer från Sverige.

Men varför är det så nödvändigt att decentralisera projektstyrningen?

Utvikning om utvecklade länders administration

Den tekniska utvecklingen gör människorna mer beroende av varandra. Med ökande stordriftsfördelar och arbetsfördelning gör vi oss beroende av allt fler och alltmer avlägset boende människor. Det var mycket länge sedan en by i Sverige var självförsörjande. Det var ganska länge sedan landet Sverige var självförsörjande i någon rimlig mening.

Det ökande beroendet är förbundet med ett ökat mått av planering eller åtminstone förutsägbarhet i ekonomiska ting. En fabrik i Sverige måste kunna lita på sina råvaruleveranser från exempelvis Latinamerika och sina reservdelsleveranser från Tyskland. Ett franskt företag har hyggliga utsikter att få kontraktsevenliga varusändningar från sina svenska industrileverantörer. De kan räkna med att det kommer att finnas distributionskanaler för deras produkter. Relativt komplicerade ekonomiska förbindelser har av utveck-lingen gjorts till enkla rutiner.

Samhällena kan inte fungera på detta maskinmässiga och effektiva sätt om inte dess medborgare också i viss mån betar sig som maskiner: de måste vara tillförlitliga, punktliga, högproduktiva, förutsägbara. Varje en-skild människa som föds i ett samhälle som vårt tvingas av självbeva-relsedrift att lära sig dessa dygder. Annars riskerar hon både att missa tåget och förlora arbetet. Vårt system kräver standardisering av individerna enligt ef-fektivitetens normer.

Det utvecklade landet fungerar helt annorlunda. Nio tiondelar av Guinea-Bissaus befolkning lever inom jordbruket. De allra flesta är självförsörjande. Någon specialisering eller marknadsberoende existerar knappast. Medbor-garna i detta land är oberoende bönder som inte behöver ta order av någon. Kolonialmakten försökte kuva dem men lyckades inte. Landets befolkning älskar friheten och behöver inte tåla några inskränkningar däri. Ingen kan tvinga dem att arbeta om de inte vill, ingen kan tvinga dem att passa tider, ingen kan tvinga dem in i den disciplin som ett modernt samhälle kräver av sina medborgare. Detta bondekulturens grunddrag kännetecknar även statsförvaltningen, ty bortsett från ett litet skikt höga funktionärer har tjän-stemännen kvar sina rötter i bondejorden.

Den typ av verksamheter som finansieras med svenskt bistånd kräver normalt någon form av samordning och planering, även lokalt. Men detta är inget planerande samhälle. Det styrs inte av maskinernas utan av det primitiva jordbrukets och naturkrafternas logik. Samordning av arbete fö-

rekommer på bynivå, exempelvis vid skörden. Annan samordning och pla-nering är svår att åstadkomma.

Att detta är svårt att åstadkomma betyder inte att det är omöjligt att åstadkomma. Det innebär bara att verksamheter som i Sverige är rutin-mässiga – som går av sig själva när man ringer ett telefonsamtal eller trycker på en knapp – här kräver ett stort mått av handläggning. Löften om leverans av en viss kvantitet trä vid en viss tidpunkt betyder inte att träet kommer att levereras planenligt. Överenskommelse om ett sammanträde behöver inte betyda att deltagarna dyker upp enligt beslut. (Mot denna bakgrund är det kanske inte så konstigt att människor inte planerar; det är ovanligt att planerna leder någonstans.) Varje liten verksamhet måste därför följas i detalj. Det är många som vill ha trä. Det gäller alltid att hålla sig framme och bevaka sina intressen. Ofta lyckas man inte och då gäller det att ha flexibilitet: att kunna lösa problemet på något annat sätt.

Självfallet måste projekt som ska genomföras i en sådan miljö planeras och ledas från platsen. Det är omöjligt att göra det från Sverige. Nya problem som kräver sin lösning uppstår dagligen och stundligen. Det är dessa ofta rent administrativa svårigheter som hotar projekten. De tekniska frågorna är i allmänhet enklare: tekniken erbjuder större flexibilitet än förvaltningen. Därför är kunskapen om landet och situationen viktigare än kunskapen om tekniken. Projekten måste ledas av folk på platsen snarare än av folk som sitter i Sverige och har kunskap om den svenska resursbasen. Det är inte denna resursbas utan den lokala situationen som sätter de snävaste gränserna. Det är problemen på platsen som ropar på sin lösning. Och de kan inte lösas i Sverige.

Det är inte osannolikt att man från Stockholm skulle kunna leda ett projekt i exempelvis USA. Det amerikanska samhället fungerar ungefär som vårt. Rutiner fungerar som rutiner. Folk gör ungefär vad man väntar sig att de ska göra. Situationen är någorlunda beräknelig och kräver därför inte ständig bevakning. Men så är det knappt i något u-land. Det typiska för u-landet är att planeringshorisonten ligger mycket nära, även för svenska företag som kommer hit. Miljön omöjliggör långsiktig detaljplanering. Det krävs ständig beredskap för oförutsedda omständigheter, och detta kan bara åstadkommas genom lokal styrning. Som allmän regel gäller att decentraliseringen måste vara desto mer långtgående ju mer komplicerat ett projekt är i förhållande till mottagarlandets allmänna utvecklingsnivå.

Några slutsatser

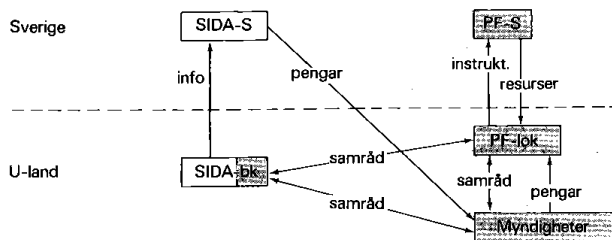
Det gäller alltså att hitta de organisatoriska former under vilka svensk kun-skap och svenska resurser kan levereras på ett effektivt sätt till mottagar-länderna. Decentraliseringen är en nödvändig – om än otillräcklig – för-utsättning för effektiviteten. Den ovan beskrivna turnkeymodellen har hit-tills visat sig vara en acceptabel lösning på de problem som önskemålen om "concerned participation" medfört. Man bör alltså så långt möjligt ut-nyttja denna metod att frigöra SIDA:s handläggare från insatsernas "back-stopping". Därigenom kan verkets personal mer helhjärtat ägna sig åt be-arbetning av information för svenska statens, svenska skattebetalares och sina egna behov.

Vissa organisatoriska förändringar behöver dock göras i förhållande till skissen över turnkeymodellen på sidan 292 ovan.

Projektledningsföretagets beslutscentrum ligger på fältet. Hemmaorganisationens uppgift är att leverera sådana resurser som fältet beställer. SIDA bör göra likadant. Biståndskontoren har bättre insyn i projekten än SIDA-S. Åtskillig administrativ kapacitet skulle sparas om SIDA:s övervakning och kontroll över projektledningsföretaget flyttade till biståndskontoren. Övervakarna skulle då ha förstahandsinformation om läget. Framför allt skulle SIDA bli mindre beroende av information från den som ska övervakas.

För att göra en sådan modifierad turnkeymodell ännu effektivare bör man förstärka biståndskontoren med personer med tekniska kunskaper och erfarenhet av affärsverksamhet. Idag är biståndskontoren liksom SIDA:s hemmamyndighet besatta med allmänadministratörer. Av samma skäl som SIDA-S idag anställer utomstående expertis för teknisk och affärsmässig granskning av projektledningsföretagen skulle biståndskontoren behöva sådan förstärkning.

Den modifierade och förbättrade turnkeymodellen kan skisseras sålunda:



Figur 4

Denna modell har den fördelen med den ursprungliga turnkeyvarianten att den vänjer u-landsmyndigheterna vid samarbete med utländska företag. De deltar själva i alla ekonomiska transaktioner och uppövar sitt kostnadsmedvetande. I dagens läge får de exempelvis aldrig se en faktura, ty dessa presenteras av projektledningsföretaget i Sverige för SIDA-S. Myndigheterna får ingen känsla av vad saker kostar och de berövas möjligheten att lära sig att diskutera och förstå affärsmässiga ting.

I den modifierade turnkeymodellen har myndigheterna direkta kontakter med projektledningsföretagets beslutscentrum under biståndskontorets "concerned participation". Denna organisationsform tillför kostnadsfritt ett moment av kunskapsöverföring som den ursprungliga modellen saknar.

Dessa obetydliga förändringar kan göras omedelbart eller nästan omedelbart; till stor del är de ju redan förverkligade. På längre sikt kunde man eventuellt tänka sig vissa reformer även inom SIDA. Även dessa skulle ha till syfte att organisatoriskt stadfästa teknikens flexibilitet och anpasslighet efter mottagarländernas administrativa tröghet.

SIDA är idag delvis organiserat i tekniska fack. Sektorbyråerna har kontakter med den svenska resursbasen inom respektive fackområden. Samtidigt följer SIDA en annan organisationsprincip, nämligen administrationens upp-

delning efter länder. Detta gäller länderbyråer och biståndskontoren. En viss rivalitet tenderar att uppstå. Sektorbyråerna definierar sitt existensberättigande med hänvisning till de tekniska kunskapernas betydelse och de övriga enheterna med referens till vikten av landkunskaper.

Objektivt har ingen fraktion mer rätt än den andra. Både teknisk kunskap och landkunskap behövs. Men enligt det tidigare resonemanget sätter förhållandena i mottagarländerna i allmänhet betydligt snävare gränser än tekniken för vad som kan göras. Ur teknikens synvinkel klarar den svenska resursbasen projekten. Tekniskt sett finns i allmänhet ett relativt stort antal möjliga lösningar på problemen. Tekniken är ingen begränsande faktor i biståndet. Däremot är de politiskt och administrativt möjliga lösningarna färre. Ju mindre utvecklat samhället är, desto svårare är det att hitta genomförbara lösningar. Det som styr projektens tekniska utformning måste därför vara landkunskaper.

I den mån det är ett önskemål att SIDA i framtiden aktivt ska delta i projektförvaltningen vore det klokt att organisera verket efter landprincipen. Exempelvis kunde varje biståndskontor ha sin egen landbyrå som levererade "backstopping". Detta skulle tillgodose samordningsbehovet bättre än i dagens läge. På SIDA-S finns idag endast en tjänsteman för varje land som har funktionen att känna ett övergripande ansvar för biståndet till just det landet, nämligen landoperatören på länderbyråer. Övriga tjänstemän har i allmänhet ett mer splittrat ansvar: de måste hålla kontakterna med den svenska resursbasen inom sitt fackområde, de måste hålla reda på internationella biståndsorgans tänkande inom samma fackområde, de måste hålla sig informerade om insatser i ett flertal mottagarländer.

Det är intressant att notera att ett embryo till denna organisationsform vuxit fram på SIDA som ett resultat av verkets naturliga strävanden att anpassa sig till de nya krav som turnkeymodellen ställer. För att leverera "backstopping" till industribiståndet till Tanzania och DRV har man sålunda bildat en Tanzania-grupp och DRV-grupp med byråchef som enhetschef. Det som här föreslås är inget annat än en utvidgning och renodling av detta initiativ.

En fullständigt genomförd decentralisering av biståndsverksamheten skulle alltså få konsekvenser även för hemmamyndighetens organisation och arbetsformer. Decentralisering betyder att hemmamyndigheten betjänar fältet. SIDA skulle i så fall kunna fungera på ungefär samma sätt som de privata projektledningsföretag som idag kontrakteras för att genomföra turnkeyprojekt. Insatserna skulle styras från fältet. Fältpersonalen skulle beställa olika resurser från den svenska (eller internationella) resursbasen som hemmamorganisationen köpte upp och levererade. Landbyråns uppgift vore exempelvis att upphandla konsulter efter mottagarlandets specifikationer, att leta upp svårrekryterade biståndsarbetare, att inhämta offerter från projektledningsföretag etc.

Ett sådant SIDA skulle fungera på ungefär samma sätt som de projektledningsföretag som idag kontrakteras för olika uppdrag i programländerna. Det finns både fördelar och nackdelar med detta.

Fördelen vore att SIDA blev mindre beroende av att rekrytera projektledningsföretag för genomförandet av enklare projekt; ofta är de insatser inom ett visst projekt som mottagarlandet begär av SIDA alltför små för

att motivera den ofta tidsödande och dyrbara upphandlingen av utomstående projektledare. Ökad fältorientering av detta slag skulle ge SIDA större möjligheter att utöva "concerned participation" över hela skalan: från de mest komplicerade och storartade anläggningsprojekt till mindre studier. Biståndet skulle kunna bli snabbare och enklare.

Den stora nackdelen är att SIDA delvis skulle förlora sin förmåga att bearbeta och presentera information. Ett fältorienterat SIDA skulle ha mindre tid och möjlighet att utforma promemorior och annat informationsmaterial för hemmabruk.

En annan nackdel är att decentraliseringen skulle göra det svårare för det svenska folkets valda representanter och för övriga svenska statsmakten att kontrollera besluten. Svenska tjänstemän på biståndskontor skulle tilldelas utomordentlig makt; få personer i den svenska statsförvaltningen har beslutsrätt över så stora summor som biståndet till vissa mottagarländer utgör. Sådan delegering kan lätt tillåtas i privata företag, som har en enkel mätare på den utsända personalens skötsamhet, nämligen lönsamheten. Statstjänstemännens situation är mer grannliga. Resultatet av deras fögderi kan inte mätas efter en enda skala utan måste bedömas från ett stort antal mer eller mindre väldefinierade synpunkter. Det vore därför inte mer än naturligt om statsmakterna drog sig för att delegera beslutsrätten till befattningshavare som sitter så långt bort att de saknar omedelbar kontakt med svenska beslutsfattare.

Av dessa överväganden följer att biståndets organisationsformer inte kan bedömas förrän statsmakterna gjort vissa prioriteringar. Det finns fyra viktiga målvariabler som myndigheterna måste ta hänsyn till, nämligen:

1. graden av "concerned participation" i betydelsen svenskt deltagande i projektens planering och genomförande,
2. graden av effektivitet i betydelsen förmåga att snabbt och billigt genomföra de projekt som mottagarna vill ha,
3. statsmakternas och svenska folkets behov av information samt
4. kostnaderna för biståndsförvaltningen.

Karaktäristiskt för kontantmodellen är det obetydliga inslaget av "concerned participation", den höga effektiviteten, det stora informationsflödet och de låga förvaltningskostnaderna. (SIDA:s förvaltningskostnader är troligtvis lägst bland alla biståndsgivare i världen, vilket talar väl för dess administrativa förmåga.) Ett bistånd som följer turnkeymodellen får helt andra karaktäristika.

Graden av "concerned participation" är hög. Om effektiviteten ska upprätthållas måste verksamheten decentraliseras. Om kostnaderna för biståndsförvaltningen – inklusive projektledningen – ska hållas nere måste SIDA:s personal i ökad utsträckning ägna sig åt projektförvaltning, vilket kräver organisatoriska förändringar på SIDA-S enligt ovan. Detta kan emellertid medföra en minskning av informationsproduktionen inom verket.

SIDA tycks för närvarande vara på väg mot en kompromiss. Turnkeymodellen kombinerar "concerned participation" med hög informationsberedskap. Om denna organisationsform ändrades så att den motsvarade vad som här kallats den modifierade turnkeymodellen skulle effektiviteten kunna höjas utan kostnadsökningar och utan att informationsflödet påverkades

negativt. En sådan organisationsförändring skulle alltså enbart medföra förbättringar.

Ytterligare förbättringar i något avseende kan troligen inte åstadkommas utan försämringar i andra. Det blir statsmakternas uppgift att bedöma om några sådana förändringar är värda att göra.

Bilaga 12 Tanzania – utvecklingsadministration och biståndsförvaltning

Av Henrik Salander och Lennart Wohlgemuth¹

”Tanzania desires and welcomes co-operation in attaining Tanzanian development. It both recognizes that the basic responsibility for development rests with Tanzanians and insists that the definition of goals and system must be determined by Tanzanians. From these principles flow several guidelines necessary for resource transfers to be genuinely complementary and contributive to self reliant development.

(a) External resources must both be usable for and used within the framework of Tanzanian goals, programs and projects, and must not distort or stand apart from them;

(b) The terms and conditions of external resource use and repayment should be as flexible as possible and must be consistent with avoiding, rather than building up to, an external debt service crisis;

(c) Foreign personnel and knowledge transfers must be within a framework leading to increasing Tanzanian capacity to replace them and should increasingly concentrate on building, training, consultancy and research institutions. In particular emphasis needs now to be on entrepreneurial and business managerial skills for initiating and generating direct production.

Failure to consider these principles and their application to specific cases whether by Tanzania or a donor will in the future – as it sometimes has in the past – only lead to wasted resources, and mutual frustration, and not to co-operation.”

Ur Tanzanias bakgrundsdokument inför Världsbankens konsortiemöte 1973.

Inledningsvis ges en kort beskrivning av förutsättningarna för Tanzanias utvecklingsplanering efter självständigheten. Sedan redovisas de politiska och ekonomiska ambitioner landet haft under de senaste tio åren, efter Arushadeklarationen 1967, och den administrativa apparat som byggts upp för att genomföra den önskade utvecklingen. Därefter beskrivs grunddragen i utvecklingsplaneringens principer och system. De problem som idag finns i fråga om planering, genomförande och uppföljning diskuteras. Slutligen behandlas biståndets roll i den tanzaniska miljön och de krav det svenska biståndet ställs inför.

Bakgrund

Vid självständigheten 1961 saknade Tanganyika allt som skulle ha behövts för att sätta upp en egen administration. Landet hade till mycket stor del administrerats från Kenya, där England hade räknat med att stanna länge

¹ Henrik Salander är ekonom vid biståndskon-toret i Tanzania. Lennart Wohlgemuth, som tidigare tjänstgjort i bl. a. Tanzanias finansministe-rium, är avdelningsdirek-tör på SIDA:s länderbyrå.

och därför byggt en relativt väl fungerande byråkrati. Tanganyika saknade institutioner, administrativa rutiner och framför allt afrikaner som tidigare arbetat inom administrationen. I den mån engelsmännen över huvud taget tillät utomstående på ansvarsfulla poster eller mellanbefattningar anlätades den asiatiska minoriteten. Undervisning av afrikaner hade knappast alls påbörjats under kolonialtiden. Den sekundärskoleundervisning som fanns bedrevs av missionen. Mycket få afrikaner fick universitetsutbildning.

I början koncentrerade man sig snarare på att bygga upp partiet (TANU) än administrationen som sådan. Efter frihetskampen avsåg sig Nyerere tidigt det administrativa ansvaret för att som partiledare leda uppbyggnaden av TANU. Under de första självständighetsåren tvingades man tillåta ett stort antal utlänningar att ansvara för administrationen också på relativt höga poster. Tidigt började man dock utforma planer för den framtida utvecklingen. Redan första året antog man en treårsplan (1961/62-1963/64) som dock inte innehöll mer än en utvecklingsbudget.

1963 inrättades ett ministerium ansvarigt för utvecklingsplanering, Ministry for Development and Planning. Ministeriet skulle dra upp riktlinjerna för den kommande planeringen. Arbetet utfördes i huvudsak av utländska experter under ledning av en fransk plandirektör. Man beslöt att välja 1980 som planeringshorisont och att arbeta med femårsplanering; i slutet av den tredje planen skulle man alltså ha nått målet på den första etappen i Tanzanias utvecklingssteg.

Samtidigt utarbetades en "manpower plan". I denna uppskattades behovet av utbildning för att nå målet att huvuddelen av alla arbetsuppgifter skulle genomföras av tanzanier år 1980. Planen rönt erkännande som en modell för andra utvecklingsländer och har haft stor betydelse vid planeringen av utbildningssektorn i Tanzania.

Även om man redan i början av sextioalet talade om att Tanzania skulle utvecklas till en socialistisk stat baserades de första två planerna snarast på utvecklingsstrategier som vid denna tid var gängse i Europa och USA. Med Arusha-deklarationen 1967 lades emellertid grunden för en egen tanzansk utvecklingsstrategi baserad på socialism och "self reliance". Denna strategi blev grunden för kommande utvecklingsplaner och för organisationen av administrationen.

1 Utvecklingsadministrationens uppbyggnad

Arusha-deklarationen formulerar grunden för Tanzanias utvecklingsansatser. Få länder har så klart formulerat sina mål och de medel som ska användas för att uppnå dem. Utmärkande för deklarationen är att mål som folkligt medbestämmande, ekonomisk och politisk självförtroende och jämnare resursfördelning mellan människorna ges samma status och dignitet som tillväxtmålet. Deklarationens målsättningar kan sammanfattas enligt följande:

Övergång till decentraliserad socialism

- socialistiska produktionsformer och investeringar
- "socialistiska mänskliga relationer"

- decentralisering av planering och beslutsfattande
- ökat folkligt medbestämmande i beslutsprocessen
- höja de nationella planeringsmyndigheternas kapacitet

Avskaffande av massfattigdomen, utjämning i fråga om köpkraft och samhällsservice

- höjning av låginkomstgruppernas köpkraft
- ökad tillgång till samhällsservice för låginkomstgrupperna
- åtgärder för att eliminera exploatering och korruption

Omstrukturering av landets ekonomi (med sikte framför allt på utnyttjandet av egna resurser och en högre grad av självförtroende), samt

Ökad produktion för fördelning.

Dessa ambitiösa mål ställer stora krav på landets administration. Den diskuteras nedan under fyra rubriker - partier, den centrala administrationen, decentraliseringen och regionadministrationen samt de statliga holdingbolagen (parastaterna). Inledningsvis omnämns byråkratiseringen och den växande statsapparaten.

1.1 Byråkratiseringen

Behovet av en omfattande långsiktig planering och kontroll av den stora mängden utvecklingsaktiviteter har gjort att Tanzania på många områden har infört planekonomi. Detta har över det senaste decenniet drastiskt höjt det antal administrativa beslut som ska fattas i landet. Administrationen ska exempelvis årligen göra fullständiga planer för användningen av utländsk valuta, liksom för fördelningen av allt tillgängligt kreditutrymme. Även på mikroplanet är mängden beslut i ständigt stigande. Varje investering och varje återanskaffning måste granskas och godkännas av administrationen. Blandningen av planerad ekonomi och marknadsekonomi, med betoning av den förstnämnda, har lämnat flertalet beslut till tjänstemännen. Många normala transaktioner som i andra länder skulle varit ett "decentraliserat" beslut, till exempel mellan statliga bolag eller regionala enheter, går i Tanzania ofta genom moderministerierna.

Vissa områden har dock lämnats utanför statlig kontroll, och tillämpningen av ovan relaterade bestämmelser är inte alltid så strikt. Men kraven på planering och kontroll, liksom de andra tillämpningarna av Arusha-deklarationens krav, har varit vägledande för uppbyggnaden av den relativt komplexa administrativa strukturen i Tanzania idag. Man har förelagt sig en mycket svår uppgift: att bygga upp en stark regeringsapparat, därefter decentralisera den, sedan söka stävja tendenser till fragmentisering samtidigt som decentraliseringen fördjupas och effektiviseras, och slutligen förhindra att byråkratiseringen blir för omfattande.

Man kan säga att regering och parti har lyckats eller är på väg att lyckas med de två första uppgifterna. Detta har dock lett till ökad byråkratisering inom såväl förvaltningen som de direktproduktiva sektorerna.

1.2 Enhetspartiet och utvecklingsplaneringen

Det nya enhetspartiet CCM bildades i början av 1977. En vitalisering av den politiska strukturen och ledarskiktet ansågs behövlig. Vad gäller utvecklingsplaneringen kommer det nya partiet att få samma roll som TANU – att på samma gång vara högsta instans och pådrivare.

Enligt den nya konstitutionen ersätts regeringen av CCM som primärt rådgivande organ åt presidenten i alla policyfrågor. Regeringen står däremot kvar som högsta rådgivare när det gäller genomförande av politiken. Partiet övervakar och leder samtliga andra massorganisationer. Konstitutionen har inte utan anledning orsakat viss oro inom kooperativ och facklig rörelse. Man förutser där att det egna inflytandet över politiken och medlemmarna kan komma att minska.

CCM får en ännu starkare överhöghet över statsapparaten än TANU. Från cellnivå organiseras partiet på distrikts- och regionnivå i en exekutivkommitté och en församling, båda med direkt inflytande på utvecklingsplaneringen, upp till det policyskapande organet på riksnivå, den nationella exekutivkommittén. Alla utvecklingsplaner och projektidéer granskas i ett eller flera stadier av partiet. Partiet genomsyrar således hela samhället och har framför allt på landsbygden en mycket stark ställning. I många stycken har det tagit över de funktioner som tidigare den traditionella maktstrukturen ansvarade för.

TANU har i många år haft en mycket dynamisk roll i planeringen. Partiet har ofta fattat beslut om stora utvecklingsinvesteringar utan att dessa beslut varit förberedda och granskade av administrationen. Det har drivit på både ifråga om projektidéer och genomförandetakten. Ofta har partiets beslut avvikit från gällande planer, ibland med konflikter som följd mellan beslutsfattare och implementerare. Partiet har sökt driva utvecklingen framåt genom massmobilisering och kampanjliknande åtgärder, som gått utanpå eller rentav stått i strid med fastställda och välförberedda planer.

1.3 Den centrala administrationen

Den centrala administrationen består av presidentens kansli, premiärministerns kansli och 21 ministerier. Premiärministerns kansli har förutom ansvar för ujsamaolitiken och kooperativ utveckling också ett samordningsansvar för regionadministrationen. Det är genom detta kansli regionerna håller sin kontakt med regeringen.

I regeringen ingår samtliga ministrar men inte Regional Commissioners ("landshövdingar"), trots att de har ministers status. De viktigaste ärendena, som exempelvis stora utvecklingsinvesteringar, handläggs av en mindre grupp inom regeringen som kallas Economic Committee of the Cabinet.

Sedan decentraliseringen 1972 har ministerierna fått se sin roll förändrad. Nationella projekt, dvs. projekt som gäller mer än en region eller som tjänar hela landet, administreras alltjämt av de centrala ministerierna. Ett stort antal projekt ligger numera under regionernas ansvar, till exempel vuxenundervisningen, primärskoleundervisningen, landsbygdshälsövdaren, vattenförsörjningen på landsbygden, småindustriutvecklingen och jordbruksrådgivningen. Ministeriernas roll inom dessa områden blir att ansvara

för sektorns totala utveckling, följa utbyggnaden och kontrollera att planerna genomförs. De ställer också viss service till förfogande, såsom ritningar, uthyrning av större maskiner och dylikt.

De har dock ingen omedelbar väg att påverka utvecklingen inom sin sektor. Sektorrepresentanten på distrikts- och regionnivå tar nämligen order endast från distrikts- och regiondirektörerna och inte från ministerierna.

1.4 Den regionala administrationen och decentraliseringen

1972 genomfördes en stor decentraliseringsreform. Avsikten var att befordra bredare folkligt deltagande och uppnå större administrativ effektivitet. I varje region (20 stycken) etablerades en administrativ enhet med ministeriestatus, till vilken delegerades en stor del av de uppgifter som tidigare handlagts i de centrala ministerierna. Således lär ansvaret för ungefär 40 procent av Tanzanias driftsbudget ha flyttats från ministerienivå till regionerna. Inom varje region sattes samtidigt upp mindre organisationer distriktsvis med det operativa ansvaret för de funktioner som delegerats till regionen.

Genom reformen ville man uppnå närmare kontakt mellan administrationen och distrikt och byar där utvecklingen ska äga rum; dessutom bättre samordning mellan de politiskt ansvariga och administrationen. Man åstadkom en integration av utvecklingen i olika sektorer, såsom exempelvis hälso-, vatten- och jordbrukssektorerna i stället för den tidigare ministeriella uppdelningen. Reformen medförde en omfattande utflyttning av personal från centrum ut till regioner och distrikt. Temporärt skapade detta ett vakuum i Dar es Salaam eftersom motsvarande avlastning på centraladministrationen endast skett gradvis under lång tid. Tyvärr har även under åren efter utflyttningen de täta omplaceringarna av tjänstemän fortsatt, i en takt som inte är befordrande för kontinuitet och rutin inom förvaltningen.

Även om det inte gått så snabbt och genomgripande som många hade hoppats är det helt klart att administrationen genom decentraliseringsreformen har kommit närmare folket. Bönder och arbetare har fått ökade möjligheter att utöva inflytande över dem som fattar beslut som omedelbart berör deras dagliga liv. I den nyligen avslutade förberedelsen för den tredje femårsplanen har idéer och arbete utförts ute i landet på ett annat sätt än tidigare.

Dock har takten i reformen saktats av, något som kan avläsas ur diskussionen i samband med CCM:s bildande. Delegeringen av utvecklingsinvesteringar och beslutsansvar går långsamt, särskilt mellan regioner och distrikt. De decentraliserade ministeriernas centrala budgetar har ökat snabbare än både andra ministeriers, regionernas och de statliga bolagens budgetar, vilket inte varit avsikten. Regioner och byar har visserligen fått ökat ansvar för igångsättning och drift inom bl. a. primärskoleutbyggnaden och vattenförsörjningen, men utan att ha fått motsvarande finansiella manöverutrymme.

Under 70-talet har en kraftig satsning gjorts för att flytta befolkningen till livskraftiga byar, s. k. utvecklingsbyar. Utvecklingsbyn är avsedd att bli landets ekonomiska basenhet. Ungefär 8 000 byar finns nu. Var och

en ska vara en municipalitet med eget utvecklingsprogram och egna sociala och ekonomiska inrättningar med kooperativt inslag. För att sprida kooperationen till samtliga byar beslöts i april 1976 att de regionala sekundärföreningarna skulle upplösas och att primärföreningarna ombildas, så att det i varje by kommer att finnas ett kooperativ. Ett omfattande program för utbildning av kooperatörer har satts igång för att målet ska nås.

1.5 De statliga holdingbolagen

I Tanzania administrerar staten en stor del av ekonomin, via ett antal statliga holdingbolag (parastatals). De har under senare år blivit allt fler, dels på grund av expansionen i ekonomin, dels på grund av de tidigare omnämnda byråkratiseringstendenserna. Exempel på parastatals är Tanzania Tourist Corporation (förvaltar den statsägda delen av turistsektorn), Tanzania Wood Industries Corporation (förvaltar de statsägda skogsindustrierna), National Development Corporation (de tunga industrierna), National Agricultural and Food Corporation (handhar de statliga företag som bearbetar jordbruksprodukterna) etc. De nyaste parastatals bildades 1977 för att ta över det arbete som de östafrikanska bolagen tidigare ansvarade för, t. ex. Tanzania Railway Corporation.

Bolagen har två uppgifter. Dels förvaltar de samtliga statliga företag som faller inom deras område. De agerar därvid som aktieägare i företagen med syftet att de ska ge så god vinst som möjligt. Samtidigt ska de se till att de av staten uppställda direktiven för utvecklingen i allmänhet och för utvecklingen inom näringen i fråga i synnerhet följs. Denna dubbla roll resulterar ibland i konflikter och tolkningsproblem.

Vidare ansvarar holdingbolagen för planering av nya företag inom sitt område. Pengar till utveckling av nya företag får de genom utdelning från de vinstgivande företagen inom respektive grupp, genom lån från den tanzanska investeringsbanken och över statsbudgeten.

Till den statskontrollerade sektorn bör i Tanzania även räknas kooperationen och utvecklingsbyarna. De är visserligen inte direktägda av staten, men de är i utövandet av sina funktioner mycket hårt styrda av statliga direktiv och statlig kontroll. Också marknadsföringen av jordbruksprodukter och grosshandeln handhas av stats- eller regionkontrollerade enheter eller statligt ägda bolag.

1.6 Institutionernas kapacitet

De nationella och regionala institutioner som nämnts ovan har en mycket skiftande kapacitet för planering, genomförande och uppföljning av sina ansvarsområden. Variationen spänner över hela fältet från väl fungerande institutioner, helt drivna av tanzaner, till synnerligen illa skötta sådana med svåra fall av överbemannning och ineffektivitet.

Flertalet institutioner lider naturligtvis av brist på utbildad folk och övriga strukturella brister, varom mera nedan. Några har uppfattats som mera strategiska än andra och tilldelats resurser och givits tid att utvecklas och konsolideras. Resultaten har då blivit påfallande goda.

En väl fungerande utvecklingsinstitution är exempelvis TIB, Tanzania

Investment Bank. Banken spelar en dominerande roll i Tanzanias industriutveckling och investeringspolitik och handlägger såväl planering som implementering och uppföljning. En långsiktig satsning på utbildning av nyanställda och återkommande utbildning av den mera rutinerade personalen har gjort att samtliga topposter nu innehas av kompetenta tanzaner. Endast i vissa speciella tekniska befattningar finns några utlänningar kvar.

Tanzania Rural Development Bank är en annan dynamisk institution. Även denna är helt bemannad av tanzaner och har i stort sett sluppit den alltför livliga cirkulationen av tränade administratörer. Det senaste året har dock bankens arbetsmiljö till stor del raserats, i det att omorganisationen av den kooperativa rörelsen plötsligt berövade banken flertalet av dess inarbetade kunder. Stora utestående skulder och administrativa problem har följt.

Vad gäller ministerierna kan noteras att samordningsministeriet, det viktiga finans- och planeringsministeriet, har hygglig kapacitet. Förbättrad utbildning av ministeriets personal planeras, delvis med svenskt bistånd. Ministeriet är dock överansträngt och har för mycket detaljarbete på sin lott.

Det relativt nybildade industriministeriet lider av kapacitetsbrist men har ambition och idéer. Undervisningsministeriet har kompetent och välutbildat folk på planeringssidan, men de har som ofta för mycket att göra. På uppföljningssidan är kapaciteten låg. I snitt torde personalen vara bättre utbildad än på de flesta andra ministerier. Bland de sämre fungerande märks jordbruksministeriet och Ministry of Labour and Social Welfare.

Speciellt svåra områden för flertalet institutioner är upphandling, utarbetande av konsultkontrakt, internationella förhandlingar och kontaktytorna med de internationella marknaderna för både varor och kunskaper. I dessa sammanhang gör sig bristen på specialiserad utbildning och långvarig träning särskilt påmind.

2 Grundläggande principer bakom utvecklingsadministrationen

Tre principer som genomsyrar den tanzanska utvecklingsadministrationen beskrivs kort nedan. Det är dels strävan att minska beroendet av utländsk personal i förvaltningen (ej att likställa med behovet av utländsk expertis för speciella ändamål), ökat folkligt deltagande i beslutsprocesserna och slutligen ökad "self-reliance".

2.1 Tanzaniseringen

Alltsedan självständigheten har Tanzania strävat efter att tillsätta alla poster i och utanför administrationen med tanzanska medborgare. Detta var naturligt för ett folk som i lång tid hade dominerats av utlänningar. Tidigt satte man upp ambitiösa mål för hur snabbt en sådan tanzanisering skulle gå.

Till 1980 ämnade man i stort ha besatt alla administrationsposter med tanzaner. Planerna för undervisningssektorn lades upp med detta mål som

grund. Målet var i och för sig för högt satt, men det har utan tvivel drivit fram en betydligt snabbare tanzanisering än som annars skulle blivit fallet. Det var en ledstjärna för agerandet under framför allt sextioalet. Idag vet man att målet inte helt kan nås, men det har tjänat sitt syfte.

Hittills har man främst satsat på att besätta tjänster på hög nivå och mellannivå med tanzaner, för att behålla nationell kontroll över viktiga beslut och inte behöva importera dyr utländsk personal. I fråga om toppbefattningarna har denna strategi blivit en framgång. Antalet tanzaner i höga befattningar har stigit från 500 vid självständigheten till 8 000 år 1974 och det kommer sannolikt att vara mellan 18 och 20 000 år 1981. Utlänningarnas antal steg långsamt fram till år 1971, då det var ungefär 5 000; därefter har det minskat långsamt och kommer 1981 att vara nere i drygt tusen personer. Att ersätta utländsk personal som har teknisk utbildning har varit och är fortfarande det största problemet.

Personalutvecklingen på mellannivå har gått långsammare, bl. a. därför att utbildningen för dessa befattningar har mindre prestige. Utbildning av mellannivåpersonal har dock påbörjats i stor skala, t. ex. vid de skolor som administreras av fackministerierna. Exempelvis är hela lärarkåren på primär- och sekundärskolenivå lokal, med några undantag i naturvetenskapliga ämnen.

Utbildningen av stabspersonal (forskare, konsulter, etc.), har gått ännu långsammare. Inom icke-tekniska verksamhetsområden har Tanzania experimenterat med lokala institutioner och konsultgrupper sedan 1970. Inom dessa får utlänningar endast begränsade uppgifter. Inom det tekniska området har tanzaniseringen startat först de allra senaste åren. Forskningen är på flera områden i nationell regi, men saknar oftast samordning.

Parallellt med tanzaniseringen har det nationella språket swahili befrämjats. Detta har skett i alla tänkbara former. Idag förstår och talar praktiskt taget alla tanzaner ett och samma språk, vilket skiljer Tanzania från samtliga grannländer. Detta är kanske det väsentligaste resultatet av Tanzanias utvecklingsansträngningar hittills.

2.2 Ökat medbestämmande i beslutsprocessen

Regering och parti satsar i enlighet med Arusha-deklarationen på att öka befolkningens medvetenhet och dess vilja att delta i planering och genomförande av alla statliga beslut. För detta satsar man på decentralisering av planering och beslutsfattande, såsom skisserats ovan. Utan decentralisering har arbetarna och bönderna inget inflytande över beslut som berör dem. Aktivt deltagande kräver emellertid också att man uppifrån håller fast vid att det hierarkiska systemet skall förändras.

Utvecklingen hittills har i hög grad genomförts uppifrån. Den är i högsta grad beroende av politikernas och administratörernas inställning till aktivt folkligt deltagande. Både framgångar och bakslag kan noteras. Under de senaste 4-5 åren har dock ökat medvetande och större deltagande i de lokala besluten kunna skönjas på landsbygden. För att vara i ett u-land med en "hård" (i Myrdals mening) statsapparat är deltagandegraden hög.

Landsbygdsbefolkningen har blivit mer artikulerad. Bidragande orsaker till detta har varit de senaste årens politiska kampanjer, alfabetiseringen

samt bysammanflyttningarna. Denna nya medvetenhet finns dokumenterad i ett flertal undersökningar, bl. a. det s. k. Belchenmaterialet (en omfattande intervjuundersökning i ett antal ujamaa-byar).

De styrande har varit medvetna om att stark tonvikt på planering och administration kan ha en hämmande effekt på spontana utvecklingsansträngningar från landsbygdens folkflertal. Den politiskt laddade planeringsmetoden syftar delvis just till att ge utvecklingsprocessen en ideologisk överton som ska uppmuntra till egna ansträngningar för snabba framsteg. Självhjälpsprojekt är en sådan metod som på senare tid blivit vanligare.

För att öka det folkliga medbestämmandet har i samband med decentraliseringen särskilda råd etablerats på region-, distrikts- och bynivå. Varje ny projektidé ska granskas i dessa råd. Avgörande blir naturligtvis vem som deltar i rådets arbete – ett problem som uppmärksammats noga när det nya CCM-partiet byggts upp. Det finns en stark medvetenhet på hög nivå om att allmänhetens vilja att medverka i utvecklingsprojekten är beroende av i vilken grad befolkningen själv varit med om planeringen.

2.3 Self-reliance

Begreppet självtillit har lett till många olika uttolkningar när det ska omsättas i praktiskt politik. Begreppet likställs oftast med politiskt och ekonomiskt oberoende och berör därmed inte bara Tanzanias förbindelser med andra stater utan även nödvändiga omstruktureringar inom landet självt. Den hittills mest operationella uttolkningen är "basic industry strategy", som ligger till grund för landets framtida industriutveckling. Omstrukturering för självtillit berör minst fyra olika huvudområden.

1. Bättre samordning mellan aktiviteter och grupper/regioner inom Tanzania. Exempel på detta är bearbetning av jordbrukets produkter, tillverkning av konsumtionsvaror från lokala råvaror och spridning av industrin.

2. Bättre balans mellan landets produktion och konsumtion av varor och tjänster – dvs. koncentration av produktionen till de varor som efterfrågas och konsumeras av folkflertalet.

3. Internationella ekonomiska relationer som ger större jämlikhet mellan Tanzania och utlandet. Detta innebär en satsning på att bygga upp och förstärka landets förhandlingskapacitet gentemot utländska företag och stater, liksom en differentiering av de ekonomiska relationerna med utlandet för att inte bli beroende av ett fåtal exportprodukter, biståndsgivare, exportmarknader eller utländska leverantörer. Denna innebörd av självtillitsbegreppet har ibland felaktigt (även inom Tanzania) uppfattats som en kylig inställning till export överhuvud taget. I stället är en varierad och stark export en av grunderna för självtilliten. – En annan del av samma strävan är förvärvandet av utländska tillgångar som inleddes omedelbart efter Arusha-deklarationen och sedan fortsatt.

4. Utveckling av det ekonomiska samarbetet med andra fattiga länder och då särskilt grannländerna – "kollektiv självtillit". Efter EAC:s sammanbrott har man intensifierat utbyggnaden av samarbetet med framför allt Moçambique, Zambia, Raunda och Burundi.

3 Utvecklingsplanering, genomförande och kontroll

3.1 Planering

Kort uttryckt är de grundläggande karaktäristika för planeringsprocessen 1) att den utgår från politiska målsättningar, 2) att den grundas endast på beslut av de politiskt ansvariga, och 3) att den ska baseras på folklig medverkan.

Strategier och resursfördelning på vägen mot de tidigare nämnda övergripande målen bestäms helt och hållet politiskt. När de politiska besluten är fattade ses en effektiv central planering som grundläggande – för att länka samman de politiska och tekniska processerna och alla nivåer av operativa enheter inom produktionen och den offentliga servicen. Denna centrala planering har en mer framträdande plats än i de flesta andra u-länder.

Systemet i sig är väl etablerat på både det lokala och det centrala planet. Det baseras på återkommande femårsplaner som årligen preciseras i "Annual Plans" med en tvåårig tidshorizont. Femårsplanerna lägger fast både övergripande riktlinjer och de projekt som ska genomföras under planperioden. Budgetärt bryts de ned i de årliga drifts- och kapitalbudgetarna och vidare i en kreditplan, en plan för utländsk valuta, en operationsplan för de statliga bolagen, etc.

Arbetet leds och organiseras av Ministry of Finance and Planning, som tolkar de politiska riktlinjerna och fastställer det ekonomiska utrymmet. Detaljarbetet görs sedan på de andra ministerierna, i de statliga bolagen och ute i regionerna. Regionerna har från budgetsynpunkt samma status som ministerierna. Aktiviteter av övergripande nationell karaktär handhas av ministerierna, alla övriga av regionerna. Regionerna har dock i motsats till ministerierna en ytterligare instans mellan sig och finans- och planeringsministeriet, nämligen Prime Minister's Office, som granskar regionernas budgetförslag innan de går till beslut i finans- och planeringsministeriet.

Allt mer av planeringsarbetet görs ute i regionerna. Då man där fortfarande saknar nödvändig erfarenhet är det dock av ojämn kvalitet och ger ibland föga av teknisk/finansiell vägledning för centraladministrationen. Inför formuleringen av den tredje femårsplanen lämnade således distrikt och regioner ofta inte ett tillräckligt bra underlag.

Endast de politiskt ansvariga måste och kan ta ställning i de svåra avvägningar som görs både på central och lokal nivå – val ska ske mellan olika strategier och projektmodeller, utnyttjandet av ytterst knappa resurser ska bestämmas och stora och små prioriteringsbeslut måste fattas. För beslutsunderlag och för teknisk och ekonomisk granskning av projektförslag måste dock ofta expertis komma till hjälp. Byarna och distrikten drar därvid på expertis som sitter i regionhögkvarteret. Regionen i sin tur utnyttjar de centrala ministerierna och statliga bolagen som till sig ska ha knutit nödvändig expertis, lokal- eller biståndsfinansierad. Fristående organ (TISCO på industrisidan, NEDCO på byggnadssidan, m. fl.) har satts upp för att kontinuerligt tillhandahålla expertis inom strategiska sektorer. Många av dessa experter är biståndsfinansierade utlänningar.

3.2 Genomförande och kontroll

Efter decentraliseringen har noggrant redovisats vilka statliga projekt som faller på de centrala ministerierna och vilka som faller på regionmyndigheterna. Kommersiella projekt administreras av särskilt etablerade företag, ett för varje projekt, under överinseende av de statliga holdingbolagen. Allmänt kan sägas att utvecklingsprojektens genomförandesida lider av samma strukturella brister som annan produktiv verksamhet i Tanzania, dvs. låg produktivitet och effektivitet, bristfällig organisation, kostnadsöverskridanden m. m. Det medför att fördröjningar i projektgenomförande är vanliga.

Under sjuttioalet har system för kontroll av genomförandet byggts ut. Numera är de mycket omfattande. De har byggts till stor del med utländsk konsult hjälp och har ändrats i omgångar. Detta har bidragit till att de i många avseenden är alltför sofistikerade och saknar accept och därför fungerar bristfälligt. Redovisningssystemet, budgetkontrollen och den uppföljning av utvecklingsplanerna som görs av finans- och planeringsministeriet är väl utarbetade och anpassade till landets behov. De kommersiella projekten följs upp inom de statliga bolagen och i TIB, den tanzaniska investeringsbanken – dessutom av en särskild avdelning i finans- och planeringsministeriet. Särskilda organisationer finns för revision.

Kontinuerlig utvärdering och särskilda utvärderingsstudier på enbart tanzaniskt initiativ förekommer sällan. Likaså förekommer knappast alls förvaltningsrevision eller institutionaliserad resultatvärdering. Detta beror dels på landets korta administrativa tradition; dels på att det koloniala förflutna motverkat viljan att lära av det förflutna. Denna inställning börjar dock skifta.

3.3 Planering och uppföljning – en kritisk bedömning

Tanzania kan idag sägas ha ett i stort sett väl genomtänkt och utarbetat system för sin utvecklingsplanering, för genomförandet av sina planer och även i viss utsträckning för uppföljning av dem. Ett antal egenskaper hos den politiska och administrativa miljön gör dock att detta system ofta inte fungerar tillfredsställande. Till stor del är dessa av generell art, som i andra u-länder – de redovisas i problemkatalogen i nästa avsnitt. Här ska endast pekas på några för Tanzania specifika drag.

Olika potentiella konflikter härrör ur partiets starka ställning. En är konflikten mellan politiska aspirationer och kampanjer å ena sidan och behovet av regelbundenhet, programmering och systematik å den andra. Motsättningen har ännu inte ställts på sin spets – man har hittills levt med den, under vissa protester från planerare och byråkrater och även under ackompanjering av varningar från presidenten själv ("vi måste nå de mål vi ställt upp i stället för att hitta på nya varannan vecka"). Många beslut fattas av partiet utan att blanda in de administratörer och tjänstemän som ska verkställa planerna. Detta sätt att planera kan vara ändamålsenligt när det gäller att mobilisera och initiera nyheter men mindre väl lämpat för uppgiften att förvalta det som redan påbörjats.

En annan möjlig konflikt består i att planeringen på många håll domineras av en elit, även om den är vald. Det vägs dock till stor del upp av det

inflytande de breda folklagren trots allt har på beslutsfattandet. Avsikten är att detta inflytande ska stärkas inom ramen för CCM. Hur detta avlöper är ännu omöjligt att säga.

De många riktlinjerna och den starka centrala samordningen kan tyckas gå stick i stäv mot det folkliga deltagandet och decentraliseringen. Men Tanzanias erfarenheter tyder snarare på att det är just när inga riktlinjer finns som tendensen växer sig stark att centrera alla beslut, för att hindra att decentraliseringen blir anarki. Men man kan konstatera att mål och strategier i Tanzania stöds av folkets flertal; så länge detta är fallet kommer riktlinjer och samordning baserade på dessa mål att lämna gott om utrymme för decentraliserat beslutsfattande och agerande.

Partiets dominans i utvecklingsplaneringen leder till att många beslut fattas utan erfarenhetsunderlag. När de politiska riktlinjerna och målen lagts fast inträder en helt ny situation. Då finns, och måste finnas, utrymme för kompromisser och förhandlingar. Resursbrist och kapacitetsgap nödvändiggör ändringar. Nya praktiska mål sätts av tjänstemnen. Ofta tar då partiet inte ansvaret. Misstag och nedjusteringar skylls ibland öppet på de genomförande institutionerna, ibland vagt på "reaktionära krafter".

Problematiskt är också att den decentraliserade planeringen fortfarande är svag och att detaljarbetet ofta koncentreras till finans- och planeringsministeriet. Ministeriets kompetens och kapacitet har visserligen ökat, men förhållandet har ändå minskat dess möjlighet att ägna sig åt långsiktig planering och koordinering av de delstrategier, program och projekt som målfyllnelsen till sist består av. Det har också medfört att de operativa nivåerna haft en relativt låg förståelse för och kunskap om planeringen. Den tredje femårsplanen är ett exempel på detta.

Ett mera specifikt uppföljningsproblem som bör nämnas är bristerna inom de ekonomiska kontrollsystemen, den rutinmässiga rapporteringen och kommunikationerna mellan nationell och regional nivå. Kontrollsystemen fungerar dåligt till största delen beroende på bristen på personal kunsig i bokföring och revision. Många räkenskapshandlingar underkänns av landets riksrevisorer. Finans- och planeringsministeriet har nu sökt införa skärpt kontroll över statsutgifterna. Ett av motdragen har också varit omorganisationen av den kooperativa rörelsen.

Rapporter från regioner och projekt är ofta försenade, ofullständiga eller uteblir helt. Där rutinmässig rapportering fungerar leder den i nästa steg ibland inte till någon uppföljning. Dessa problem är allvarliga särskilt i ljuset av tendensen att grunda policybeslut på tunn information och sedan justera genomförandeprocessen när och om bättre information finns tillgänglig. Ofta upprepar de årliga planerna tidigare mål utan verklig utvärdering av vad som skett.

Förhoppningen på officiellt håll är att läget skall förbättras genom dels stärkt utbildning, dels en fortsatt och mera konsekvent decentralisering. Man hoppas att den sistnämnda processen ska positivt påverka också den bristande genomförandekapaciteten och -takten i projekten. Beslutsfattandet ska delegeras vidare från regioner till distrikt, och man ämnar uppmuntra ett ökat lokalt ansvar för investeringar i och drift av lokala anläggningar, som skolor och vattenanläggningar.

3.4 Strukturella problem som påverkar utvecklingssamarbetet

1. Ett banalt och traditionellt konstaterande, som inte desto mindre är sant, är att Tanzania lider av bristande resurser – för små finansiella resurser, för lite kunnande och så vidare. Detta blir särskilt iögonfallande i ett land som i så hög grad vet vart det vill komma. Det är ett uttryck för den gängse "gap"-teorin, som även framgent torde vara styrande för en stor del av de svenska resursöverföringarna.

2. Produktiviteten inom nästan alla sektorer är låg. Även arbetseffektiviteten och arbetsdisciplinen är ofta låg på grund av bristande utbildning, avsaknad av organisatorisk och administrativ tradition och kunnande, bristande motivation, hämmande hierarkiska strukturer och en mångfald andra orsaker.

3. Administrationens ineffektivitet. Den beror stundtals på en bitvis olycklig blandning av den genomplanerade, centraliserade ekonomin och ett marknadssystem med decentraliserat beslutsfattande. I vissa avseenden har Tanzania fått det sämsta hos båda systemen. Detta accentueras därefter av bristen på tradition och mångårig träning i administration/organisation, både i fråga om institutionen och hos individen.

4. Bristen på utbildat folk inom flera nyckelsektorer. Revision och räkenskaper som nämndes ovan är en av många strategiska punkter där specialiserat kunnande är otillräckligt.

5. Den höga ambitionsnivån och den ökande byråkratiseringen. Tidigare har antytts tendenserna att sikta mot stjärnorna för att nå trädtopparna. Detta resulterar ibland i finansiell "överinteckning" som kan orsaka frustration. Ambitionerna tenderar också att avsöndra nya tjänster och institutioner, vars tid delvis går åt till att kämpa med andra institutioner om resurserna.

4 Biståndets roll och kraven på biståndsadministrationen

4.1 Biståndets roll

Bistånd är för Tanzania ett medel att uppnå de mål som uppställts. Utgångspunkten för biståndet blir därför de av Tanzania utformade utvecklingsplanerna. Vad som är bistånd eller ej är mindre viktigt för Tanzania. Det väsentliga är att samarbetet med ett givarland leder till uppfyllelse av de uppställda målen.

Ansvaret för administrationen av biståndet ligger i det ministerium som ansvarar för utvecklingsplanering, dvs. Ministry of Finance and Planning. En särskild avdelning har upprättats för administrationen av biståndet. Den har förstärkts under de senaste åren men lider av samma problem som resten av förvaltningen, nämligen en alltför snabb omsättning av personal.

Tanzania har vid flera tillfällen annonserat hur man anser att utländskt bistånd ska vara beskaffat för att vara ett värdefullt tillskott för Tanzanias utvecklingsansträngningar – vid Världsbankens konsultativa gruppmöten och i tal av Nyerere. De flesta av dessa krav uppfyller Sverige och SIDA redan nu. Dit hör till exempel långsiktiga åtaganden och flerårig planering

med indikativa ramar; möjlighet till omfördelning av resurser; lokalkostnadsfinansiering; gåvobistånd i stället för krediter; obundet bistånd; möjligheter att ge importstöd; avskrivning av skulder på gamla biståndslån. Ytterligare ett önskemål, koncentration till ett fåtal sektorer, har också, om än långsamt börjat uppfyllas från svensk sida. Strävanden mot förenklade procedurer har kommit en bit på väg – Tanzanias ambition är där att flera givare ska kunna harmonisera sina respektive procedurer för att underlätta för den tanzaniska administrationen.

För att förbättra biståndets funktion i en miljö som den som tecknats ovan krävs anpassningsåtgärder. Åtskilliga sådana har redan genomförts. Hittills har de huvudsakligen rört formerna och de administrativa rutinerna för utvecklingssamarbetet. De har genomförts utan att SIDA:s organisation eller grundrutiner ändrats. Sammantagna har de medfört, att samarbetet med Tanzania nu är den av Sveriges biståndsrelationer som innehållit mest experimenterande och där man i flera avseenden kommit längst ifråga om strömlinjeförnyelse efter krav som ställs av de två länderna. Det mycket förtroendefulla samarbetet mellan Sverige och Tanzania är både ett resultat av och en förutsättning för denna utveckling.

Den nu fast etablerade sektorgenomgångsformen kan tas som exempel på en dylikt anpassning. Den snabbt föränderliga tanzanska planeringen pekade redan för flera år sedan mot behov av nya former för kombinerad uppföljning och planering; samtidigt som SIDA behövde fördjupade kunskaper som inte nödvändigtvis var kopplade till ett finansieringsproblem eller en avtalsberedning. Dessutom förekom på båda sidor önskemål om längre och smidigare avtalsformer. Under 1976/77 genomdrevs så en kombination av den nya sektorgenomgångsformen och ett långsiktigt (treårigt) ramavtal.

Månatliga planeringsmöten är sedan länge institutionaliserade mellan biståndskontoret och såväl finans- och planeringsministeriet som fackministerierna. Förändringar i budgeteringen, liksom problem, lösningsförslag, utestående frågor och överenskommelser av skilda slag protokollförs vid dessa möten.

Skälen till att mottagarcentreringen drivits långt och att samarbetsformerna kontinuerligt förbättrats mellan Sverige och Tanzania ligger, som antytts, i det grundläggande förtroende Sverige har för syftet med den tanzanska utvecklingspolitiken, och i att parterna har kunskaper om varandras önskemål, prioriteringar och arbetsformer. Mycket återstår ännu att göra vad gäller formerna – innehållet kommer naturligtvis alltid att vara föränderligt.

Troligt och önskvärt är att besluten på SIDA i ökad utsträckning kan bli optimeringsbeslut av administrativ art – således gälla hur vi ska förse Tanzania med de resurser som efterfrågas, hur uppkomsten av dessa kan främjas och hur bästa möjliga överföring ska ske. Allt mindre kraft och kapacitet behöver med de nya formerna, och kommande förbättringar av dem, gå åt till formellt utanverk.

4.2 Kraven på biståndet

Den ovan skildrade miljön för samarbetet mellan Sverige och Tanzania kan komprimeras på följande sätt:

a) Tanzania har idag ett färdigt system för sin utvecklingsplanering, genomförandet av sina planer och uppföljning av dem. Men systemet fungerar bristfälligt och behöver stärkas.

b) Som grund för utvecklingsprocessen ligger vissa politiska mål som är specifika för just Tanzania. Tillväxtmålet är där endast ett av många mål. Lika viktiga är mål som folkligt medbestämmande, ekonomisk och social utjämning, self-reliance etc. Utifrån detta målbatteri kan endast de politiskt ansvariga fatta beslut om strategival, prioriteringar etc.

c) Med utgångspunkt från den politiska strukturen och det faktum att Tanzania närmast kan betecknas som en planekonomi kan Tanzania endast representeras av de politiskt valda och de av dessa utnämnda administratörerna. Folkligt medbestämmande och medverkan kan i princip endast säkerställas genom den officiella förvaltningen.

Mot denna bakgrund kan följande riktpunkter för biståndssamarbetet ställas upp:

1. Biståndet lämnas som bidrag till de av Tanzania formulerade planerna och som medel att stärka det existerande systemet för planering, genomförande och uppföljning.

2. Det lämnas med långsiktig planering och framförhållning som tillåter Tanzania att i god tid ta hänsyn till svenska åtaganden för sin planering.

3. Biståndet lämnas i sådana former att det kompletterar inhemska resurser, inte konkurrerar eller substituerar. Det lämnas som relevanta delar av projekt där behov föreligger; snarare som komponenter än i form av hela projekt.

4. Flexibiliteten i biståndet förbättras ytterligare. Det bör innebära förenkling och smidighet för anpassning till ändrade situationer, ökade behov eller felräkningar och underskattningar. Flexibilitet kommer inte alltid att innebära lösast möjliga ändamålsbindning utan kan krävas för att svara mot mycket specifika ändamål.

5. Graden av ändamålsbindning blir inte av avgörande intresse. Den blir bara ett av många lämplighetsbeslut och kommer att falla ut i många olika lägen på en skala från helt obundet finansiellt stöd till arbetsintensivt kunskapsöverförande bistånd och detaljspecificerat projektbistånd på strategiska punkter.

6. Biståndsadministrationen visar lyhördhet för politiska beslut och ändrade målsättningar och accepterar att formella och konkreta planer inte alltid är pålitliga. Den accepterar även att nya beslut eller reformer direkt eller indirekt styr användningen av svenska resurser.

7. Om Tanzania så önskar bör bistånd även kunna stödja Tanzanias samarbete med andra institutioner i Sverige, exempelvis svenska kommersiella insatser (s. k. non-aid relationships).

8. Graden av "inblandning" bestäms av varje insats natur, också på en glidande skala – ej efter principbeslut om så liten eller stor inblandning som möjligt.

9. "Concerned participation". I dialogen med andra givarländer kallar

Tanzania samma sak för "greater project responsibility", en liten indikation på Sveriges speciella ställning bland givarna. Begreppet kan betyda aktiv medverkan, som att ge sina åsikter tillkänna även när de avviker från Tanzanias, men också stundom djupare inblandning. En sådan kan innebära ett långtgående ansvarstagande för ett projekt, med exempelvis lokalkostnadsfinansiering, personalbistånd i många år och utbildning av tanzansk personal.

10. Biståndets former bör likaväl som innehållet medverka till uppfyllelse av tanzanska mål. Self-reliance kan tas som exempel: där kan ett bidrag till målfyllelsen lämnas genom att Tanzania självt får använda svenska medel för rekrytering av experter utomlands, och genom att SIDA låter Tanzania i möjligaste mån självt sluta kontrakt med konsulter, kontraktörer och leverantörer.

11. Den svenska biståndsadministrationen måste noggrant se till att ingen sammanblandning sker av följande två begrepp: det ena är Tanzanias styrning av biståndet, grundat på att det är dess myndigheter som har det slutliga ansvaret för utvecklingen i det egna landet, inklusive projekt och program som stöds med bistånd. Det andra begreppet är graden av ansvar och "inblandning" från biståndsgivarens sida för att genomföra enskilda insatser.

Att Tanzania styr biståndets inriktning och innehåll innebär inte att givarlandet Sverige minimerar sin "inblandning" eller avstår från sitt ansvar. Det innebär däremot att Tanzania avgör graden av inblandning och ansvar.

Bilaga 13 En hävstång mot massfattigdomen

Av Gösta Edgren¹

Inledning

Fattigdom i Sverige avskaffas inte genom socialhjälp, och fattigdom i u-länderna inte genom utvecklingsbistånd. Det är en truism, men medvetandet om detta enkla faktum måste ligga till grund för varje bedömning av biståndets möjligheter att nå det fattigaste bland de fattiga u-länderna. Fattigdomen i Sverige elimineras genom full sysselsättning, allmän tillgång till sådana samhällstjänster som utbildning och hälsovård, och genom folk-rörelser och socialförsäkring, en process som pågått i generationer och som i grunden förändrat vår samhällsstruktur. Även i u-länderna krävs genomgripande förändringar i den ekonomiska och politiska strukturen, för att massfattigdomen skall kunna elimineras. Bistånd från rikare länder kan inte åstadkomma dessa förändringar, men det kan underlätta, kanske till och med påskynda dem – eller fördröja dem. Liksom vissa inslag i den svenska socialpolitiken har kritiserats för att bevara orättvisor genom att göra dem lättare att uthärda för de fattigaste, kan u-hjälp användas till att muta de fattigaste, lika väl som till att emancipera dem.

Denna uppsats behandlar svårigheterna att nå ett av målen i den svenska biståndspolitik, att inte bara nå de fattigaste grupperna i mottagarländerna, utan också att bidra till att varaktigt förbättra deras levnadsnivå och politiska ställning. Det måste sägas redan inledningsvis, att en sådan koncentration på ett av de uppställda målen inte alltid är praktiskt genomförbar, eftersom flera andra mål bestämmer samarbetet med utvecklingsländerna. Ett av dessa mål är ekonomisk tillväxt. Insatser till förmån för de fattigaste är sällan till nackdel för nationalproduktens tillväxt – sett på längre sikt är de oftast snarare till fördel. Det är däremot inte säkert att hög tillväxt i nationalprodukten medför att de fattigaste får det bättre. För att de fattigaste skall kunna spela en positiv roll för produktionstillväxten fordras i vissa ekonomiska strukturer reformer som minskar produktionen av varor och tjänster som inte avser de fattigastes basbehov. Ett annat mål som i vissa lägen kan stå i motsatsförhållande till det fördelningspolitiska är kravet på demokratiska styresformer och respekt för mänskliga rättigheter. Där de fattiga under generationer har förtryckts med ekonomiska och politiska medel, är det inte alltid möjligt att emancipera dem utan att kraftigt inskränka medborgerliga och ekonomiska rättigheter (exempelvis egendomsrätt, yttranderätt, föreningsrätt) för de grupper som tidigare hade makten. Denna "målkonflikt" är delvis skenbar och av övergående natur, men den är

¹ Gösta Edgren, avdelningschef i SIDA, f. n. verksam i ledningen för Internationella arbetsbyrån ILO:s s. k. världssysselsättningsprogram.

utomordentligt känslig i förhållande till den svenska politiska opinionen, eftersom den de facto innebär att man bedömer uppfyllelsen av demokrati- och frihetskraven olika i olika samhällen, beroende på i vilkas intresse friheten inskränks. En tredje tänkbar konflikt avser målet att svenskt bistånd skall befrämja nationellt oberoende (*self-reliance*). Många av de utvecklingsstrategier som lanserats i det nationella oberoendets namn har varit ägnade att gynna nationella företagarens och mellanhänder, medan fattiga bönder och arbetare betalar priset för att importen ersatts av en ineffektiv lokal produktion.

En ännu allvarigare svårighet är förknippad med biståndets arbetsformer. Statligt bistånd ges från en regering till en annan, och det kan därför inte gagna andra syften än dem som omfattas av båda parter. Även om viljan att gynna de fattiga är stark hos biståndsgivaren, kan insatserna inte gå längre i detta avseende än vad mottagarlandets regering vill. Och även om viljan finns begränsas förmågan av en rad politiska, ekonomiska och institutionella förhållanden som inte lätt påverkas av de parter som sluter ett biståndsavtal: svag och ineffektiv förvaltning, motstånd från privilegierade grupper, frånvaro av massorganisationer som kan stödja programmets genomförande och övervaka att de gynnar de avsedda grupperna, etc. Dessa problem förstärks dessutom av att Sverige i högre grad än de flesta andra biståndsgivare förklarat sig villigt att ta hänsyn till mottagarlandets egna prioriteringar vid valet av insatser, inom ramen för en gällande total resursbegränsning, den s. k. landramen. Detta innebär teoretiskt sett, om än inte helt i praktiken, att mottagarlandet kan välja att använda de svenska biståndsmedlen till ändamål som inte har någon som helst relation till de svenska biståndsmålen.

Det tycks alltså föreligga en motsättning i svenskt bistånd mellan de ambitiösa fördelningspolitiska målen och de pragmatiska arbetsformer som tillämpas, enligt de givna föreskrifterna. Denna motsättning återspeglas i uttalanden av de svenska statsmakterna. Det heter å ena sidan att Sverige i första hand bör samarbeta med länder, vilkas regeringar i sin utvecklingspolitik strävar efter att genomföra sådana strukturförändringar som skapar förutsättningar för en utveckling präglad av ekonomisk och social utjämning. De svenska biståndspolitiska målen säges emellertid vara möjliga att nå i länder med olika politiska och ekonomiska system. Å andra sidan heter det, i anslutning till SIDA:s bedömning, att insatserna inom olika sektorer kan utformas så att de direkt når gemene man i samhället, förutsatt att givaren har insyn i medlens användning i enlighet med de avtal som överenskommit mellan parterna.

Inget mottagarland passar i alla avseenden och vid alla tidpunkter in på det mål och de beteendenormer, som förordats av de svenska statsmakterna. Vad som gör att deras insatsval trots allt påverkas av de "svenska" målsättningarna är medvetandet om att landramen på längre sikt påverkas av samarbetets inriktning och resultat snarare än av en fast och konsekvent tillämpning av utvecklingsstrategier, som på varje punkt rimmar med de svenska önskemålen. U-ländernas strategi gentemot biståndsgivarna torde vara att föreslå dem insatser som i största möjliga utsträckning ansluter sig till respektive givarlands särskilda mål.

Den fråga vi nu ställt oss är, på vilket sätt det är möjligt för svenskt

bistånd att varaktigt förbättra de fattigaste gruppernas situation, trots att antingen viljan eller förmågan – eller båda – att genomföra sådana reformer är svag i de samhällen, med vilka vi samarbetar. Den effekt det handlar om har i biståndsjargongen kallats *leverage* – dvs. hävstångseffekt. Bakom detta uttryck ligger tanken, att en begränsad insats av medel utifrån skall kunna nå betydande verkningsgrad genom att frigöra interna resurser och påverka landets institutioner så att de verkar för samma mål som biståndsgivaren. För att bedöma, om en sådan hävstångseffekt är möjlig när det gäller att bekämpa fattigdomen, behöver vi först undersöka, med vilka medel u-länderna kan bedriva denna kamp, och därefter på vilket sätt biståndet mest effektivt kan bidra till att understödja dessa ansträngningar. Det är nödvändigt att behandla dessa två frågeställningar var för sig, av skäl som kommer att klargöras längre fram.

Att tillfredsställa basbehoven

Fattigdom kan mätas på flera olika sätt. Ett är att jämföra inkomstnivån för individer, hushåll eller andra kategorier av befolkningen som helhet. En annan är att registrera i vilken utsträckning individer eller folkgrupper kan tillgodose vissa elementära mänskliga behov, såsom tillgång på näringsmedel, dricksvatten och/eller bostad. Den senare metoden har den fördelen att den kan ta hänsyn även till behov som inte är prissatta, såsom hälsotillstånd, utbildningsnivå, social trygghet och mänskliga rättigheter av typen demokrati, åsiktsfrihet etc. Den har också fördelen att ge en mer rättvisande bild av husbehovsproduktionen i hushåll som inte helt inlemmas i marknadsekonomin. Tendensen i den internationella diskussionen om massfattigdomens omfattning och bekämpande är att använda den senare metoden, att koncentrera intresset på ett antal s. k. basbehov.² De två metoderna utesluter inte varandra, eftersom det ofta är nödvändigt att använda sig av inkomstberäkningar för att väga samman olika typer av behov, eller för att uppskatta konsumtionsnivån inom befolkningsgrupper, vilkas konsumtionsmönster inte är känt. Eftersom inriktningen på basbehov inte bara har fördelen att belysa fattigdomen och dess konsekvenser utan också gör det möjligt att precisera vilka medel som kan användas för att bekämpa den, kommer denna metod att användas i det följande.

En direkt metod att tillgodose de fattigastes basbehov är att tillhandahålla varor och tjänster gratis eller till subventionerade priser. Mest effektiv är denna metod när överföringarna begränsas till de fattigaste, såsom t. ex. vid katastrofbistånd till grupper och regioner som drabbats av naturkatastrofer, torka eller andra hemsökelsor. Som regel är dock en sådan metod opraktisk i länder som saknar tillförlitliga registerdata. Den lämpar sig bättre för industriländer, där tillgången på data är bättre, och där de fattiga utgör en minoritet. Problemet att definiera vilka grupper som skall komma i åtnjutande av fri utspisning, utbildning eller bostad blir oöverstigligt i ett samhälle där majoriteten består av fattiga och där arten och omfattningen av deras fattigdom till stor del är okänd. I sådana länder är endast generella metoder möjliga, såsom subventionerade risransoner till alla hushåll, fria skolmåltider och andra samhällsrelaterade tjänster som tillhandahålls utan dis-

² Se t. ex. ILO: "Employment, Growth and Basic Needs; A One World Problem", Genève 1976: "Meeting Basic Needs", Genève 1977: "The Basic Needs Approach to Development: Some issues regarding concepts and methodology", Genève 1977.

kriminering. Även om denna typ av generella subventioner gynnar rika likaväl som fattiga, har erfarenheten visat att deras effektivitet när det gäller att förbättra de fattigas situation i förhållande till andra grupper i varje fall är större än direkta inkomstöverföringar och försök till progressiv beskattning.

Subventioneringsmetoden har emellertid mycket klara begränsningar. En av dem är, att en subventionerad vara eller tjänst har ett marknadsvärde, som för en fattig familj kan överstiga dess bruksvärde. Fri mat som distribueras till barnfamiljer kan försäljas av familjens överhuvud för att skaffa medel till ändamål som han anser mer angelägna, och fria samhällstjänster kan säljas, särskilt om köer eller ransonering förekommer. Det finns ingen anledning att fördöma ett sådant beteende eftersom nöden har andra lagar än välfärden.

En annan och mer allvarig brist hos subventioneringsmetoden är att den är för dyr för att kunna få genomgripande effekt i länder med omfattande massfattigdom. Det är visserligen sant att de subventionerade varorna och tjänsterna kan öka produktionsförmågan hos de fattiga och därmed bidra till att öka de totala resurserna i samhället. Förbättrad närings- och hälsostandard höjer arbetsproduktiviteten och bättre utbildning kan ge ökade inkomster både för löneanställda och småbrukare. Men denna effekt är i de flesta fall ringa i förhållande till kostnaderna, och den lyckas sällan bryta igenom de skrankor, som ägande- och inkomststrukturen rest. Trots subventioner lyckas alltid de rikaste dra de största fördelarna när det gäller tillträde till väl betalda befattningar eller fördelning av produktionsresultatet i företagen. En basbehovsstrategi som bygger uteslutande på omfördelning av inkomster eller på subventionering kan därför inte förändra de fattigas position i samhället. Och det behöver knappast tilläggas, att en sådan strategi inte kan ge ens en tillfällig lindring av nöden, eftersom det inte finns mycket att omfördela i förhållande till mängden behövande, då de fattiga är i majoritet.

För att effektivt tillgodose de fattigastes behov måste därför en basbehovsstrategi vara grundad på produktiv sysselsättning för alla som kan och vill arbeta. Detta är ingen nyhet för den som följt debatten om den svenska fattigdomen: arbetslöshet är även i vårt samhälle den viktigaste faktorn när det gäller att förklara fattigdomens orsaker. Men medan det i Sverige krävs relativt små justeringar av produktionsapparaten och den totala efterfrågan för att praktiskt taget alla som vill arbeta skall kunna nå en inkomstnivå som kan tillgodose basbehoven, skulle detta i de flesta u-länder förutsätta en genomgripande förändring av hela produktionsstrukturen. Fördelningen av land är ofta så ojämn, att en stor del av jorden brukas med metoder som använder förhållandevis lite arbetskraft. Industriproduktionen inriktas på behoven hos en köpkraftig minoritet som efterfrågar varor som framställs med kapitalintensiva metoder. Producent- och konsumentpriser, tullar, räntesatser och valutakurser fastställs på ett sätt som gynnar användningen av importerade kapitalvaror på bekostnad av varor eller produktionsmetoder som använder mer arbetskraft. Prisrelationerna mellan de varor som framställs av småbrukarna och dem som tillverkas och försäljs av städernas borgerskap eller utländska industri- och handelsföretag är ofta så ogynnsamma, att en självgenererande produktionsökning inom småbruks-

sektorn är omöjlig. För att förvandla dessa ekonomier till fullsysselsättnings samhällen krävs reformer, som i grund förändrar inte bara ägande- och prisstrukturen, utan också själva den politiska maktfördelningen.

Med eller utan klart uttalade mål avseende basbehoven har olika länder angripit dessa problem med skilda metoder. I de fall då man valt att förlita sig till den privata företagsamheten via exportproduktion eller lokal maskonsumtion har det största problemet i regel legat i den långsamma inkomstökningen hos de fattigaste grupperna, något som hämmat både tillfredsställandet av basbehoven och tillväxten av marknader för masskonsumtion. I länder som byggt sin utvecklingsstrategi på samhällsägad produktion, har de viktigaste svårigheterna bestått i bristande effektivitet i resursutnyttjande och i konflikter mellan kravet på inkomstutjämning och incitament för ökad produktivitet. Ingen av de använda strategierna kan framhållas som den allena saliggörande modellen för tillgodoseande av basbehoven. Kännetecknande för de strategier som varit mest framgångsrika är emellertid genomgående, att de – abrupt eller mer gradvis – förändrat ägande- och maktförhållandena i samhället.

Hinder på vägen mot en basbehovsstrategi

I alla länder finns krafter som vill verka för att höja de fattigas levnadsnivå. Viljan är fastare förankrad i de politiskt ledande grupperna i vissa länder än i andra, men även i länder där statsmakterna är starkt engagerade för de fattiga, konkurrerar detta mål med andra prioriteter såsom produktions-tillväxt, förbättring av betalningsbalansen eller förstärkande av försvarsmakten. Även i de u-länder där statsmakterna ger hög prioritet åt att tillgodose de fattigastes basbehov, försvaras i de flesta fall ansträngningarna av såväl institutionella hinder som av allmän brist på resurser. Dessa hinder må vara av övergående natur eftersom strategin syftar till att öka de fattigas möjligheter till produktivt arbete, men kostnaderna och omställningsproblemen kan ändå vara sådana att statsmakterna ger företräde åt andra insatser som ger snabbare och säkrare ekonomisk avkastning.

Brist på resurser

Brist på resurser kan avse utländsk valuta likaväl som lokala medel. Direkta kostnader för bekämpande av fattigdom tar visserligen som regel i anspråk lokala snarare än importerade resurser, men omställningen av produktionsstrukturen kan leda till en mer eller mindre temporär förlust av valuta-intäkter. Vidare kan det krävas utländsk valuta för att på ett eller annat sätt "köpa ut" privilegierade grupper med avseende på äganderätten till land, gruvor eller industriföretag. Även om det inte finns något land som skulle vara helt oförmöget att täcka importen av mat och läkemedel med sina exportintäkter, finns det flera fall där detta skulle utsätta produktionsapparaten – och den nationella solidariteten – för sådana påfrestningar, att utländska resurser för dessa ändamål i realiteten är oumbärliga för att tillgodose de fattigas behov.

I de fall som nu nämnts, används externa resurser i praktiken för att undvika de inre spänningar och produktionsstörningar som skulle uppstå om strukturreformerna genomfördes uteslutande med interna medel. Därutöver krävs externa resurser för att genomföra större investeringar, såsom bevaknings-, anläggnings- och industriprogram för att engagera massorna i produktivt arbete. Eftersom det oftast är lättare att förändra näringslivets struktur genom nya investeringar än genom omfördelning av existerande egendom, fixeras u-landsregeringarnas intresse ofta på externt finansierade nyinvesteringar.

Mobilisering av lokala resurser kan ske med sådana medel som beskattning (i sällsynta fall konfiskation), upplåning på den lokala penningmarknaden och samhällelig kontroll över prissättning och marknadsföring av betydelsefulla råvaror och födoämnen. Det är mera sällan som man kan tala om en reell resursbrist på dessa områden, såvida den inte framtvings genom att internationella biståndsgivare kräver en viss finans- och penningpolitisk återhållsamhet som villkor för sitt stöd. Den brist på lokala resurser som kan redovisas i utvecklingsplaner eller statsbudgetsammanhang är oftare uttryck för låg prioritering av insatser för de fattiga än för verklig knapphet. Utgifter som går till försvaret eller till stöd för produktion av direkt betydelse för betalningsbalansen är inte de första som skärs ned när det är brist i statskassan – nedskärningarna drabbar i första hand "sociala" program som hälsovård och undervisning, i andra hand produktionsfrämjande insatser mot fattigdom, såsom småbrukarstöd och arbetsintensiva anläggningsprogram. Mönstret är på intet sätt typiskt för u-länderna – både staten och kommunerna reagerar på samma sätt i vår del av världen.

Det kan här vara på sin plats med en varning mot det generaliserande uttrycket "landets prioriteringar". I det här sammanhanget har det använts för att beteckna statsmakternas vilja, såsom den uttrycks i beslut om användningen av landets resurser, externa såväl som interna. Bakom dessa beslut ligger emellertid i många fall kompromisser mellan en rad skilda värderingar, inklusive dem som uttrycks av de olika biståndsgivarna. De intressegrupper som företräder de olika värderingarna kan vara jordägare, industriföretagare, militär, ämbetsmän eller folk rörelser och kompromisserna träffas sällan genom direkta förhandlingar, oftare genom mer eller mindre subtila påtryckningar. Förskjutningar i dessa konstellationer kan ibland medföra, att "landets prioriteringar" såsom de här definierats, förskjutits kraftigt utan att någon av statsmakternas intressegrupper ändrar åsikt. "Prioriteringarna" bör alltså inte tas som något givet och oföränderligt, och framför allt inte som oberoende av biståndet.

Vidare finns det skäl att erinra om, att statsmakterna inte är den enda institutionen som bedriver verksamhet av betydelse för basbehoven hos de fattiga. Sådana organisationer som fackföreningar, kopperativer, religiösa samfund etc. fungerar visserligen oftast under statsmakternas kontroll, men de lyckas inte sällan använda radikalare medel än staten inte bara genom att tillhandahålla förnödenheter och tjänster, utan också genom att hjälpa låginkosttagare att bättre försörja sig och sina familjer. Sådana program kan inte flagrant bryta sig mot statsmakternas politik, men så länge de inte hotar vitala intressen hos politiskt inflytelserika grupper, kan de lyckas ge ett åskådningmaterial som är mer betydelsefullt än vad deras omfattning

kan antyda. I dessa fall är det ofta berättigt att tala om, att viljan finns att uträtta något, medan effektiviteten begränsas av resursbrist. En gräns finns dock för de resurser som externa biståndsgivare kan förmedla genom frivilliga organisationer, eftersom statsmakterna självfallet ser med ovilja dels att organisationerna skaffar sig makt och inflytande genom stöd från utländska källor, dels att staten förlorar kontrollen över resurser som annars skulle ha överförts genom mellanstatligt bistånd.

Svaga eller motspänstiga institutioner

Ett av de svåraste hindren i vägen för en basbehovsstrategi utgör nästan alltid den offentliga förvaltningen. Denna har inte skapats för att förnya och omdana, och i synnerhet inte för att emancipera folkgrupper som inte har någon påtryckningsgrupp i maktens korridorer. I de flesta u-länder (och för resten inte bara där) kan en statstjänsteman vinna både befordran och andra fördelar genom att ta ett extrasteg till förmån för någon av de mäktigaste intressegrupperna i sin handläggning av ärenden; om han i stället tar ett sådant steg till förmån för de fattiga, kan han riskera ett snabbt slut på sin karriär. Ingen byråkrati i världen är förtjust i att ta risker, och insatser för att bistå de fattigaste är alltid riskfyllda, både när det gäller politiska och ekonomiska konsekvenser. Härtill kommer korruptionen, som delvis hänger samman med sociala attityder, men som till mycket stor del är ett uttryck för bristande effektivitet i förvaltningen. Det ligger i sakens natur att denna effektivitetsbrist gynnar de mest penningstarka i samhället på de svagares bekostnad.

De mest välmående sociala och ekonomiska reformer kan förvanskas och vändas till sin motsats av en byråkrati som inte delar deras mål eller inte har förmågan till administrativt nyskapande. Det saknas data som kan klart skilja den fattige från den mindre fattige, och det saknas klara direktiv för tillämpningen av reformer. En förvaltning som anförtröts att ge särskilda krediter till småbrukare eller hantverkare tar alltså det säkra för det osäkra och ställer kraven på säkerhet för lånen så högt, att endast medelstora och större företagare kan dra nytta av dem. Om statsmakterna tillhandahåller medel för att städerna skall sanera slumområden och bygga bostäder för låginkomsttagare, ställer de lokala myndigheterna sådana krav på bostadsstandard att låginkomsttagarna inte har råd att bo i de nya husen. Exemplet kan mångfaldigas, men de torde inte behövas. Byråkratin är ett ofullkomligt redskap när det gäller att emancipera de fattiga, vare sig det gäller att diskriminera till de fattigas fördel eller att hävda deras rättigheter mot samhällets mäktige.

Hur övervinner man detta hinder? Man kan i varje fall inte nå dem genom att förstärka förvaltningen på ett fåtal punkter, exempelvis med utländska experter. Några få enheter kan bringas att fungera effektivt utifrån de givna målsättningarna, men apparaten som helhet mal vidare obehindrat. Utbildning är en faktor som kan uträtta en hel del, särskilt om den ges till kadren på alla nivåer. Men även utbildning förmår ganska lite, om inte de yttre förutsättningarna för förvaltningens arbete förändras. Hit hör de beslutsfattande organens formulering och övervakning av besluten. Det är

här inte bara fråga om att uttrycka sig otvetydigt, utan också att skaffa fram en ny typ av informationsunderlag för att utforma beslut och tillämpningsföreskrifter, och för att bedöma insatsernas effekt. De fattigaste befinner sig i större utsträckning än andra grupper av befolkningen utanför den systematiska statistiska datainsamlingen, och detta har direkt betydelse både för möjligheterna att välja rätt typ av insatser för att höja deras levnadsnivå och för att bedöma om insatserna är effektiva. Den typ av data som behövs för detta ändamål är framför allt återkommande urvalsundersökningar av hur hushållen förtjänar sitt uppehälle, och till vilken grad hushållsmedlemmarnas basbehov tillgodoses.

Men även dessa förstärkningar av den yttre ramen för förvaltningens arbete är otillräckliga för att uppnå full effektivitet i statsmakternas insatser för de fattiga, såvida inte dessa själva medverkar i och övervakar programmen genom relativt representativa organ och frivilliga organisationer. Korruption, långsamhet och urartande av program för underprivilegierade grupper kan inte kontrolleras av de beslutande statsmakterna, om en sådan medverkan av opinionsorgan och folkligt förankrade institutioner saknas. Väl organiserade intressen inom byråkratin tystar ner skandaler och ser till att de styrande alltid får tillfredsställande rapporter. Men om mål och medel för basbehovsstrategin klart fastläggs, och om sådana organisationer som politiska masspartier, kooperativer och fackföreningar ges en bestämd och konstruktiv roll i programmets genomförande, finns det förutsättningar att blåsa liv i "byråkratins döda hand". På vilket sätt massrörelserna skall engageras i olika program, vare sig det gäller kredit- och bevakningsprogram, bostadsbyggande eller barnbespisning, måste avgöras utifrån landets förutsättningar. I de allra flesta fall torde det dock krävas särskilda utbildningsinsatser för att förstärka de frivilliga organisationernas kapacitet att medverka.

Biståndets möjligheter

På många håll i i-länderna finns det överdrivna föreställningar om biståndets betydelse för u-ländernas investerings- och konsumtionsförmåga. Detta är förklarligt, eftersom statligt bistånd är ett medel som statsmakterna har mer direkt kontroll över än exempelvis handel och investeringar, och debatten har i bästa välmening givit biståndet en framträdande roll. Men det är icke desto mindre ett faktum, att det samlade biståndet från i- till u-länder endast uppgår till några få procent av de senares totala inkomster. Under de senaste åren har u-länderna tillförts mer i exportintäkter genom höjda råvarupriser än som svarar mot hela det statliga biståndet (även om man bortser från oljan). Frågan, vad dessa ökade intäkter används till, är mer intressant för en diskussion om basbehovsstrategier och bekämpande av fattigdom än vad biståndet är, eftersom detta är pengar som länderna förfogar över själva, utan sådana restriktioner som vanligtvis är förknippade med bistånd. Hur de använts kan säga oss en hel del om vilka prioriteringar som kommer att präglade dessa länders utvecklingsansträngningar under de närmaste åren.

När detta sagts, finns det skäl att tillägga att biståndet trots sin ringa storlek kan göra insatser av stor strategisk betydelse, antingen genom att finansiera verksamheter som annars inte skulle ha kommit till stånd, eller genom att utveckla teknik och kunskaper som inte lätt kan köpas på en fri marknad. Härigenom är det befogat att tala om en hävstångseffekt, som innebär att konsekvenserna för mottagarlandet är mer omfattande än man kunde sluta sig till enbart med hänsyn till insatsens storlek i pengar räknat. Det råder däremot delade meningar om arten och omfattningen av denna hävstångseffekt i olika sammanhang. I det följande kommer dess betydelse för direkt bekämpande av fattigdomen att behandlas. För överskådlighetens skull kommer överföring av finansiella resurser att behandlas särskilt, även om tekniska och finansiella resurser i praktiken ofta är integrerade inom ett och samma program.

Finansiellt bistånd

Med finansiellt bistånd menas här ekonomiskt stöd i form av pengar eller varor, antingen till bestämda verksamheter eller till statskassa och valuta-reserv utan ändamålsbestämmelse. Med undantag av livsmedelsstöd går större delen av det statliga finansiella biståndet till investeringar, företrädesvis inom den samhällsägda sektorn. I flera u-länder utgör den biståndsfinansierade delen av investeringarna en stor och strategiskt viktig del av den offentliga investeringsverksamheten, något som ger intrycket att landets ekonomiska utveckling i hög grad är beroende av bistånd. Delvis är detta en synvilla. Biståndsgivarna föredrar att ge sitt stöd åt strategiskt viktiga investeringsprojekt framför att ge ett allmänt budgetstöd eller att finansiera konsumtion. En u-landsregering som vill dra till sig så mycket bistånd som möjligt, erbjuder därför sådana projekt till biståndsgivarna, medan de använder sina egna resurser – eller kommersiella lån på utlandsmarknaderna – till verksamheter som har mindre dragningskraft på statliga och internationella biståndsorgan. Den fördelning mellan biståndsfinansierade och självfinansierade projekt som råder i ett givet läge säger därför inte så mycket om, vilka verksamheter som skulle ha inställts eller uppskjutits, om inget bistånd överhuvud taget hade förekommit. Det är inte otänkbart att de flesta av de biståndsfinansierade projekten i detta fall hade självfinansierats, medan nedskärningarna hade drabbat andra verksamheter.

Låt oss göra en förenkling och anta att landets planmyndigheter rangordnar alla investeringsprojekt i landets utvecklingsplaner eller projektlister med hänsyn till prioritetsgraden. Till en del påverkas denna gradering av förhoppningar om utländskt stöd, vilket ger hela företaget ett inslag av spel, men åtskilliga projekt är prioriterade i den bemärkelsen att de kommer att genomföras även om biståndsfinansieringen uteblir. När det sedan gäller att söka utländsk finansiering av projekten, är det inte alls självklart att planmyndigheten erbjuder de högst prioriterade projekten till de mest generösa och väletablerade givarna. Tvärtom kan de högst prioriterade projekten ofta förväntas ge en så hög ekonomisk eller politisk avkastning, att de med fördel kan erbjudas de finansierare som ställer förhållandevis "hårda" villkor eller som bara är intresserade av spektakulära projekt. De biståndsgivare som är beredda att stödja nästan vilka utvecklingsprojekt som helst

inom en given finansiell ram erbjuder man dels högprioriterade projekt som ingen annan visat intresse för, dels projekt av lägre prioritet med en inriktning i biståndsgivarens smak. Många av dessa skulle sannolikt inte ha kommit till stånd utan biståndsfinansiering.³

Utifrån denna modell kan vi diskutera vad som brukar kallas biståndets additionalitet, dvs. i vilken utsträckning biståndet möjliggör verksamheter som annars inte skulle ha kommit till stånd. Det är alldeles klart, att sådan additionalitet inte föreligger när biståndet finansierar projekt som är högt prioriterade av landets planmyndigheter. Taget som helhet innebär biståndet emellertid ett nettotillskott till landets resurser, eftersom det minskar behovet att mobilisera lokala resurser eller låna utomlands på kommersiella villkor. En ekonomisk studie som försökt besvara frågan om biståndets finansiella nettoeffekt i ett antal afrikanska länder kom till slutsatsen, att över hälften av nettoeffekten bestod i att staten minskade sin inhemska upplåning, medan resten utgjordes till ungefär lika delar av ökad statlig konsumtion och lägre skatter.⁴ Erfarenheterna från Asien och Latinamerika tyder också på, att länder med betydande betalningsbalansproblem i första hand har använt biståndet till att minska sin kommersiella upplåning utomlands, oavsett om biståndet formellt sett har stött projekt utan direkt betydelse för betalningsbalansen, såsom utbildning, livsmedelshjälp till nödlidande etc.

Om givaren önskar, att varje enskilt projekt skall ha en direkt inverkan på fattigdom och basbehov, måste projekten alltså väljas bland dem som har prioriterats förhållandevis lågt av landets planmyndigheter. Detta innebär inte att projekten saknar intresse för landets regering – sådana projekt kan ha starkt stöd i fackministerierna men dra det kortaste strået i de kompromisser och avvägningar, som gjorts av de centrala planmyndigheterna. Dessa överväganden förändras i och för sig så snart en biståndsgivare uttalar bestämt intresse för att finansiera ett lägprioriterat projekt. Men risken är, att den låga prioriteringen kommer att finnas kvar inom finans- och planmyndigheterna, vilket innebär att verksamheten hålls vid liv endast så länge som biståndsgivaren betalar. Det är mycket svårt för givaren att bedöma hur länge ett sådant projekt skall hållas vid liv, innan man måste konstatera att man misslyckats att engagera mottagarlandets intresse för saken. Biståndshistorien är full av föga uppmuntrande exempel på monument av detta slag.

Historien ger emellertid också många exempel på verksamheter, som satts igång utan större entusiasm på mottagarsidan men som så småningom engagerat politiska krafter i landet till den grad, att biståndsgivaren tvingas hålla tillbaka för att inte landet skall expandera programmet så att de lokala resurserna överansträngs. Exempel i den riktningen är det svenska stödet till landsbygdens vattenförsörjning i Afrika, och de internationella biståndsgivarnas stöd till utbyggnaden av det allmänna skolväsendet. Båda dessa exempel skulle i och för sig kunna användas för att mana biståndsgivarna till ansvar inför risken av en alltför häftig hävstångseffekt, men det är också en god illustration till att program av betydelse för de fattigas basbehov kan engagera massorna på ett sätt som påverkar regeringarnas politik, nästan oberoende av statskicket. När en sådan effekt uppnås, kan biståndsgivaren knappast dra sig ur spelet med hänvisning till att programmet nu är hög-

³ Denna metod att analysera biståndets alternativ-användning har utvecklats t. ex. i G. Edgren – B. Odén, "Biståndet som hävstång", Lund 1972, kapitel 3.

⁴ P.S. Heller, "A model of Public Fiscal Behaviour in Developing Countries: Aid, Investment and Taxation", American Economic Review, Vol. 65, No. 3, June 1975.

prioriterat – han kan också sägas ha ett ansvar för att programmet inte urartar eller svämmer över alla bräddar.

Sett i globalt perspektiv kan industriländernas finansiella bistånd ge en substansiell hjälp till uppfyllandet av de fattigas basbehov under två förutsättningar, dels att u-ländernas utvecklingsstrategier ägnar större uppmärksamhet åt de fattigas konsumtion och sysselsättning, dels att utvecklingsbiståndet mer direkt inriktas på de fattigaste grupperna än som hittills varit fallet. Förändras inte utvecklingsmönstret, är det omöjligt att nå tillfredsställelse av de fattigas basbehov i detta århundrade, även om den ekonomiska tillväxten slår alla rekord.⁵ När det gäller biståndet har det beräknats, att det med bibehållen inriktning skulle behöva höjas till helt realistiska belopp för att kunna bidra verksamt till att fylla basbehoven före år 2000. Om däremot allt bistånd från OECD-länderna inriktades på de fattigaste tjugo procenten, skulle målet kunna nås med en relativt måttlig ökning av biståndet, förutsatt att en snabb ekonomisk tillväxt kan bibehållas, medan utvecklingsstrategierna förändras till att ge mer betoning åt basbehoven. Målet att utplåna massfattigdomen ligger sålunda inom möjligheternas gränser, förutsatt att både givare och mottagare av bistånd inriktar sina insatser på de fattigaste.⁶

Basbehovsstragin har ett direkt samband med kravet på en ny ekonomisk världsordning, eftersom den också förutsätter en stark tillväxt av u-ländernas andel i industriländernas import, särskilt av industriprodukter. Den kraftiga produktionsökning som krävs för att finansiera basbehovsinvesteringar och samhällstjänster i u-länderna kan knappast nås enbart genom intern resursmobilisering och statligt bistånd – trögheter inom framför allt jordbruk och annan traditionell företagsamhet gör, att den totala produktionsstillväxten skulle ge ett alltför snävt utrymme för strukturreformer, om man inte samtidigt kan räkna med snabbt stigande exportintäkter.

Bistånd i form av kunskande och teknologi

Som nämnts på tal om u-ländernas institutionella problem, förutsätter en basbehovsstrategi ett betydande mått av institutionsbyggande, såväl inom offentlig förvaltning som organisationer och påtryckningsorgan för att ge uttryck åt de fattigas intressen. Också inom produktionsapparaten krävs betydande reformer för att utveckla företagsformer och teknologi, som ger sysselsättning och inkomster åt massorna, samtidigt som de tillfredsställer dessas elementära konsumtionsbehov.

Inom biståndsorgan och internationella organisationer finns en viss övertro på möjligheten att överkomma de institutionella svårigheterna med hjälp av utländsk expertis. Bakom denna uppfattning ligger erfarenheter, som i och för sig inte saknar betydelse, när det gäller att bygga upp förvaltningar och organisationer med hjälp av massiva insatser av personal och pengar utifrån. I det perspektiv som vi här använder, får man emellertid inte bedöma dessa projekt utifrån effektiviteten medan de bedrevs med utländskt stöd, utan snarare med hänsyn till vad som levde kvar sedan stödet avvecklats. Dessa effekter bör dessutom bedömas inom en vidare ram än projektets eget verksamhetsområde – den totala effekten kan förstärkas eller försvagas av projektens samverkan med andra, relaterade verksamhetsområden. Be-

⁵ ILO, "Employment, Growth and Basic Needs" (op. cit., pp. 35–43).

⁶ Se Ole David Koht-Norbye, "Planning to Meet Basic Needs", Some methodological problems and research opportunities", Chr. Michelsen Institute (DERAP), Bergen 1976.

dömer man projekt- och expertbiståndet på dessa grunder torde man finna, att många av de institutioner som det bidragit till att bygga upp, har försvunnit, en del av dem spårlost.

Några av institutionerna har ersatts av enklare och mindre påkostade organ, där åtminstone en del av de tidigare verksamheterna ännu bedrivs, om än med lägre effektivitet. Det positiva, som biståndsprojekten lämnat efter sig, kan mera sällan beskrivas som institutioner, men oftare som kunande och erfarenheter när det gäller att lösa vissa slags problem, och attityder till sådana företeelser som effektivitet, integritet etc.

Även om man alltså kan säga, att projekt- och expertbiståndet lämnat ett positivt resultat efter sig, frågar man sig på många håll inom u-länderna, om inte detta resultat skulle kunna nås till lägre kostnad för båda parter. Ett sätt att reducera kostnaderna är att förlita sig till expertis från andra u-länder, eller på kortare konsultinsatser för att utveckla system och utbildningsprogram. Denna tendens framträder allt starkare t. ex. inom UNDP. En annan modell är att utveckla institutioner, som använder sig uteslutande av kunskaper och erfarenheter som redan finns tillgängliga i den region de betjänar. Sådana institutioner är särskilt väl lämpade för en basbehovsstrategi med stark folklig förankring, men det är svårare att vinna biståndsgivarnas intresse för dem, eftersom det kräver ganska ringa insatser av utländsk expertis och utrustning, men desto mer av utgifter i lokal valuta. Exempel på sådant institutionsbyggande kan hämtas från undervisningssektorn, där syftet varit att mobilisera lokalt tekniskt kunnande för att införa praktiska moment i grundskolan, eller från hälsovården, där lokala traditioner och kunnande i vissa länder integrerats i statliga program på ett sätt som givit högre effektivitet till relativt ringa kostnader.

Också när det gäller att utveckla teknologi för att tillgodose basbehoven, begränsas biståndets roll av institutionella svårigheter som ingen annan än mottagarländerna själva kan lösa. I industriländerna saknas varken uppfinningsrikedom eller vilja att finna nya näringsrika födoämnen eller tekniska konstruktioner, som kan höja produktiviteten i jordbruk eller hantverk utan att kräva sofistikerade maskiner eller kunnande. Men så länge inte folket självt, och kanske inte ens deras regeringar, är övertygade om de nya metodernas överlägsenhet, bidrar dessa innovationer endast till att vidga gapet mellan teori och praktik. Detta är i och för sig inget unikt för u-länderna – även svenska hushåll reagerar konservativt inför nya råd och rön om kosthållet, trots att massmedia i vårt land har oerhört större räckvidd än någonsin ett biståndsprojekt, och "teknologigapet" utgjorde länge ett problem i svensk jordbrukspolitik. Den trånga sektorn i basbehovsstrategin är inte att finna på de bästa lösningarna av teknologiproblemen, utan att genomföra dem i stor skala.

Ett steg i rätt riktning är, att främja nya metoder och teknologi inom ramen för u-ländernas egna institutioner. Stödet till forsknings- och utvecklingsarbete ges i allt större utsträckning denna inriktning, inte minst inom svenskt bistånd. Men för att stödet skall ge avkastning i form av praktiskt utnyttjande, måste större uppmärksamhet ägnas informationsspridningen och formerna för tillämpning av "anpassad teknologi" i stor skala. Bistånd måste ges till information om näringsriktig kost och förebyggande hälsovård, ofta i mycket enkla former. För att organisera massutveckling

av enkla jordbruksredskap genom småföretag och hantverkare, krävs det en organisation för kreditgivning, marknadsföring och kvalitetskontroll, institutioner som ofta kräver subventionering och viss expertis utifrån för att komma igång. Och anläggningsarbeten med arbetsintensiva metoder måste bedrivs i stor skala, om de skall få någon effekt på såväl produktionsstrukturen som sysselsättningen. Även om medvetandet om dessa metoders fördelar finns hos både tekniker och politiker, är det oftast bekvämare att använda en kapitalintensiv teknik. Endast genom en generös biståndsfinansiering på bred bas kommer denna redan väl kända och tillämpade teknologi att kunna utnyttjas i en skala som kan ha någon märkbar effekt på de fattigas levnadsnivå.

För undvikande av ett ofta förekommande missförstånd kan tilläggas, att den teknologi som behöver utvecklas för att tillgodose basbehoven inte enbart är arbetsintensiv och s. k. "intermediär". Både för utveckling av exportinriktade industrier och för tillverkning av varor för lokal masskonsumtion behöver u-länderna också utveckla en högt avancerad teknik. Kampen om exportmarknaderna avgörs fortfarande i flertalet industrigrenar av avancerad teknik och i mindre utsträckning av låga arbetslöner. Det är omöjligt för u-länderna att vinna en ökande andel av världsmarknaden för industrivaror, om de inte själva förfogar över medel att utveckla nya lösningar inom tekniskt komplicerade områden. Även när det gäller den lokala masskonsumtionen är en sådan teknologi ofta nödvändig, för att ersätta produktionsfaktorer som är dyrare än oskolad arbetskraft, främst maskiner men också drivmedel, råvaror och administrativt kunnande. Biståndets roll är på dessa områden mindre betydelsefull än kommersiella kontakter, men det saknar inte betydelse i sådana sammanhang som upphandling av konsulttjänster och förinvesteringstudier.

Slutsatser och rekommendationer

Av vad som sagts framgår, att biståndet kan spela en viktig roll när det gäller att hjälpa de länder som själva vill tillgodose de fattigas basbehov. Vad för slags strategier som är mest effektiva, och vilka externa resursbehov de förutsätter, kan inte beskrivas med någon generell ekonomisk teori, eller kvantifieras med ekonomiska modeller. Verkligheten är alltför komplicerad, förutsättningarna skiftar alltför snabbt, och de politiska prioriteringarna i olika länder skiljer sig för starkt för att sådana teorier skulle kunna vara till mycken vägledning. Olika metoder prövas i olika länder, och biståndets roll måste anpassas till förutsättningarna i varje särskilt fall.

En avgörande fråga för svenskt bistånd är emellertid om stödet till insatser för de fattigaste skall utgöra ett huvudmål, eller om det bör underordnas andra överväganden, såsom ekonomisk tillväxt eller kommersiella och utrikespolitiska relationer. Det är nämligen alldeles klart, att Sverige inte kan begära att biståndet skall utgöra ett särskilt stöd för de fattigaste, samtidigt som man försäkrar biståndsmottagarna att de har full frihet att använda medlen för verksamheter som har en hög prioritet. Om dessa verksamheter har hög prioritet, kommer att genomföras även utan bistånd, och net-

toeffekten av det svenska resurstillskottet är i stället att andra, lägre prioriterade verksamheter kan finansieras med tillgängliga medel. Detta är i och för sig värdefullt för landet, eftersom man kan utträta mer inom ramen för den utvecklingsstrategi man valt, vare sig strategin främst inriktas på ekonomisk tillväxt eller på att bekämpa massfattigdomen. Men det ger biståndet en passiv roll, jämförbar exempelvis med ökande exportintäkter. För både givare och mottagare av bistånd kan det framstå som mer önskvärt att täcka detta kvantitativa behov med hjälp av ökad export och förbättrade bytesrelationer, medan biståndet i stället inriktas på att lösa kvalitativt sett betydelsefulla problem, som inte kan klaras av lokala krafter, även om exportintäkterna ökar.

Det är svårt att utveckla en generell formel för, hur svenskt bistånd mer målmedvetet skulle kunna inriktas på sådana uppgifter. Till att börja med måste man bedöma den totala utvecklingsstrategin i varje programland och försöka svara på frågan, om svenskt bistånd bidragit till att göra denna mer inriktad på att bekämpa fattigdom, än vad som annars skulle ha varit fallet. I denna bedömning måste hänsyn tas inte bara till landets s. k. prioriteringar, utan också till inflytande från externa krafter, såsom andra biståndsgivare, handel, utländska investeringar etc. Nästa steg är att för varje land bestämma verksamhetsområden, inom vilka svenskt bistånd kan särskilt starkt främja detta mål. Med ett sådant angreppssätt kommer det fält som lämnas öppet för samarbete med Sverige att begränsas i länder som ger låg prioritet åt fattigdomsbekämpning. Sådana områden som kraftförsörjning, industri, huvudvägar och allmänt importstöd (inklusive varubistånd) måste kanske uttryckligen uteslutas eftersom stöd till dessa verksamheter direkt förstärker de beslutna ställning och – om verksamheterna är högt prioriterade – frigör resurser för andra verksamheter som i ännu högre grad tjänar de beslutna intressen. I länder som mer kraftfullt försöker omfördela inkomster, samhällstjänster och egendom till förmån för de fattigaste kan ett vidare register av insatser komma ifråga. Visserligen skulle många av dem kanske komma till stånd även utan svenskt stöd, men biståndet gör det ändå indirekt möjligt för landet att finansiera andra verksamheter med syftet att tillgodose de fattigas basbehov. Stöd till institutionsbyggande kommer i detta fall också att bli till nytta för basbehovsstrategin, även om verksamheterna inte är direkt inriktade på att bistå de fattigaste.

Frågan är, hur en sådan styrning av svenskt bistånd skall kunna införas, utan att det ger upphov till byråkratisk interventionism och krångel till förfång för landets utvecklingsmönster i stort. De svenska biståndsmyndigheterna kan inte förutsättas ha tillräcklig expertis för att fortlöjande bedöma och vägleda alla mottagarländernas plan- och fackmyndigheter när det gäller måluppfyllelse och val av medel i varje läge. För att inte snärja in mottagarlandets myndigheter i en härva av välmenande och opraktiska tillämpningsdirektiv från fall till fall, krävs att parterna gemensamt utvecklar ett system med generella riktlinjer och program mål, innefattande dels löpande uppföljning genom biståndskontoren, dels en mer genomgripande översyn av erfarenheterna efter intervall som gör det möjligt att bedöma effekter både inom och utanför projektens ram. Om dessa översyner görs med två eller tre års mellanrum, skulle en betydande insats av expertis

från båda sidor kunna engageras, jämte externa konsulter för mer omfattande socio-ekonomiska studier. Resultatet av översynen skulle göras till föremål för ett gemensamt ställningstagande beträffande valet av verksamheter och metoder för det fortsatta samarbetet, och det skulle dessutom tjäna till vägledning för de svenska statsmakernas beslut om landramar för kommande år.⁷ Denna form av fördjupat samarbete i biståndsplanningen skulle innebära fördelar inte bara för givarsidan – båda parter skulle vinna på att nå större klarhet om varandras mål, och om hindren och svårigheterna att nå dem.

Tekniskt och organisatoriskt sett skulle denna typ av regelbundet återkommande översyner av varje landprogram ställa ökade krav på biståndskontoren och SIDA:s länderbyrå, dels när det gäller löpande uppföljning av projekt och program, dels i fråga om förberedelse och planering av tvärsektorala studier samt organiserande av bilaterala överläggningar. Sektorbyråerna inom SIDA skulle engageras för att direkt eller via konsulter tillhandahålla kvalificerad expertis för att granska effektiviteten hos de medel och institutioner som utnyttjats. Utrikesdepartementets roll torde lämpligen vara observatörens, eftersom det åligger departementet att ta ställning till landramar och övergripande politiska riktlinjer på basis av de omdömen som översynen resulterar i.

Stöd till frivilliga organisationer är ett annat viktigt led i varje basbehovsstrategi, och det finns skäl att bibehålla den starka betoning av sådana insatser som redan är karakteristisk för svenskt bistånd. Vad som behöver betonas starkare är emellertid insatsernas roll när det gäller att engagera de fattiga som påtryckningsgrupper för eller som aktivt medverkande i genomförandet av sysselsättnings- och basbehovsprogram. Tonvikten bör inte ligga på tillkomsten av en skola eller ett sjukhus, utan på att engagera förenings- och församlingsmedlemmarna i dess skötsel, och på de effekter som härigenom kan nås på samhället i stort. Projekt med denna inriktning bör särskilt uppmuntras, om de kan bidra till massmedverkan i nationella program för bekämpande av fattigdom.

Särskild uppmärksamhet måste också ägnas åt att bygga upp informationssystem med inriktning på basbehoven. Detta gäller oavsett om landets utvecklingsstrategi och institutionella struktur befrämjar tillgodoseendet av de fattigas behov – fakta är lika nödvändiga för att mäta effekten av handling som av passivitet. Detta kan ske genom social och ekonomisk forskning, och genom att man bygger upp system för kontinuerlig statistisk rapportering om sysselsättning, inkomster och levnadsnivå inom olika skikt av befolkningen. Sådana undersökningar bör också utgöra ett regelmässigt inslag i rapportering och evaluering av biståndsfinansierade projekt som är inriktade på de fattiga grupperna. Det är en överdrift att påstå, att själva vetenskapen om fattigdomens omfattning och orsaker kommer att framtvunga åtgärder för att motverka den, men utan denna vetenskap saknar de reformvänliga krafterna i landet ett viktigt medel i kampen för förändring.

⁷ Även andra nordiska länder skulle kunna dra nytta av sådana analyser, som därför kan göras gemensamt med dessa. Ett exempel är den gemensamma nordiska utvärderingen av Tanzania Rural Development Bank 1975.

Bilaga 14 SIDA – debattorgan eller verkstad?

Av Anders Forse¹

Sammanfattning

Med utnyttjande av den frihet som givits mig har jag gjort denna framställning till en plädering, inte i första hand till en faktaredogörelse (varpå utredningen redan synes ha god tillgång). Pläderingen har tre delar.

I den första diskuteras arten av biståndsförvaltningens uppdrag. Biståndet till program- och liknande länder beskrivs, med tonvikt på den s. k. dialogen. Det förordas, att statliga prestationer av varor och tjänster utomlands skall genomföras av biståndsförvaltningen, även om motiven är andra än biståndspolitiska, exempelvis berör Sveriges handelspolitiska förbindelser med ojljeländer. Det varnas för en splittring av verkställigheten på flera organ. Å andra sidan markeras, att politiska frågor tillhörande biståndspolitiken eller u-landspolitiken hör hemma på departementsnivå. Vidare förordas ett större utnyttjande av biståndsförvaltningens kunskande vid Sveriges kontakter med FN-systemet.

Den andra delen beskriver ett hittills enligt min mening inte nog uppmärksammat drag i u-landsbildningen, nämligen u-ländernas organisatoriska och administrativa svaghet. Detta förhållande bör ha konsekvenser för vårt val av objekt för svenskt stöd och vår allokering av svensk organisatorisk och administrativ kapacitet. Dialogen med u-landet får drag av större svensk initiativkraft än man hemma på sina håll föreställer sig. Detta håller jag för naturligt och nyttigt.

I den avslutande delen diskuteras biståndsverkets organisation och förhållande till utrikesförvaltningen och beskickningarna. Biståndspolitiken fortgår inom ett länksystem omfattande u-landsinstanser, beskickningen/biståndskontoret och resurstillhandahållande enheter inom verket. En renodling av funktionerna förordas, med ökad självständighet åt beskickningarna/biståndskontoren. Vikten av personalutbildning och specialisering betonas.

Varje diskussion om hur ett statligt organ bör vara beskäffat måste grundas på två slags konstateranden, eller åtminstone antaganden. För det första måste fastställas, vad uppdragsgivarna-uppdragsmännen, nämligen regering och riksdag, önskar få uträttat. För det andra behövs en någorlunda verklighetsgrundad föreställning om den miljö, som organet skall arbeta i – och med.

Dessa utgångspunkter för resonemanget kan förefalla alltför självklara för att behöva markeras. Men då det gäller biståndsförvaltningen har det

¹ Anders Forse är överdirektör i SIDA.

faktiskt varit svårt att beskriva de båda sökta storheterna så pass kort och entydigt, att man med dem såsom inledning har kunnat föra ett klart resonemang och nå praktiskt användbara slutsatser. De som försökt sig på sådana beskrivningar har ofta anklagats för att – medvetet eller omedvetet – ha utelämnat eller förvrängt något viktigt inslag i bilden. Och inslagen i bilden – både på uppdragsgivarsidan och arbetsmiljösidan – är många och delvis motsägande.

Svårigheten att tolka och beskriva såväl uppdrag som arbetsobjekt för en svensk statlig förvaltning för stöd åt u-länderna har lett till många försök, inom och utom denna förvaltning, att skapa klarhet. Detta har skett med en sammanlagt insats av energi och arbetstid på samhällets bekostnad, som om den fortsatte länge knappast skulle te sig försvarlig. Detta diskussionsinlägg är ytterligare ett sådant försök. Författaren hoppas – liksom de flesta andra i samma ärende – kunna i någon mån bidra till stabilitet och arbetsro inom och omkring en förvaltningsgren, som i snart tjugo år präglats av trevande och experimenterande väl så mycket som av målinriktning.

Vad gäller uppdragssidan underlättas mitt tolkningsförsök på viktiga punkter av att det sedan några månader föreligger ett auktoritativt och enligt min mening ovanligt klart och ingående policy-uttalande på biståndsområdet, nämligen av biståndspolitiska utredningen (SOU 1977:13, i det följande kallat utredningen). Jag förutsätter, att detta uttalande i allt väsentligt blir fastställt såsom vägledande för Sveriges utrikespolitik i de behandlade avsnitten. Det blir då lättare än under tidigare skeden att dra hållbara organisatoriska slutsatser på det organisatoriska planet.

Man kan således konstatera, att biståndsförvaltningens mest kapacitetskrävande uppgift förblir att planera och genomföra direkt stöd åt utvecklingsansträngningarna i ett stort antal u-länder, de s. k. programländerna. (I detta sammanhang anser jag mig kunna bortse från att en del mottagarländer, som får eller håller på att få betydande svenskt bistånd, ännu inte formellt betecknas såsom programländer.)

Antalet sådana länder torde under några år framåt ligga omkring tjugo. Den tidigare omfattande s. k. koncentrationsprincipen, innebärande att det direkta stödet skulle av kapacitets- och effektivitetsskäl gälla ett litet antal länder, synes inte längre ha någon praktisk betydelse. Visserligen talas i utredningen (s. 235) om behovet att koncentrera administrativa och finansiella resurser på ett begränsat antal länder. Men denna synpunkt, som främst drivits från ämbetsmannahåll, har alltid visat sig väga lätt mot önskemål att lämna bistånd till en rad nya mottagarländer. Ett dussintal sådana har tillkommit sedan mitten av 1960-talet. Under samma tid har biståndet avslutats eller avbrutits endast i fråga om några få länder. Man torde följaktligen böra räkna med en fortsatt, om än långsam, ökning av antalet programländer under den närmaste tioårsperioden. Detta perspektiv har bestämda konsekvenser för biståndsförvaltningens kapacitetsbehov och kapacitetsutnyttjande, och detta oavsett ländernas storlek och biståndets omfattning till varje land.

Stödet till programländerna utgår inom av de svenska statsmakterna årligen fastställda eller bekräftade finansiella ramar, en för varje land. Med denna kvantitativa begränsning står det mottagarlandets regeringen i princip fritt att välja objekt för det svenska stödet, såsom led i landets samlade

utvecklingsansträngning. Denna princip är programländernas privilegium. Även om svenska biståndspolitiska eller andra invändningar i och för sig kan riktas mot ett programlands utvecklingspolitik, skall denna politik av den svenska biståndsförvaltningen presumeras vara så pass godtagbar, att den på det hela taget skall vara bestämmande för svenska biståndsresurserns användning.

I programlandets valfrihet gäller emellertid några inskränkningar.

För det första får biståndsförvaltningen självfallet inte godta en resursanvändning, som skulle stå i motsättning till allmän svensk utrikespolitik, exempelvis insatser med militär eller polisiär anknytning. Att dra gränser mellan sådana och andra insatser är ibland svårt, och en särskild svensk utrikespolitisk prövning kan visa sig erforderlig.

För det andra kan och bör biståndsförvaltningen avvisa framställningar om resursslåg, som den inte kan ställa till förfogande. I praktiken gäller denna inskränkning som regel sådant kunnande, att överföras i form av personalbistånd, konsulttjänster eller genomförandekontrakt, som finns i kvantitativt eller kvalitativt otillräcklig mån, eller som på grund av andra åtaganden redan tagits i anspråk eller disponerats. Exempel härpå är expertis på odling av tropiska grödor och diverse slag av avancerad projektledning (high level management). Vidare bör inskränkningen kunna gälla den svenska biståndsförvaltningens egen kapacitet för planering och genomförande, i den mån mottagarens framställning innebär orealistiska anspråk på denna. Enligt min mening har ibland alltför stort tillmötesgående från svensk sida visats i detta avseende, till förfång för biståndets effekt.

Emellertid kan svenska kapacitetsgrundade invändningar ofta undanröjas med hjälp av den öppna svenska attityden i fråga om svenska rambellops användning. Det svenska stödet till ett önskat projekt eller program kan ju läggas upp så, att det blir huvudsakligen eller enbart finansiellt. Mottagaren blir med detta svenska stöd i stånd att skaffa sig den behövliga expertisen från andra håll.

För det tredje kan man från svensk sida känna sig föranledd att ifrågasätta ett diskuterat projekts samklang med den sociala och ekonomiska utvecklingspolitik, som mottagaren uppgivit sig föra och som utgjort grunden för landets ställning såsom programland. Sådana invändningar måste givetvis resas med stor försiktighet men kan å andra sidan ibland visa sig vara ett stöd för sådana personer, myndigheter eller institutioner i mottagarlandet, som arbetar för en konsekvent tillämpning av den gällande utvecklingspolitiken. Ett exempel på en framgångsrik och för mottagaren troligen nyttig svensk åtgärd av ifrågavarande slag är en vägran för några år sedan att tillsammans med Världsbanken/IDA finansiera ett påtagligt kapitalintensivt och arbetskraftsexensivt boskapsprojekt i Tanzania.

För det fjärde gäller numera i regel den inskränkningen i mottagarlandets valfrihet, att ett för varje år angivet belopp inom den svenska finansiella ramen skall utnyttjas för tillhandahållande av svenska nyttigheter (varor och tjänster från Sverige). Detta är inte platsen för en fortsatt diskussion av en sådan biståndsbidnings för- och nackdelar, ur svensk eller mottagarens synvinkel. Det bör dock sägas, att bestämmelsen leder till en inte obetydlig belastning på båda sidors administrativa kapacitet.

För det femte skall – enligt utredningen – den svenska biståndsförvalt-

ningen i diskussionen med programlandets representanter om svenska biståndresurser användning markera det svenska biståndspolitiska intresset av att åtgärder för att förbättra kvinnans situation inrymms i landets utvecklingssträvanden (dock, om jag förstått rätt, inte nödvändigtvis såsom led i landets utvecklingsamarbete med Sverige; utredningen s. 267).

För det sjätte kan och bör biståndsförvaltningen uppställa alla de invändningar och göra alla de förbehåll, som i effektivitetens intresse befinns påkallade mot projekt, som man till följd av principen om programlandets valfrihet godtar såsom biståndsobjekt. Dessa invändningar och förbehåll skall alltså inte gälla projektets huvudinnehåll – exempel upprättande och drift av någon institution, igångsättande av en verksamhet på undervisnings- eller hälsoområdet eller åstadkommande av en viss produktion – utan i den mån så erfordras, detaljplaneringen i tekniska eller andra avseenden, eller metoderna för genomförandet. Detta slags svensk påverkan sker inom ramen för mottagarens prioritering av objekt för bistånds användningen och kan enligt min åsikt inte sägas vara suveränitetsintrång. Rätt bedriven är den i hög grad effektivitetsfrämjande – men också i hög grad kapacitetskrävande – och måste, anser jag, vara en central uppgift för en biståndsförvaltning värd namnet. Det skall vara möjligt för biståndsförvaltningen att, om inte rimlig grad av samförstånd kan nås på detta "tekniska" plan, i sista hand vägra, avbryta eller uppskjuta stödet till projektet i fråga.

Kanske bör här inskjutas, att jag i detta inlägg använder beteckningen "projekt" för varje planerat system av åtgärder, avsedda att leda till ett bestämt mål. Språkbruket är Världsbankens och åtskilliga andra biståndsgivares. Den sedan några år i Sverige gjorda distinktionen mellan "projekt" och "program" finner jag oklar och till tvivelaktig nytta.

Nästa centrala uppgift inom förvaltningsuppdragets ram blir genomförande av de fastställda biståndsinsetsarna inom de svenska statsmakternas beloppsramar. Det gäller här två huvudfunktioner, nämligen dels att tillhandahålla överenskomna resurser – personal, varor, köpkraft – såsom tillskott till programlandets förfogande i projektgenomförandet, dels bevakning av detta projektgenomförande i syfte att tillse, att de svenska resurserna sätts in vid rätta tidpunkter och på rätt sätt och kommer till avsedd användning. En lång serie kontaktaganden på olika nivåer med mottagarens vederbörande instanser är ofta nödvändig. Ibland är dessa kontakter diplomatiskt ömtåliga. Det är emellertid återigen fråga om funktioner, som biståndsförvaltningen svårligen kan fränsäga sig. Hit hör också ett i regel synnerligen kapacitetskrävande mått av administration av den personal, vanligen svensk eller nordisk, som ingår i de till mottagarlandets förfogande ställda resurserna.

Ytterligare viktiga uppgifter i sammanhang med planering och genomförande av direkt bistånd till programländer är dels rapportering i en mångfald former, bl. a. men långtifrån uteslutande i anslagsframställningar och verksamhetsberättelser, dels resultatvärdering (evaluering). Det finns knappast anledning att här gå in i detalj på dessa arbetsstycken.

Slutligen är att nämna ett åliggande utanför den egentliga biståndsgivningen, nämligen en fortlöpande analys av vad som kort kan betecknas såsom programlandets tillstånd och behov. Denna uppgift hör enligt mitt förmenande väl så mycket hemma inom utrikesförvaltningen, närmare be-

stämt de svenska ambassaderna i programländerna, som inom biståndsförvaltningen. Av kapacitetsskäl torde emellertid en stor del, kanske huvuddelen, av arbetsbördan under överskådlig tid alljämt komma att ävila biståndsförvaltningen.

Biståndsförvaltningens uppdrag beträffande mottagarländer, som inte är programländer, motsvarar i allt väsentligt vad som nu beskrivits i fråga om programländerna. Det låter säga sig, att de inledande bilaterala överläggningarna om biståndets infogande i mottagarlandets utvecklingsansattningar liksom om biståndets närmare utformning blir mindre krävande än då det gäller ett programland, eftersom överläggningarna i normalfallet gäller ett tämligen lågt belopp, vars användning dessutom i regel är angiven på förhand till följd av en mottagares framställning eller någon viljeyttring av de svenska statsmakterna. Å andra sidan saknar mottagarsidan den rutin i fråga om kontakter med den svenska biståndsgivaren, som så småningom kan förutsättas vara för handen i ett programland. Dessutom torde numera i de flesta fall gälla, att ett mottagarland, som inte är programland, är på väg att bli det inom ett par år, varför eventuella lättnader i den svenska biståndsförvaltningens arbetsbörda blir kortvariga. Detta är alldeles påtagligt fallet i fråga om utrikesförvaltningens/biståndsförvaltningens analys av och rapportering om landets tillstånd och behov. Arbetet härmed torde inte länge kunna anstå på den grund, att man inte har att göra med ett programland.

Att lämna bistånd – på sätt som nu i sina huvuddrag beskrivits – till programländer eller till andra länder, som kan tänkas kvalificerade att bli det, innebär tillgodoseende av vad som i sedvanliga former fastställts såsom ett svenskt nationellt och statligt intresse. Fastställandet tillkommer regering och riksdag; verkställigheten ävilar biståndsförvaltningen. Den stats- och förvaltningsrättsliga proceduren är fullt jämförbar med vad som gäller för andra uttryck för statsnyttan och sätten för dess tillgodoseende.

Ett närliggande jämförelseobjekt är vad som i utredningen (s. 197) behandlas under rubriken "Bilateralt samarbete i u-länder utanför biståndsområdet". Det gäller här att överföra kunskaper av olika slag, främst på det industriella området och undervisningsområdet, till ett – förmodligen växande – antal u-länder, som inte är programländer och (detta är den springande punkten) inte heller av de svenska statsmakterna övervägs såsom blivande programländer. Utgångspunkten för resursöverföringen är en (mer eller mindre explicit) framställning från u-landet i fråga. Motiven för ett svenskt beslut om tillmötesgående av en sådan framställning är inte, i varje fall inte i första hand, de biståndspolitiska (solidaritet med fattiga folk i allmänhet och dessas eftersatta grupper i synnerhet), utan snarare handels- eller försörjningspolitiska, eller kommersiella. Någon landanalys och -rapportering blir det knappast fråga om, i vart fall ingenting jämförbart med vad som gäller för program- och med dem nästan likställda länder. I betydande utsträckning skall mottagarlandet förutsättas finansiera de överförda svenska resurserna.

Lika fullt är det ett intresse inom ramen för den svenska statsnyttan det är fråga om; och detta intresse skall tillgodoses genom överföring av tjänster av olika slag, och kanske också utrustning och andra varor. Ett eller flera organ, en förvaltning, måste ombesörja denna överföring, inklusive bevakning, rapportering, personaladministration m. m. Att finansieringen

sker på annat sätt än via ett biståndspolitiskt motiverat rambelopp är från denna förvaltnings synpunkt av föga intresse; för övrigt bör man nog räkna med, att insatser av svenska statsmedel ofta visar sig påkallade, åtminstone i form av lån. Likheter med hanteringen av bistånd till program- och liknande länder är påfallande, skillnaderna – alltså ur det verkställande organets synvinkel – inte stora.

Betraktar man, vilket jag vill göra, biståndsförvaltningen såsom uteslutande ett redskap för statsnyttan (och inte som formulerare av och vakthållare kring politiska handlingsmönster av bestämt slag) blir det svårt att finna bärkraftiga skäl mot att detta redskap, vid behov anpassat och förstärkt, skulle handlägga resursöverföring till främmande länder även i fall, då statsintresset har en annan grund än den biståndspolitiska. Stöd till industriutveckling och undervisning utomlands är redan en del av svenska statens verksamhet, nämligen genom biståndsförvaltningen. Vill man utvidga sådant stöd till att avse ytterligare länder, ter det sig naturligt att anlita samma förvaltning, även om motiven för verksamheten och sätten för dess finansiering skiljer sig från de tidigare gällande.

Det finns alltså enligt mitt förmenande starka administrativa skäl att åt ett organ anförtro all överföring av resurser på statligt uppdrag i syfte att åstadkomma en utvecklingseffekt. Det skulle innebära slöseri med knapp personalresurser och svåra lednings- och samordnings- för att inte säga konkurrensproblem att, såsom man nu synes överväga att göra, inrätta flera organ (av bolagskaraktär eller verkskaraktär). Att det statliga uppdraget ena gången är av biståndskaraktär, dvs. ytterst åsyftar ett bidrag till höjande av fattiga folkgruppers levnadsnivå, och andra gången är av exempelvis handelspolitisk eller kommersiell art, dvs. knappast syftar längre än till ett visst produktionsmål (exempelvis utbildning av ett antal personer i ett visst kunnande eller en färdighet) hör föga till saken.

Det förefaller mig emellertid lämpligt att inte bara tillföra ett organ alla uppgifter av det angivna slaget, utan också att avgränsa organets verksamhet till att väsentligen avse dessa uppgifter (jämför några andra i naturligt samband med överföringsproblematiken, till vilka jag skall återkomma). Sveriges förhållande till u-länderna inrymmer ju också viktiga aspekter förutom överföring och insättande av statligt finansierade eller delfinansierade resurser. Hit hör stödet till strävandena efter en ny ekonomisk världsordning, politiskt stöd av många olika slag och i många former (exempelvis åt nationella befrielseörelser) samt det s. k. bredare samarbete, som Sverige syftar till med några länder såsom led i en successiv avlösning av bistånd. Här synes den meningen ha börjat utkristallisera sig under senare års debatt (med flitigt deltagande av bl. a. SHIDA), att u-landsinriktad verksamhet av annat slag än resursöverföring med utvecklingssyfte inte skall fullgöras av biståndsförvaltningen utan drivas av andra organ, vad statsförvaltningen beträffar främst av utrikesdepartementet och utrikesrepresentationen.

Jag delar denna uppfattning. U-landspolitik och "bredare samarbete" bör inte i första hand betraktas såsom utgreningar av bistånd, utan såsom utrikespolitik och bör skötas av det eller de organ, som bereder och ger uttryck och verkställighet åt denna.

Vad återstår för biståndsförvaltningens vidkommande av ur statsnyttan härledda uppdrag, vid sidan av resurstillhandahållande åt angivna u-länder,

med dithörande löpande administration, bevakning, rapportering och analys? Det gäller främst uppgifter, där biståndsförvaltningens speciella kunnande, förvärvat inom ramen för dess huvuduppdrag, kommer särskilt väl till pass.

Till att börja med förefaller det mig rationellt att anförtro biståndsförvaltningen i princip alla förvaltningsåtgärder, som innebär anskaffning och tillhandahållande utomlands av statligt finansierade varor och tjänster (även i fall då mottagaren står för en del av eller hela finansieringen, i enlighet med någon mellanstatlig överenskommelse). Det redan anförda argumentet mot att begränsa biståndsförvaltningens mandat till att avse enbart biståndspolitiskt motiverade transaktioner är relevant också för andra länder än u-länder, andra utländska mottagare än regeringar eller myndigheter och andra syften än (i någon mening) utvecklingsfrämjande (vartill jag i detta sammanhang räknar även exempelvis yrkesutbildningsinsatser i Iran).

Regeln skulle gälla med särskild styrka, då uppgiften inte enbart avser överlämnande av varor och tjänster, utan också någon grad av medverkan eller insyn i mottagarens utnyttjande av det som överlämnats.

Jag anser det sålunda naturligt, att det nu pågående stödet till Portugal (som enligt vanligen omfattade definitioner inte betraktas såsom ett u-land) handläggs av biståndsförvaltningen och kan inte se något gott skäl för en annan ordning. Detsamma borde gälla allt katastrofbistånd i form av varor och tjänster (alltså inte nödvändigtvis rent finansiellt katastrofbistånd) även till länder såsom Island, Rumänien och Jugoslavien, för att nämna några fårska fall.

I utredningen har framhållits, att biståndsförvaltningen är rätt instans för leveranser till nationella befrielseörelser (som ju inte är regeringar eller myndigheter i folk- eller statsrättslig mening). Detsamma torde eller borde gälla leveranser till utländska icke-statliga organisationer eller enskilda (givetvis i den mån sådana leveranser är gångbara i utrikespolitisk mening).

Med undantag för leveranser av militär eller polisiär natur bör biståndsförvaltningens behörighet gälla också leveranser av icke (ens i vid mening) utvecklingsfrämjande syftning, exempelvis icke-militärt stöd till FN:s fredsbevarande aktioner eller till främmande makts försvarsåtgärder.

Ytterligare undantag från den här förordade huvudregeln bör gälla rent kommersiellt motiverade statliga leveranser (frånsett, såsom redan hävdats, leveranser med åtminstone partiellt utvecklingssyfte till andra u-länder än programländer och likställda) och andra statliga leveranser inom någon klart avgränsad sektor, där särskilda praktiska eller tekniska skäl talar emot medverkan eller inblandning av biståndsförvaltningen.

Vad jag pläderar för är alltså vad som skulle kunna kallas en omkastning av den princip som nu tycks vara förhärskande: Biståndsförvaltningen skall sköta statliga leveranser av såväl biståndspolitisk som annan natur, med mindre särskilda skäl talar för motsatsen, i stället för att såsom nu vara inskränkt till biståndsliveranser med de tilläggsuppdrag, som av särskilda skäl kan komma i fråga. Att särskilda skäl i nu diskuterade sammanhang föreligger bör inom den förordade ordningen liksom inom den nuvarande fastställas av regeringen, eller kanske av utrikesministern (chefen för utrikesdepartementet).

En konsekvens av det förda resonemanget blir att hela frågan om motiven för statsmakternas (regering och riksdag) åtgärder kommer att förvaltnings-

mässigt beredas, där den hör hemma, dvs. på departementsnivå. Verkställighetsåtgärder, gärna i vid bemärkelse (innefattande förundersökningar, resultatvärderingar o. d.) ankommer på verksnivån och bör givetvis organiseras så rationellt som möjligt, alltså med undvikande av en splittring på ett flertal gamla och nya organ. Motivfrågan i allmänpolitisk bemärkelse, dvs. om en viss åtgärd är att betrakta såsom "bistånd" eller inte, blir då från verkssynpunkt föga intressant; det för verket relevanta är vad och hur mycket som skall presteras, och huruvida prestationen skall inbegripa eller påkallar någon form av bevakning eller medverkan (direkt eller indirekt) från verkets sida i syfte att nå de med prestationen förknippade målen. De sistnämnda skall klart angivas av statsmakterna med departemental beredning, antingen generellt för ett antal prestationer till ett land eller en grupp av länder, eller specifikt för en bestämd prestation.

Det sagda hindrar inte, att verksnivån kan och bör ha befogenheter att fatta beslut om åtgärder inom vida ramar av finansiell och annan natur, som på förhand fastställs av statsmakterna. Sådana befogenheter är allmänt ägnade att främja en snabb och smidig handläggning med utnyttjande av verkets kunskaper, relativt låg belastning på departementsnivån och minimering av antalet beredande och beslutande nivåer.

En terminologisk fråga, som är inte skall närmare granskas, är huruvida den nu skisserade distinktionen mellan ärenden avseende prestationer utomlands gör det berättigat att kalla den berörda förvaltningen biståndsförvaltning. Med andra ord: Kommer en sådan förvaltning att huvudsakligen befatta sig med bistånd eller, som den mera eufemistiska termen lyder, utvecklingssamarbete? (Jag förbigår den terminologiska bastarden "biståndssamarbete", som i vårt sammanhang inte borde vara tillämplig annat än på samarbete mellan givarländer, t. ex. de nordiska). Vad är egentligen bistånd? Är av ett oljeland betald svensk statligt organiserad medverkan i oljelandets yrkesutbildning inte bistånd? Och om den utsända svenska personalen betalas av Sverige, medan installationen och annat i oljelandet betalas av detta? Är det i någon mening oegentligt för en Styrelse för internationell utveckling att fullgöra prestationer i nödlindrande syfte, eller i syfte att stödja nationell frigörelse, eller i syfte att (kanske mot viss betalning) främja utbildning av tekniker i ett auktoritärt styrt u-land, där Sverige har handelspolitiska intressen?

Såsom torde ha framgått, avser inte resonemanget att plädера för någon genomgripande omläggning av kompetensfördelningen mellan departementsnivån och verksnivån, utan närmast för ett fullföljande av en fördelningsprincip, som sedan flera år gör sig gällande och som är naturlig för svensk förvaltning. Samtidigt vill jag framföra allvarliga tvivel på det ändamålsenliga i att på verkställighetsnivån fördela kompetensen mellan flera organ, vare sig detta skulle ske efter principen "bistånd"/"icke-bistånd" eller på någon annan grund.

Några exempel, hämtade ur fantasien:

- Regeringen beslutar år 1979 på biståndsministrarnas föredragning att anvisa 200 mkr, att utnyttjas under en period av lägst två år fr. o. m. 1980 för nödlindring och återuppbyggnad i Etiopien, inom vars område ett tillstånd av relativ politisk stabilitet då föreligger. Verket anmodas att

i samförstånd med etiopiska regeringen fullgöra prestationen på de sätt som synes verket lämpliga, dock att verket skall i rimlig mån beakta svenska enskilda organisationers önskan att medverka.

- Regeringen beslutar år 1980 på handelsministrarnas föredragning eftersom gemensam beredning med utrikesdepartementet och verkets hörande, att en svensk insats med personal och utrustning skall göras i Libyen i syfte att bygga upp ett yrkesundervisningsväsen, över en period av minst 7 och högst 10 år och inom en finansiell ram av 1 500 mkr (180 års internationella värde), varav 1 300 mkr skall betalas av libyska regeringen. Verket anmodas att under år 1981 lämna förslag till mellanstatligt avtal och i övrigt att fullgöra prestationen, varvid skall beaktas intresset av att svensk undervisningsmateriel blir känd på den libyska marknaden.
- Regeringen beslutar år 1979 på biståndsministrarnas föredragning (och verkets förslag) att låta utreda lämpligheten av och förutsättningarna för inrättande av en institution på sekundärskole- och högskolenivå för utbildning i förvaltning och redovisning, avsedd för det portugisisktalande Afrika. Verket anmodas att under 1980 framlägga resultatet av utredningen. Den skall finansieras av medel som redan står till verkets förfogande för dylika ändamål. Utredningen skall genomföras i samarbete med regeringarna i det portugisisktalande Afrika samt med UNESCO och ILO. Behovet av och möjligheterna att rekrytera personal från Portugal och Brasilien skall studeras, liksom franska insatser av liknande slag i det fransktalande Afrika. Det förutsättes att svensk expertis, om än fåtalig, skall medverka i den tilltänkta institutionens inrättande och drift. Institutionen skall förläggas till Kap Verdeöarna eller annan plats i det portugisisktalande Afrika, som kan godtagas av berörda afrikanska regeringar, dock inte till någon storstad utan till en plats, där institutionen kan verka påtagligt stimulerande på den lokala ekonomien.
- Finlands regering finner sig år 1985 i Nordiska rådet böra ta upp frågan om åtgärder till bevarande av kunskaper i svenska språket i Finland. Svenska regeringen förklarar sig beredd att lämna stöd och anmodar verket att i samarbete med det finländska undervisningsministeriet utarbeta ett förslag, att underställas de båda regeringarna, till upprättande och drift av ett tjugotal centra för språkinläring, främst för gymnasieungdom och äldre, på olika orter i Finland. Stödet skall bestå av språklärare och viss utrustning. Kulturpropaganda av rikssvenskt märke skall inte förekomma, däremot försök inom ramen för språkundervisningen att sprida kunskap om det svenska inslaget i Finlands egen kultur och historia. Verket förutsätts i sin planering stödja sig på universitets- och högskoleämbetet, skolöverstyrelsen samt svenska folkhögskolor. Finansieringen av planens genomförande skall sedermera beslutas av de båda regeringarna gemensamt. Danska och norska regeringarna har förklarat sig beredda att ställa litteratur och kassettband på respektive språk till förfogande.
- Under år 1980 inkommer framställningar från Laos', Moçambiques och Angolas regeringar om finansiellt och tekniskt stöd till uppförande och igångsättande av pappersmasse- och pappersbruk i de tre länderna med en kapacitet av 70 000 ton papper per år för var och en av anläggningarna.

Etiopiska regeringen påminner om en liknande, tidigare framställning, som fått anstå på grund av det politiska läget i landet. Indonesiska regeringen befinner sig nära ett kommersiellt avtalsslut med svenska företag om upprättande av en massa- och pappersfabrik på 200 000 ton på Kalimantan (Borneo). De fyra förstnämnda framställningarna avser utnyttjande av finansiella ramar, som angivits för svenskt bistånd. Efter hörande av verket och den svenska industrin beslutar regeringen, att verket skall få godkänna en av de fyra biståndsframställningarna och avslå de andra tre med hänsyn till kapacitetsbrist. (Regeringen är härvid utsatt för hårt tryck i massmedia och olika politiska stödgrupper i Sverige.)

- Regeringen beslutar år 1979 på biståndsministerns föredragning och efter gemensam beredning med jordbruksdepartementet och hörande av verket och Svensk spannmålshandel AB, att stöd inom en ram av 600 mkr per år skall utgå till inrättande av internationella och nationella lager-system för spannmål i u-länderna. Medlen skall användas till förstudier, anläggningsverksamhet, drift och leverans av i första hand svensk spannmål till världsmarknadspris. Stödet får utgå till dels programländerna, varvid det på vissa villkor får läggas till de för dessa gällande rambeloppen, dels till ett system under FN:s auspicier. Samverkan med de andra nordiska ländernas biståndsorgan och medverkan med nordisk personal förutsätts. Regeringsbeslutet skall verkställas under verkets ledning.

Det är givet att en utrednings- och verkställighetsfunktion som den nu illustrerade måste vila på ett mycket vitt förgrenat kontaktnät med myndigheter, institutioner, företag, organisationer och enskilda i Sverige, med mellanstatliga och andra internationella organisationer på biståndsområdet och med utländska nationella organ med parallella uppgifter. Uppdraget är, såsom många gånger sagts, närmast av s. k. katalysnatur, dvs. går ut på ett sammanförande och en harmonisering mellan den tillgängliga basen av finansiella och reella resurser å ena sidan och de konstaterade behoven å den andra. Ett sådant uppdrag kräver insikter, erfarenhet och omdöme men är, vill jag påstå, egentligen inte av politisk utan närmast av vad man skulle kunna kalla teknisk natur. Det är inte verkets sak att ta ställning till vilken uppoffring det svenska samhället skall göra till förmån för u-länderna, hur och genom vilka kanaler detta bidrag skall fördelas, vilka inslag i utvecklingsprocessen som skall stödjas eller till äventyrs motverkas, vilka allmänna krav (bindning, kreditvillkor, ändamålsangivelse, utnyttjandekapacitet) som skall ställas på mottagarna, i vilken utsträckning andra svenska intressen än solidariteten med u-länderna skall tillgodoses och kombineras med solidaritetsintresset etc. Dessa spörsmål ligger och bör ligga på en högre nivå. Och det är på den, som det i vårt styrelseskick väl inarbetade s. k. lekmannainflytandet bör göra sig gällande, snarare än på den för verket kännetecknande, mera tekniska delen av prestationen. Min egen slutsats är, att insyn och påverkan av riksdagsledamöter, folkrelserepresentanter och andra icke-ämbetsmän bör ske på det departementala planet, exempelvis i form av en till biståndsministern knuten, rådgivande nämnd, snarare än såsom nu i verkets ledning. Jag tror, att effektiviteten i fullförande av verkets uppgifter i längden främjas bäst av att det står under helt enhetlig ledning, nämligen av regeringen via biståndsministern,

som i sitt handlande tar vederbörligt intryck av kvalificerade representanter för folkmeningen.

Men åter till frågan om biståndsförvaltningens uppdrag från statsmakterna; närmare bestämt vilket eller vilka uppdrag, som kan förekomma utöver det tidigare beskrivna att vara huvudleverantör av statligt finansierade prestationer av varor och tjänster utomlands. Det är främst två uppgifter som faller sig naturliga.

För det första bör den svenska biståndsförvaltningens insikter (nuvarande och kommande) tagas till vara i högre grad än hittills, då det gäller svenska ställningstaganden till mellanstatliga biståndsprogram. Jag syftar härvid inte annat än indirekt på frågan om fördelning av det svenska totala biståndet mellan direkt stöd till u-länder och bidrag till mellanstatliga program. Direkt gäller det bedömning av dessa mellanstatliga programs ändamålsenlighet liksom av uppbyggnaden och den administrativa processen hos de organ som planerar och genomför programmen.

I utredningen (s. 41) betonas, att det finns flera motiv för stora svenska bidrag till mellanstatliga program. Ändamålsenlighet och effektivitet är långtifrån de enda kriterierna. Bl. a. framhålls att stora bidrag just är en förutsättning för svensk påverkan i effektivitetshöjande riktning.

Mitt intryck är, att möjligheterna till påverkan ännu inte i full utsträckning tillvaratagits. Det förefaller, som om man på svensk sida tvekade att uppträda så energiskt, som det skulle behövas för att verkligen få en förbättring till stånd. Kanske är man angelägen att hålla distans till en del andra kritiker bland medlemsländerna (även om man i sitt stilla sinne ger dem rätt i långa stycken). Kanske tror man sig komma på kant med den s. k. tredje världen, om man insisterar på långtgående förändringar. Kanske är det ibland fråga om en viss försagdhet ("snällhet"). Vilka skälen till svensk återhållsamhet än kan vara, leder en sådan attityd sannolikt till att svenska påpekanden mer eller mindre ignoreras av de stora och trögrörliga internationella sekretariaten, som utsätts för uppaktningar från en mängd andra håll. Vill man åstadkomma resultat - och alltså utöva det potentiella svenska inflytandet - räcker det inte med några försynta uttalanden i ett delegationschefsanförande vid någon generalförsamling eller -konferens (fackorganens motsvarighet till FN:s årsmöte). Frågorna måste drivas mera ihärdigt och mera konsekvent. Och man måste veta - tämligen ingående - vad man talar om.

Det är knappast att vänta, att utrikesdepartementet bland sin på FN-frågor inkopplade personal normalt skall kunna räkna personer med en någorlunda ingående kännedom om UNDP:s och fackorganens program och inre arbetsmetoder. Sådant personal finns normalt i eller inom räckhåll för biståndsförvaltningen, kanske särskilt dess sektorinriktade enheter. Denna sakkunskap bör tagas i anspråk - och av biståndsförvaltningen ställas till förfogande - vid beredning av svenska ställningstaganden till frågor om FN-systemets biståndsverksamhet liksom, då så kan vara nyttigt, för deltagande i möten och konferenser rörande utvecklings- eller biståndsproblem, som anordnas av FN-organen.

Den andra tillkommande uppgiften för biståndsförvaltningen är information, i första hand till den svenska allmänheten men också till utlandet (ett behov som jag har haft tillfälle att konstatera många gånger och som

hittills täckts i mycket obetydlig utsträckning). Att informationen skall innehålla upplysningar om förvaltningens egen verksamhet, den politik som styr denna och om den miljö vari den sker, så mycket tycks vara ostridigt. Om den därutöver skall behandla u-ländernas situation i allmänhet och utvecklingens eller underutvecklingens problematik, därom tycks råda delade meningar. Själv har jag svårt att se det vettiga i en organisatorisk eller administrativ uppdelning men har knappast kunskaper och erfarenheter nog för att kunna lämna något vidare bidrag till debatten. Jag tror mig dock böra redovisa ett allmänt intryck, som jag inte torde vara ensam om, nämligen att informationen sedan åtskilliga år tenderar att domineras av åsikts-snarare än faktaförmedling, att denna åsiktsförmedling ligger på ett väl sofistikerat plan för att intressera en bredare allmänhet, och att den domineras av somliga åsiktsriktningar på bekostnad av andra.

Efter detta försök till någorlunda fullständig översikt av biståndsförvaltningens uppdrag, sådant jag tror det borde vara – och i långa stycken är – skall jag peka på några drag i u-landsmiljön, som betyder mycket för biståndsförvaltningens arbetsförhållanden och som hittills tycks ha fått en undanskymd plats i den svenska debatten.

Det viktigaste är de organisatoriska och administrativa svårigheter, som är förknippade med många, säkert de flesta, u-länders utvecklingsansträngningar. Dessa svårigheter – knappheten på "management" av någorlunda tillfredsställande kvalitet – är på sina håll så påtagliga, att de framstår som den kritiska faktorn i utvecklingsprocessen, den som hotar att bromsa varaktiga och stora framsteg under lång tid, snarare än de oftare omtalade och mera iögonfallande knappheterna på kapital eller på utbildad arbetskraft i sig. Med bättre "management" skulle många u-länder kunna åstadkomma snabbare och bättre resultat med tillgängliga resurser av andra slag, även utan stora resurstillskott utifrån, än de i dag faktiskt kan, trots kanske omfattande resurstillskott. Kina är en god illustration i positiv mening till detta påstående, liksom Vietnam, i vart fall Nordvietnam, under krigsåren. Illustration i mera negativ mening kan lämnas av Tanzania, där man trots en enhetlig och målmedvetet fasthållen utvecklingspolitik och relativt sett numera mycket betydande resurstillskott utifrån har stora svårigheter att komma tillrätta med landets grundläggande problem, som är och förblir försörjning med livets nödortf. (Att på några år få fram en någorlunda tillräcklig produktion av spannmål och kött, inklusive lagrings- och transportanordningar av rimlig kapacitet, skulle enligt många utomstående men initierade bedömare inte innebära några svåra tekniska eller oöverstigliga finansiella problem; problemen är av organisatorisk och administrativ, dvs. delvis av personell art.)

Att skaffa sig förmåga att bättre utnyttja de resurser man har eller kan få framstår i många u-länder såsom långt mera avgörande för utvecklingsansträngningens framgång än att skaffa ytterligare resurser utifrån. Trots knappheten på kapital och utbildad arbetskraft i allmän bemärkelse är knappheten på "management" ännu mera kännbar. Och sistnämnda knapphet förvärras i relativ mening genom tillskott utifrån av kapital och utbildad arbetskraft; därav den för många tillfälliga eller långvariga besökare upprörande misshushållningen med utrustning, livsmedel m. m. I denna mening kan det internationella arbetet, vari Sverige energiskt deltar, på att åstad-

komma ökad resursöverföring till u-länderna sägas inte beröra problemets kärna. Å andra sidan kan ju sägas, att länder med en föga dugande förvaltning behöver större resurser för att åstadkomma ett visst resultat än länder med en god förvaltning, varför man i viss utsträckning bör godtaga vad som i våra ögon framstår såsom slöseri – och rentav vara beredd att bidra till att göra det möjligt, varigenom "nettoresultatet" förbättras.

Det kan vidare förtjäna framhållas, att knapphetsfaktorn "management" framstår såsom mera hämmande i länder med ett omfattande statligt inflytande i det ekonomiska livet, såsom Tanzania, än i länder med marknadshushållning av mera traditionellt snitt, med föga direkt statlig styrning av ekonomin. Det är inte min avsikt att här gå in på någon diskussion av förtjänsterna hos s. k. liberala respektive mera socialistiskt präglade ekonomiska system. Men jag tvekar inte att påstå, att det grundläggande problemet för Tanzanias styrelse är att så anpassa tillgången på "management" och det administrativa systemet till varandra, att utvecklingsansträngningen äntligen börjar ge en utdelning i form av en någorlunda stadigt växande produktion per capita.

Den grundläggande svenska biståndspolitiska tesen är att u-länderna själva skall bestämma över användningen av de resurser för utveckling som de själva disponerar eller som tillskjuts utifrån; de sistnämnda betraktas i Sverige såsom ett i regel kvantitativt obetydligt bidrag, en hjälp till självhjälp, som emellertid kan bli av stor betydelse, om man väljer mottagarländer med omsorg.

Denna tes (som jag tveklöst ansluter mig till) har kommit att färga den föreställning man på många håll i Sverige gör sig om u-ländernas tillstånd. Man tenderar sålunda ofta att tillskriva de mottagarländer, vilkas allmänna utvecklingspolitik man sympatiserar med och därför vill stödja, målmedvetenhet, lojalitet och rationalitet hos förvaltningen motsvarande eller överträffande vad som kännetecknar många i-länders. Man tänker sig, att den svensk non-interventionistiska hållningen leder till en konsolidering och konsekvens i handlandet hos mottagarförvaltningen.

Verkligheten är ofta en annan. De flesta u-länder har, oavsett styrelseskick och allmän utvecklingspolitisk inriktning, en illa organiserad, kvalitativt otillräcklig, ineffektiv och till stora delar korrupt förvaltning. Tendensen till ineffektivitet och korruption förstärks av villkorslösa och illa övervakade resursbidrag utifrån, redan därför, att den relativa knappheten på duglig "management" blir kännbarare. Den svenska återhållsamheten kan innebära ett slags vacuum, som snabbt nog fylls av skrupelfria element eller rentav av andra biståndsgivare, som gör sig desto bredare.

I Tanzania, som tar emot Sveriges största bidrag till något enskilt land och där Sverige av och till framstår såsom den i finansiell bemärkelse största biståndsgivaren (Världsbanken/IDA ligger ibland litet före, ibland litet efter), har man sedan någon tid sin uppmärksamhet riktad på "management"-problemets nyckelkaraktär och prövar olika utvägar för att komma tillrätta med denna svårighet. Det måste nog emellertid sägas, att stora förbättringar ligger långt fram i tiden och sammanhänger med möjligheterna att kombinera god utbildning, nationell lojalitet och ändamålsenlig organisation. De utrensningåtgärder, som nu framför allt tillgrips, är nog visserligen nödvändiga men långtifrån ett tillräckligt medel.

Det svenska biståndet till Tanzania kan ingalunda betraktas såsom någon liten uppmuntran till självhjälp utan väger tungt i regeringens utvecklingsbudget (1976/77 utgjorde den 15-16 %). Ett bortfall skulle ha stora konsekvenser. Av större intresse är vilka konsekvenser bidraget skulle få, om effektiviteten i dess utnyttjande kunde påtagligt förbättras.

Mycket har därvid åstadkommit under de senaste båda åren genom intervention i olika, hemma kanske inte alltid uppskattade former av biståndskontoret vid svenska ambassaden i Dar es Salaam. Åtskilligt mera kan göras, i den mån kapaciteten tillåter. Medlen är mer eller mindre diplomatiska uppvaktningar, diskussioner och förslag samt, i de fall klara och långvariga avsteg från tanzaniska åtaganden föreligger, uppskov med utbetalningar eller med utsändande av fältpersonal.

På högt tanzaniskt håll synes man inte bara hysa förståelse för dessa svenska åtgärder; man tycks t. o. m. välkomna dem. Man ser på Sverige inte bara såsom en utställare av checkar och leverantör av varor och tjänster på beställning, utan som en pålitlig, positivt inställd och i somliga avseenden överlägset kunnig partner. Man har i ett viktigt sammanhang efterlyst mera aktivt deltagande från Sverige i Tanzanias utvecklingsansträngning ("concerned participation"). Och därmed menar man - vilket klart framgick av sammanhanget - inte i första hand utsändande av från den svenska förvaltningen operativt fristående personer, utan direkt medverkan från den svenska biståndsförvaltningen såsom sådan. Liknande tongångar hörde jag i början av 1970-talet vid flera tillfällen från tongivande vietnamesiskt liksom från tunisiskt och etiopiskt håll. Men det var på den tiden rätt svårt att få gehör för sådant hemma ...

Det förefaller mig självklart, att ideologiska betänkligheter på hemmaplan inte får stå i vägen för ett tillräckligt aktivt svenskt officiellt utpträdande i u-länderna, när det gäller att med mottagarregeringarnas goda minne söka i någon mån kompensera deras förvaltningsbrister. Det är dock alltså inte fråga om annat än den mångomtalade dialogen. Denna bör dock, såsom numera är fallet i åtminstone Tanzania, få innehålla försiktigt framförda svenska förslag till medelsutnyttjande eller administrativt uppläggning, påpekanden av brister i projektgenomförandet och besked om sanktioner i form av uppskov med svenska prestationer.

Men ytterligare steg bör övervägas för att stötta upp mottagarländernas organisatoriska och administrativa svaghet, vilken som sagt tenderar att träda mera i dagen till följd av en tillväxt hos de resurser, som skall administreras. Ett sådant steg kan vara att biståndsförvaltningen medvetet inriktar sig på att stödja projekt inom ramen för mottagarens utvecklingsplanering, där svensk "management" kan komma till sin rätt trots den främmande omgivningen. Beträffande u-länder, vilkas allmänna utvecklingspolitik Sverige på det hela taget sympatiserar med, bör det vara naturligt att stödja projekt, där Sverige har möjligheter att lämna maximalt stöd på svaga punkter, snarare än projekt som kanske ligger väl till för den biståndsinresserade svenska allmänheten men där direkt svensk medverkan inte framstår såsom ägnad att vara särskilt effektiv. För att illustrera: Kanske svenska regeringen skulle göra mera för att främja politiska strävanden i Tanzania eller Vietnam till förbättring av kvinnornas ställning genom att helhjärtat och långsiktigt engagera sig i ett brobygge eller en industriell

anläggning än genom att insistera på direkt stöd till utbildning av kvinnor. I vissa andra länder än de nu nämnda, t. ex. i Etiopien på kejsartiden, är situationen en annan; där får man inrikta sig på direkt svensk medverkan i det man vill se gjort.

Men även för i-landet Sverige i allmänhet, och för dess biståndsförvaltning i synnerhet, är "management" en knapp resurs - även inräknat sådant av denna resurs, som kan handlas upp i Sverige eller annorstädes för viss tid eller visst ändamål. Vad som finns gott om är pengar för biståndsgivning; att koppla ihop alla dessa med en tillräcklig grad av administrativ medverkan i u-länderna för att få maximalt resultat av den finansiella insatsen är svårt eller omöjligt och kommer tills vidare att så förbli, med tanke på den sannolika utvecklingen av biståndsanslagen och de små utsikterna för kraftig kapacitetsförbättring inom biståndsförvaltningen.

Jag tror att det för de flesta u-länder, som är mottagare av direkt svenskt bistånd, skulle vara nyttigast om biståndsförvaltningen hushållade med tillgänglig administrativ kapacitet så, att den inom varje lands totala utvecklingsansträngning orienterade sig mot en koncentration på ett fåtal, kapitalkrävande objekt med lång genomförandetid, där stöd med svensk "management" kunde komma till sin rätt. Industriprojekt kan erbjuda goda exempel, kanske också långsiktiga besöks- och markvårdsprojekt liksom vissa slag av utbildning.

Det är viktigt att inte ge sig på flera eller mera krävande sådana projekt, än att man verkligen orkar med dem. Den självklara strävan att ha dem förankrade i mottagarlandet och att medverka till att mottagarlandets organ eller personal i sinom tid blir i stånd att effektivt driva anläggningen eller verksamheten utan svenskt administrativt stöd bjuder på särskilda problem; det gäller ju att inte låta utvecklingen åt det hållet stanna av men samtidigt att inte låta den gå så snabbt, att utvecklingsmålet förfelas. I de flesta programländer är det troligt, att endast en del av de rambelopp, som de svenska statsmakterna ställer till förfogande, kan utnyttjas på det sättet.

Resten av rambeloppet gäller det att använda på sätt, som kräver det minsta möjliga av biståndsförvaltningens och mottagarlandets kapacitet. Ändamålsbindningen bör vara så lös, som över huvud taget är förenligt med den svenska uppdragsgivarens tolerans och mottagarlandets önskemål. Enklast vore en renodlad förstärkning av det sistnämnda valutaserv. Eventuellt kan man föreskriva, att vissa slags varor eller tjänster skall importeras för minst samma belopp eller för en angiven del därav, eller binda valutatillskottet eller en del därav till svenska varor och tjänster. Man kan också låta beloppet stå till en lämplig banks förfogande att användas för angivet slags investeringar; fråga uppstår emellertid då, i vilken utsträckning bankens administrativa kapacitet belastas ...

För att sammanfatta: Biståndet bör ställa minsta möjliga krav på mottagarens kapacitet. Det bör i den utsträckning det är förenligt med mottagarens utvecklingspolitik och svensk biståndspolitik koncentreras på ett fåtal projekt, som ger utrymme för svenskt organisatoriskt och administrativt stöd i olika former, i syfte att lindra mottagarens svaghet i sistnämnda avseende. Biståndsmedel, som inte kan utnyttjas på så sätt, bör ställas till förfogande med minsta möjliga ändamålsbindning.

Jag tror att en sådan ordning skulle innebära ett för mottagaren bättre

utnyttjande av den svenska biståndsförvaltningens kapacitet än den nuvarande, där kapaciteten är tämligen jämnt fördelad över ett stort antal områden, med små möjligheter att ge något av dem behövlig uppmärksamhet. Varje höjning av rambeloppen är i och för sig ägnad att accentuera detta läge.

Sedan jag därmed fått fästa uppmärksamheten vid några förhållanden i biståndsförvaltningens arbetsmiljö, som enligt min mening inte hittills tillmätts vederbörlig vikt, skall jag försöka draga några slutsatser av förvaltningsorganisatorisk art av detta jämte det tidigare resonemanget om förvaltningsuppdragets innebörd.

Biståndspolitikerna är en del av u-landspolitiken, som är en del av utrikespolitiken, som samordnas och bereds inom utrikesdepartementet. Andra delar av u-landspolitiken är strävandena efter en ny ekonomisk världssordning, ansatserna till s. k. bredare samarbete såsom avlösare till biståndet till en del länder, och påverkan på svensk handelspolitik, sjöfartspolitik m. m.

Skäl talar för att det s. k. lekmannainflytande, som sker på biståndspolitikerna, organisatoriskt borde knytas till utrikesdepartementet snarare än till verksnivån och avse u-landspolitiken i dess helhet.

Verkställighet av biståndspolitiska beslut, vare sig de är generella eller specifika, ankommer på ett ämbetsverk, för närvarande benämnt SIDA, så snart de avser materiella eller immateriella prestationer utomlands. Verket bör handlägga också andra av statsmakterna beslutade prestationer utomlands än de biståndspolitiskt motiverade. Multilateralt bistånd av allmänt stödande, rent finansiell natur handläggs dock av utrikesdepartementet.

Verket har inom sitt arbetsområde direktivrätt gentemot svenska utlandsmyndigheter i berörda länder. I programländer förstärks beskickningen normalt med ett biståndskontor, bestående av personal som i regel kommer från verket. Biståndskontoret står under ledning av en biståndssattaché, som är direkt underställd beskickningens chef.

De sålunda förstärkta beskickningarna administrerar allt svenskt stöd till ackrediteringsländerna som ankommer på verket. Sedan samförstånd nåtts om hur det av svenska statsmakterna angivna rambeloppet skall utnyttjas – vilket i regel skall kräva ställningstagande av verket i Stockholm – svarar beskickningen för behövlig svensk medverkan i planering, beredning, genomförande och resultatvärdering av de projekt, som skall stödjas av Sverige.

Beskickningen skall därvid i behövlig och möjlig utsträckning utnyttja dels kapaciteten hos sektorinriktade enheter inom verket i Stockholm, dels anskaffningskapaciteten hos rekryterings- och inköpsenheterna. Beskickningen administrerar, hemmaenheterna ställer resurser till förfogande.

Verket i Stockholm består förutom av sektorenheter, rekryteringsenhet och inköpsenhet, bl. a. av en enhet för stöd åt och samordning mellan biståndskontoren, ett sekretariat åt verkschefen, administrativa och andra stöd-enheter samt en informationsenhet.

I land, där prestation skall fullgöras men där biståndskontor inte finns, skall beskickningen vid behov förstärkas, tillfälligt eller varaktigt, genom verkets försorg. Finns inte beskickning på platsen, skall berörd sektorenhet svara för prestationen.

Den administrativa biståndsprcessen, sådan den nu skisserats, bör alltså

ses som ett samspel mellan å ena sidan beskickningarna (förstärkta med biståndskontor) och myndigheterna i mottagar- (anställnings-)landet, å den andra beskickningarna och verkets resurstillhandahållande enheter. Planerings- och beredningsprocessen sker i u-landet och är åtminstone formellt dess angelägenhet; den skall avse projekt såsom sådant, inte i första hand den svenska insatsen däri. Det bör vara angeläget att hålla nere det antal tillfällen, då beslut i ärenden, som har att göra med projekts tillblivelse eller genomförande, behöver fattas i Sverige, liksom anspråken på svensk-språkig dokumentation såsom underlag för sådana beslut.

Beskickningarna/biståndskontorens kapacitet i kvalitativ och kvantitativ bemärkelse blir tydligen av avgörande betydelse; den personal, som skall tjänstgöra där, måste väljas och förberedas med omsorg, och i samråd mellan utrikesdepartementet och verket, från vilkendera sidan den än kommer. Tjänstgöringsförhållandena måste göras attraktiva, och det måste understrykas för personalen hos verket, att flera perioder om minst 2 å 3 år av tjänstgöring vid biståndskontor normalt skall ingå i en biståndskarriär.

Harmoniseringen mellan utrikesförvaltningens och verkets administrativa regler och personalförmåner bör drivas längre än som hittills kunnat ske. Det förefaller mig sålunda klart, att verkets ordning för medelsförvaltning och beslutsdelegering är långt mera ändamålsenlig än departementets, som i åtskilliga avseenden – möblering av tjänstebostäder t. ex. – ter sig löjväckande. Biståndskontorens personal bör ha samma förmåner och status som diplomatisk personal, med undantag enligt min mening för importprivilegier; biståndssattachén bör emellertid ha även dem (så långt den diplomatiska personalen har dem).

Sådana bestämmelser måste finnas, att verket har möjlighet att agera med snabbhet och anpassningsförmåga, då behov uppstår att omfördela personal, tillfälligt eller varaktigt, mellan biståndskontor eller mellan dem och verket i Stockholm. Resebehovet kommer att öka snarare än att minska. Moderna anspråk gör att ökad hänsyn måste tas till medföljande eller hemmavarande familjemedlemmar.

Vad verkets inre organisation beträffar, är det viktigt att renodling sker av varje enhets – biståndskontors eller byrås – funktioner, och att klarhet skapas kring denna funktionsfördelning. Om exempelvis sektorbyråernas roll begränsas till att tillhandahålla resurser, dvs. egen personal, kunnande från annat håll, fältpersonal, konsulttjänster, management-kontrakt etc., kan deras tillväxt hållas tillbaka. Samtidigt är det angeläget att dessa byråers eget kunnande på respektive områden fördjupas och breddas. Verket bör effektivisera sin vidareutbildning av den egna personalen och exempelvis inte tveka att stödja utbildning vid Lantbrukshögskolan eller praktiktjänstgöring hos Skolöverstyrelsen.

Medan sålunda utrikesförvaltningens personal bör söka specialisering på utrikes förbindelser – gärna efter geografisk uppdelning såsom åtminstone ett sätt att nå fördjupning – snarare än på ämnesområden, som sköts bättre på andra håll, bör biståndsverkets personal söka specialisera sig på den särskilda och särpräglade del av utrikesförbindelserna, som avser överföring av varor och tjänster till annat land. Det är fråga om att konstatera visst behov och efterfråga; att finna och mobilisera det efterfrågade; att åstadkomma anpassning av det som skall överföras till mottagarens situation;

att sköta överföringar på sådant sätt att rimlig säkerhet skapas för att det uppställda målet nås. Det är naturligt och behövt, att specialiseringen kan ta sikte på olika led i denna process, på olika mottagarländer och -områden samt på olika ämnesområden (sektorer). Kunskap om svenska förhållanden är väsentlig.

En ökad klarhet kring olika enheters och personers funktioner torde kunna leda till relativt minskat behov av sammanträden och andra kontakter hemma. Den tidskrävande och otympliga direktionsmötesordningen borde kunna förenklas och delvis ersättas med ett skriftligt förfarande. Verkschefens naturliga kontaktbehov borde kunna tillgodoses i enklare, mindre formell ordning än genom direktionsmöten. Det är av samordnings- och också av psykologiska och diplomatiska skäl viktigt, att verkschefen och hans närmaste medarbetare ofta besöker de länder, dit biståndsverksamhetens tyngdpunkt är förlagd.

Min nu lämnade översikt av biståndsförvaltningens organisation och av förvaltningsprocessen, sådana jag skulle önska att se dem, har framför allt åsyftat att åskådliggöra tre element, som jag tror är viktiga: Ett klagörande av förhållandet mellan departement och verk, en förskjutning av beslutsfattandet från verket hemma till beskickningarna/biståndskontoren, och en renodling av funktionsuppdelningen mellan verkets enheter. Därutöver förefaller det påkallat att införa förenklingar och automatik i en mängd avseenden, där verkets arbetssätt för närvarande kräver mycket papper och långa möten. Men att gå närmare på dessa frågor skulle kräva en särskild uppsats.

Bilaga 15 Biståndets administration – former, problem och utvecklingsvägar

Av *Mårten Lindståhl*¹

Utgångspunkter

Enligt uppdraget skulle detta kapitel benämnas "Utvecklingssamarbetets administrativa former – problemområden och utvecklingsvägar". Ordet "utvecklingssamarbete" har av förenklingsskäl ersatts med "bistånd".

Med "bistånd" menas enligt den biståndspolitiska utredningen (SOU 1977:13) "statligt finansierade resursöverföringar från rika till fattiga länder på villkor som är förmånligare för mottagaren än rent kommersiella". Begreppet "utvecklingssamarbete" har under senare år kommit att ofta ersätta "bistånd" m. h. t. att *formerna* för biståndet blivit föremål för vissa jämlikhetssträvanden mellan givare och mottagare.

Innehållsmässigt kvarstår dock den traditionella innebörden att biståndsgivaren skall överföra olika former av resurser (folk eller know-how, varor och pengar) till mottagarlandet. Diskussionen i detta kapitel kommer till en del att uppehålla sig vid hur SIDA löser denna uppgift.

Detta innebär att SIDA som biståndsmyndighet betraktas som någonting givet. Innehållet i SIDA:s uppgifter och sättet att lösa dem kommer emellertid att behandlas förutsättningslöst.

Diskussionen kommer vidare att begränsa sig till det bilaterala biståndet och övrigt bistånd som handläggs av SIDA idag. FN-biståndet utesluts alltså från bedömning. Utrikesdepartementets avdelning för internationellt bistånd kommer dock indirekt att beröras organisatoriskt vad gäller förslagen om ändrad organisation av det länderinriktade biståndet.

Det har varit ett önskemål att hålla detta kapitel tämligen kort. Därför går diskussionen ofta ganska direkt in på nuvarande brister och förslag på möjliga förbättringar. Bakomliggande beskrivningar av sakförhållanden finns på många håll, bl. a. i RRV:s rapporter om SIDA och biståndet under senare år (se t. ex. "SIDA i Tanzania" 1974, "Analys av SIDA" 1974 och "SIDA i Indien" 1976).

Slutligen ett passande citat ur Robert Musils kända roman "Mannen utan egenskaper":

"Vill man utan omak komma in genom öppna dörrar måste man ta hänsyn till det faktum att de har en fast ram: denna princip är helt enkelt ett krav på verklighetssinne. Men om det finns ett verklighetssinne – och ingen torde betvivla att det har sitt existensberättigande – då måste det också finnas något som man kan kalla möjlighetssinne.

Den som har det säger till exempel inte: Här har det eller har känt, kommer att

¹ Mårten Lindståhl är kansliråd i utrikesdepartementet.

att sköta överföringar på sådant sätt att rimlig säkerhet skapas för att det uppställda målet nås. Det är naturligt och behövt, att specialiseringen kan ta sikte på olika led i denna process, på olika mottagarländer och -områden samt på olika ämnesområden (sektorer). Kunskap om svenska förhållanden är väsentlig.

En ökad klarhet kring olika enheters och personers funktioner torde kunna leda till relativt minskat behov av sammanträden och andra kontakter hemma. Den tidskrävande och otympliga direktionsmötesordningen borde kunna förenklas och delvis ersättas med ett skriftligt förfarande. Verkschefens naturliga kontaktbehov borde kunna tillgodoseas i enklare, mindre formell ordning än genom direktionsmöten. Det är av samordnings- och också av psykologiska och diplomatiska skäl viktigt, att verkschefen och hans närmaste medarbetare ofta besöker de länder, dit biståndsverksamhetens tyngdpunkt är förlagd.

Min nu lämnade översikt av biståndsförvaltningens organisation och av förvaltningsprocessen, sådana jag skulle önska att se dem, har framför allt åsyftat att åskådliggöra tre element, som jag tror är viktiga: Ett klargörande av förhållandet mellan departement och verk, en förskjutning av beslutsfattandet från verket hemma till beskickningarna/biståndskontoren, och en renodling av funktionsuppdelningen mellan verkets enheter. Därutöver förefaller det påkallat att införa förenklingar och automatik i en mängd avseenden, där verkets arbetssätt för närvarande kräver mycket papper och långa möten. Men att gå närmare på dessa frågor skulle kräva en särskild uppsats.

Bilaga 15 Biståndets administration – former, problem och utvecklingsvägar

Av Märten Lindståhl¹

Utgångspunkter

Enligt uppdraget skulle detta kapitel benämnas "Utvecklingssamarbetets administrativa former – problemområden och utvecklingsvägar". Ordet "utvecklingssamarbete" har av förenklingsskäl ersatts med "bistånd".

Med "bistånd" menas enligt den biståndspolitiska utredningen (SOU 1977:13) "statligt finansierade resursöverföringar från rika till fattiga länder på villkor som är förmånligare för mottagaren än rent kommersiella". Begreppet "utvecklingssamarbete" har under senare år kommit att ofta ersätta "bistånd" m. h. t. att *formerna* för biståndet blivit föremål för vissa jämlikhetssträvanden mellan givare och mottagare.

Innehållsmässigt kvarstår dock den traditionella innebörden att biståndsgivaren skall överföra olika former av resurser (folk eller know-how, varor och pengar) till mottagarlandet. Diskussionen i detta kapitel kommer till en del att uppehålla sig vid hur SIDA löser denna uppgift.

Detta innebär att SIDA som biståndsmyndighet betraktas som någonting givet. Innehållet i SIDA:s uppgifter och sättet att lösa dem kommer emellertid att behandlas förutsättningslöst.

Diskussionen kommer vidare att begränsa sig till det bilaterala biståndet och övrigt bistånd som handläggs av SIDA idag. FN-biståndet utesluts alltså från bedömning. Utrikesdepartementets avdelning för internationellt bistånd kommer dock indirekt att beröras organisatoriskt vad gäller förslagen om ändrad organisation av det länderinriktade biståndet.

Det har varit ett önskemål att hålla detta kapitel tämligen kort. Därför går diskussionen ofta ganska direkt in på nuvarande brister och förslag på möjliga förbättringar. Bakomliggande beskrivningar av sakförhållanden finns på många håll, bl. a. i RRV:s rapporter om SIDA och biståndet under senare år (se t. ex. "SIDA i Tanzania" 1974, "Analys av SIDA" 1974 och "SIDA i Indien" 1976).

Slutligen ett passande citat ur Robert Musils kända roman "Mannen utan egenskaper":

"Vill man utan omak komma in genom öppna dörrar måste man ta hänsyn till det faktum att de har en fast ram: denna princip är helt enkelt ett krav på verklighetssinne. Men om det finns ett verklighetssinne – och ingen torde betvivla att det har sitt existensberättigande – då måste det också finnas något som man kan kalla möjlighetssinne.

Den som har det säger till exempel inte: Här har det eller har känt, kommer att

¹ Märten Lindståhl är kansliråd i utrikesdepartementet.

hända eller måste hända, utan han tänker: Här kunde, torde eller borde det eller det hända. Och om man förklarar för honom att något är som det är, då menar han: Nå, det kunde förmodligen också vara på ett annat sätt. Möjlighetssinnet skulle alltså rent av kunna definieras som en förmåga att föreställa sig allt som lika gärna kunde vara och inte fästa större vikt vid det som är än det som inte är."

1 Något om SIDA:s uppgift enligt BPM

För en bedömning av den svenska biståndsadministrationen är det nödvändigt att precisera de biståndsvärderingar (mål och principer) som enligt olika statsmaktsuttalanden skall styra biståndet. Den senaste uttolkningen har givits av biståndspolitiska utredningen i dess betänkande "Sveriges samarbete med u-länderna" (SOU 1977:13), i fortsättningen benämnt BPUI.

1.1 De biståndspolitiska målen

En svängning i biståndspolitiken har skett under senare år. Den kan i korthet beskrivas på följande sätt. En ökad vikt har lagts på en bedömning av u-ländernas egen politik. Eftersom biståndet alltid är en marginell insats i u-ländernas utvecklingsansträngningar och biståndets effekter dessutom aldrig kan skiljas från övriga utvecklingseffekter, har tyngdpunkten för beslut om bistånd övergått från granskning av enskilda insatser till en bedömning av den förda utvecklingspolitiken i mottagarlandet.

De biståndspolitiska målen kan struktureras i en ram, och inom denna i ett antal mål.

Ramen består av fyra delar.

- Det grundläggande motivet för bistånd, *solidaritet* med de fattiga länderna, leder till att biståndet måste få en markerad inriktning på social rättvisa och ekonomisk utjämning.
- Biståndet skall åstadkomma eller bidra till en höjning av de fattiga människornas levnadsnivå genom direkta *angrepp på fattigdomen*.
- Biståndet är en *del av utrikespolitiken* och får alltså underordna sig eventuella allmänpolitiska överväganden.
- Biståndet måste, för att bli effektivt, utformas i *anslutning till mottagarlandets egen planering* och med hänsyn till varje lands särskilda behov. "Principen om mottagarländernas rätt att själva prioritera inriktningen av det svenska biståndet måste . . . vara grunden för samarbetet" (BPUI sid. 267).

Den första, andra och fjärde punkten ställer stora krav på kunskap om mottagarlandet hos biståndsadministrationen. Den andra punkten speglar därvid det såväl viktigaste, största som svåraste problemområdet.

Målen ansluter sig helt till vad som senast har framförts av BPUI. Det kan vara en hjälp att, i likhet med vad som gjordes i RRV:s rapport "SIDA i Indien", konkretisera dessa mål genom att ange vidhängande problemområde.

Mål

- Resurstillväxt
- Ekonomisk och social utjämning
- Ekonomiskt och politiskt oberoende
- Demokratisk samhällsutveckling

Problemområde

Låg och osäker tillväxt
Ojämlighet
Låg ekonomisk och politisk autonomi
Begränsade möjligheter att på olika nivåer delta i den politiska beslutsprocessen.

En central sats i BPUI är följande: "Det är enligt vår uppfattning klart att Sveriges bistånd även i fortsättningen skall inriktas på mycket fattiga u-länder. Emellertid är det inte tillräckligt att bistånd går till mycket fattiga länder, det måste också nå ut till de fattiga människorna."

Denna betoning på satsning av biståndet till de fattigaste torde, eller borde, komma att ställa de största kraven på SIDA i framtiden.

1.2 BPM:s betydelse för biståndet

De biståndspolitiska målen kan nog inte betecknas som en dagspolitisk realitet för SIDA. De genomsyrar knappast biståndsplanningen. Avsaknaden av en referens till BPM känns speciellt stor i de landanalyser SIDA gör och som borde innehålla en bedömning av mottagarlandets utvecklingspolitik i ljuset av de svenska biståndsmålen. Detta kommer att behandlas mer under avsnitt 4 nedan.

Av största administrativa betydelse är den förlamande (?) målkonflikt som SIDA arbetar under, där principen om mottagarländernas rätt att själva prioritera inriktningen av det svenska biståndet ("ramen") ibland kommer i konflikt med de svenska biståndspolitiska målen, såsom de är återgivna ovan. Att en myndighet lever i en målkonflikt är inte ovanligt. Men det måste i en sådan situation kunna krävas ett ställningstagande från myndigheten – kriterier för handlande – hur den skall uppträda då denna konflikt uppstår i förhandlingarna med ett mottagarland om biståndets inriktning. Myndigheten skall kunna uttrycka en vilja baserad på kunskap om mottagarlandets behov och utvecklingspolitik å ena sidan, och Sveriges förmåga att tillhandahålla resurser å den andra. SIDA bör sålunda formulera en verkspolicy, baserad på en tolkning av de biståndspolitiska målen. För varje programland bör en landanalys ligga till grund för beslut om vilka kriterier som skall styra biståndets utformning till respektive land.

En utförlig diskussion om detta problem återfinns i RRV:s senaste rapporter om SIDA och biståndet.

Frågan om mottagarcentrering och dess betydelse för SIDA och biståndet kommer att tas upp nedan under avsnittet om "SIDA:s roll".

2 Biståndets administration

Detta avsnitt är inte någon fullständig beskrivning av biståndets administration. Endast de delar som bedömts kunna innebära problem för SIDA tas upp.

2.1 Landprogrammering

Landprogrammering har vuxit fram under 1970-talet som ett uttryck för en vilja att dels sätta in biståndet på ett mer systematiskt sätt i mottagarlandets biståndsplanering, dels underlätta mottagarlandets egen budgetplanering genom att Sverige anger ramar för de kommande tre åren. I grunden ligger också betraktelsesättet att biståndet skall vara underordnat mottagarlandets planering och prioriteringar.

Landprogrammeringsprincipen har många fördelar och många nackdelar. Fördelarna ligger i de bakomliggande idéerna medan nackdelarna blir uppenbara i det praktiska förverkligandet.

Fördelarna är
att planeringssystemet avser ställa mottagarlandets prioriteringar i centrum,
att det medför bättre samordning av biståndet till de enskilda länderna,
att det ökar långsiktigheten i samarbetet,
att det medför enklare utbetalnings- och omfördelningssystem av budgetmedel.

Nackdelarna bottnar i att mottagarländerna ofta inte förmår leva upp till systemets krav på långsiktig planering. Detta innebär att den grundläggande förutsättningen för att landprogrammeringen skall fungera saknas i många fall.

Vidare förutsätter systemet en stark centralplanering i mottagarlandet, som samtidigt rättvisande företräder landets olika utvecklingsbehov. Erfarenheten har visat att det ofta brister i centralplaneringens verklighetsförankring, åtminstone om man med "verklighet" menar de olika faktabaserna. Tekniken med landprogrammering förstärker centralbyråkraternas ställning i landets utvecklingsprocesser.

Utvecklingen mot en centralbyråkratisk biståndsadministration riskerar också att försvåra SIDA:s möjligheter att bilda sig en egen uppfattning om landets verkliga behov, liksom att få insyn i de olika svenskstödda utvecklingsaktiviteterna.

Slutsatserna av det ovan sagda är att SIDA bör försöka minska nackdelarna med systemet genom att bygga ut sin "underrättelseverksamhet", sin analys av utvecklingsbehov och utvecklingsresultat i mottagarlandet. SIDA:s kunskap om mottagarlandet och därmed följande möjligheter att informera statsmakterna om biståndets resultat får inte riskeras.

Vid sidan om behovet av att skapa alternativa kanaler för information bör SIDA utnyttja dialogen med mottagarländerna dels till att klargöra på vilka områden och med vilken typ av resurser SIDA är berett att medverka, dels för att precisera de kriterier för val av insatser som SIDA använder sig av. Det senare innebär att SIDA visar upp sin bild av mottagarlandets utvecklingsproblem sedda i ljuset av de biståndsmål Sverige för vederbörande land i första hand vill främja.

2.2 Landanalys/-rapport

Enligt lagen om biståndets ersättningseffekter² blir varje försök att identifiera biståndets effekter på projekt- eller programnivå ett misslyckande. De genom

² Se RRV:s rapport "SIDA i Indien", 1976.

biståndet frigjorda resurserna i mottagarlandet används givetvis för andra ändamål än dem som biståndet kom att täcka. Eftersom detta är en effekt av biståndet kan man på svenskt håll bara hoppas att mottagarlandets alternativa användning av medlen inriktar sig på områden som Sverige också skulle ha kunnat stödja enligt de biståndspolitiska målen.

Svårigheten att identifiera utvecklingseffekterna av biståndet, oavsett om det är projekt- eller programbistånd, gör det nödvändigt för SIDA att bilda sig en uppfattning om effekterna av den förda utvecklingspolitiken på ett nationellt plan. Detta kan lämpligen ske genom en årlig översyn av landet. Formerna kan vara olika. Etablerade dokument är landanalys och landrapport. Båda förekommer på SIDA, ehuru landrapporten numera är inbakad i samarbetsprogrammet.

Behovet av att en årlig landanalys tas fram av SIDA kan inte nog framhävas. Där kan belysas hur väl det svenska biståndet speglar mottagarlandets behov, inriktas på att lindra de fattigas situation samt i övrigt ligger i linje med relevanta biståndspolitiska mål.

RRV har ingående behandlat landanalysen som en del av SIDA:s biståndsplanering i sin senaste rapport om biståndet, "SIDA i Indien", 1976.

"En landanalys skall kombinera olika aspekter samtidigt som en av dem kan bilda utgångspunkt. En ren mottagarcentrering hamnar i dilemmat att antingen försöka säga 'allt' om landet eller att utgå från, och acceptera, mottagarlandets egen syn på sin situation. En annan utgångspunkt skulle vara en utvecklingsteori. Svårigheten här är att det inte existerar en utan flera (fragment av) utvecklingsteorier och begreppsförvirringen mellan olika teorier är stor. Utgår man från biståndsprocessen så kan det sägas att SIDA i hög grad använt sig av denna utgångspunkt genom att i minimal utsträckning utgå från en analys av (Indiens) situation eller från ett teoretiskt perspektiv. Problemet är emellertid att framställningen inte heller här är länkad till biståndsmålen, varför det blir omöjligt att bedöma om och på vilket sätt biståndet bidrar till 'utveckling'.

Enligt RRV:s mening är det därför rimligt att biståndsmålen blir landanalysens strukturerande princip, vilket samtidigt innebär att analysen blir problemorienterad, dvs. att det är utvecklingsproblem som skall förklaras snarare än en situation som skall beskrivas."

Slutsatsen av det ovan sagda är att SIDA i framtiden hårdare måste inrikta sig på att bygga upp en kunskap om varje mottagarlands förda utvecklingspolitik i en landanalys som struktureras efter de svenska biståndspolitiska målen. En landanalys kan ofta ersätta projekt- eller programvisa utvärderingar mot bakgrund av de problem med biståndets ersättningseffekter som återgivits ovan.

2.3 Land/sectoravvägning

Frågan om SIDA skall vara organiserad efter mottagarländer eller efter ämnessektorer är lika gammal som SIDA självt.

När SIDA tillkom var det naturligt att i första hand söka skapa ett kunskapsområde inom vissa ämnesområden som ansågs vara strategiska för svenskt bistånd. Diskussion om biståndets roll i landets totala utveckling, ersättningseffekter och mottagarcentrering hade ännu inte kommit igång. Personal rekryterades i denna sektoranda och samma personal är, i varje fall på chefs-

planet, i stort sett kvar. Det är därför förstäligt att sektortänkandet fortfarande har en stark ställning i organisationen.

Under senare år, framför allt under 1970-talet, har emellertid "landet" (dvs. mottagarlandet) kommit att ställas i centrum av olika skäl.

För det första har de biståndspolitiska målen landorienterats. Tyngdpunkten har kommit att läggas vid mottagarlandets nationella problem, alltifrån den i BPU I kodifierade inriktningen på fattigdomen och dess orsaker till de olika principerna om ekonomisk och social utveckling och en satsning på landets egna resurser m. m. Någon insikt om i vilken mån biståndet strävar mot dessa mål kan inte erhållas på sektornivå. Biståndet måste sättas in i landets totala utvecklingspolitik. Avvägning hur detta skall ske, dvs. vilka sektorer som skall stödjas, ligger inom en landram.

För det andra kräver den under 70-talet införda landprogrammeringstekniken att biståndet avpassas efter och samordnas med landets totala utvecklingsplanering. Det kan med visst fog hävdas att SIDA inte förmått leva upp till denna samordningsroll gentemot flera av mottagarländerna. Med landprogrammeringen har också följt en i vissa avseenden förenklad beredning av de enskilda insatserna.

För det tredje har på senare tid vissa biståndformer vuxit sig starka, framför allt olika former av planbistånd, som inte anses kräva så mycket av SIDA i planering, men som däremot förutsätter – eller borde förutsätta – ett gediget landkunnande för att SIDA med rimlig säkerhet skall veta vad man stöder.

För det fjärde har de tre faktorerna ovan medfört att SIDA i långt högre grad än tidigare måste analysera utvecklingen i varje land i en landanalys (jfr. avsnittet ovan om Landanalys). Biståndet måste ses i ett utvecklingsperspektiv. Svårigheten ligger bl. a. i att avgränsa biståndets roll i landets totala utvecklingsansträngningar.

För det femte har det ställts krav på en (samordnad) svensk u-landspolitik. BPU I diskuterar förutsättningarna för detta i sin rapport. Innebörden är bl. a. att biståndspolitiken är en del, och endast en del, av en samordnad svensk u-landspolitik. Det blir i det perspektivet speciellt angeläget med en övergripande analys av Sveriges relationer med mottagarlandet. S. k. biståndsexterna faktorer måste tas in i bedömningen av biståndets effektivitet. Den kända kollisionen på sina håll mellan svensk handelspolitik och svensk biståndspolitik måste leda till en landanpassad total u-landspolitik från svensk sida.

För det sjätte, slutligen, kan det möjligen vara så att SIDA:s relativa underbemanning på ländersidan har lett till en alltför kraftig utbyggnad av utrikesdepartementets avdelning för internationellt bistånd. Var länderkunnandet finns organisatoriskt kan kanske sägas spela mindre roll. Följden har emellertid blivit att u-avdelningens uppgifter till stor del är av verksamhetskaraktär vilka normalt borde ligga på SIDA enligt svensk förvaltningspraxis.

Den sektorkompetens som SIDA bör kunna uppvisa har i förhållande till länderkompetensen en stödjande funktion. Den bör framför allt komma till uttryck som en kartläggning och utveckling av den svenska resursbasen. Denna funktion är hittills relativt utvecklad – med ett eller annat undantag.

En lika viktig uppgift är att anpassa den svenska insatsen i landets ut-

vecklingsmiljö såsom den styrs av ekonomiska, politiska, sociala, religiösa och kulturella faktorer. För att detta skall lyckas SIDA krävs en ingående kunskap om varje mottagarland som kommer i fråga för insatser.

Avvägningen mellan SIDA:s land/sektorinriktning är helt beroende av vilken roll man vill tilldela SIDA i biståndet. Diskussionen om SIDA:s roll tas upp i avsnitt 4 nedan.

2.4 Insatsberedning

SIDA:s insatsberedning behandlas utförligt av andra författare i denna utredning. Här skall endast framföras några faktorer av betydelse för biståndets organisation.

2.4.1 Landanalys förutsätts

Insatsberedningarna måste grunda sig på en analys av mottagarlandet som ger en sådan beskrivning av landets utvecklingsplaner att en bedömning kan göras hur väl den föreslagna insatsen ligger inom dessa planer, m. a. o. var i utvecklingsprocessen den svenska insatsen kommer in.

2.4.2 Insatsmål

Metodhandbokens anvisningar om precisering av mål för insatsen är knappast meningsfulla i de fall då insatsen består i kapitalöverföring till ett sektorprogram eller helt enkelt till mottagarlandets utvecklingsplaner. Endast för sådana insatser som innehåller överföring av know-how och där SIDA:s medverkan är stor (kanske avgörande) kan en koppling till några övergripande mål försvaras. Normalt bör dock den kopplingen finnas i samarbetsprogrammet och/eller i landanalysen. Insatsberedningen borde således kunna förenklas i detta avseende.

2.4.3 Insatsberedning

Insatsberedningen bör förläggas till mottagarlandet och därvarande *biståndskontor*. Frågan vad som kan delegeras till biståndskontor skall ställas omvänt: Vad kan inte delegeras till biståndskontor? Förutsatt

- 1) att en genomarbetad och förankrad landanalys föreligger,
- 2) att kriterier finns utarbetade för vad som skall stödjas inom olika prioriterade sektorer i mottagarlandet, samt
- 3) att resursbasen i Sverige är känd (personer, budgetmedel, varor)

bör insatsberedningen helt kunna göras på fältet. Eventuell specialistkompetens – på SIDA eller utanför – kan kallas ned i olika skeden av beredningen. Beslut om insats, i den mån ett sådant behövs och inte är fattat på idéstadiet (eller ev. i samband med årsförhandlingarna), görs av direktionen i Stockholm med en föredragande från biståndskontoret.

Två huvudfrågor för insatsberedningen är att

- 1) dels klargöra i vilken "miljö" insatsen skall verka – och här döjer sig många olika faktorer av ekonomisk, social, kulturell och religiös natur;
- 2) dels visa på vilka resurser som krävs och vilka resurser som kan mobiliseras inom mottagarlandet. I vilken grad kan biståndet tänkas fungera som hävstång?

I den mån insatsberedningen skall genomföras i samarbete med mottagarländerna (förslag om detta har framförts) kan konflikter förutses uppkomma i värderingen av ovanstående två punkter.

Ett förslag till insatsberedning som diskuteras mycket på sistone är att det reella beslutet om insats skall ske på basis av en idépromemoria. Detta förefaller vara en rationell lösning förutsatt att kunskapen om landet och om berörd sektor i det landet är god. I så fall skulle framtagande av insatspromemoria ("Plan of operation") kunna ses som ett övergångsstadium mellan förberedelse och genomförande av insatsen. Ett beslut om insats först efter insatspromemoria kan dock vara att föredra för s. k. "tyngre" insatser (se nedan).

Insatsberedningen bör *anpassas* efter insatsens art. Ett strikt efterlevande av t. ex. SIDA:s metodhandbok är inte alltid ändamålsenlig. Sålunda bör insatser som SIDA i sin senaste anslagsframställning betecknar som "lätta"³ egentligen inte ha någon annan beredning än ett insatsbeslut med hänvisning till samarbetsprogram och landanalys.

Däremot bör "tyngre" (mer administrativt betungande) insatser förberedas på ett grundligare sätt eftersom SIDA:s medverkan här är mer avgörande för insatsens genomförande och förlopp. "Tyngre" insatser är i allmänhet sådana som innehåller en stor kompetent folk (know-how) och/eller varor.

Det kan ifrågasättas om inte insatsbeslutet för "tyngre" insatser borde förutsätta en sådan grundlig insatsberedning (insatspromemoria). Detta är sannolikt av största vikt mot bakgrund av de under senare tid ökande krav från mottagarländerna på SIDA:s aktiva medverkan i ändamålsdestinerade insatser ("technical aid").

2.4.4 Organisation

Insatsgruppernas storlek och sammansättning bör tas under omprövning. Även om insatsberedningsmetodiken varierar mellan olika sektorbyråer och någon verksamhet som följs inte är fastlagd är det oftast endast sekreteraren i insatsgruppen som har det reella greppet om beredningsarbetet. En ordning där insatsgruppen minimeras till länderhandläggare och närmast berörd sektoransvarig på biståndskontoret bör provas. Övriga kan då komma in som remissinstanser inför ev. beslut i direktionen.

2.5 Resursmobilisering

Svensk biståndsförvaltning har ju tre huvuduppgifter som administratör av bistånd till mottagarländerna.

³ Enligt författarens tolkning av texten sådana insatser där en beredning inte ger något nytt utöver vad som redan finns i samarbetsprogram/landanalys eller där någon uppföljning i annat än nationella termer inte kan göras (landrapport).

- 1) Analys av mottagarlandets biståndsbehov och utvecklingspolitik
- 2) Anskaffa resurser
- 3) Överföra know-how i form av "tekniskt" bistånd.

En fjärde uppgift, som dock kan ligga inom den första, är att utvärdera SIDA:s roll i biståndet och effekterna av biståndet.

Med "bistånd" kan helt enkelt menas mobilisering av resurser – i mottagarlandet och i Sverige (givarlandet). Mobilisering av resurser i mottagarlandet är en förutsättning för att bistånd från givarlandet skall bli meningsfullt.

Här skall emellertid något diskuteras det skenbart självklara i att också Sverige (givarlandet) mobiliserar resurser för sin del i mottagarlandets utveckling.

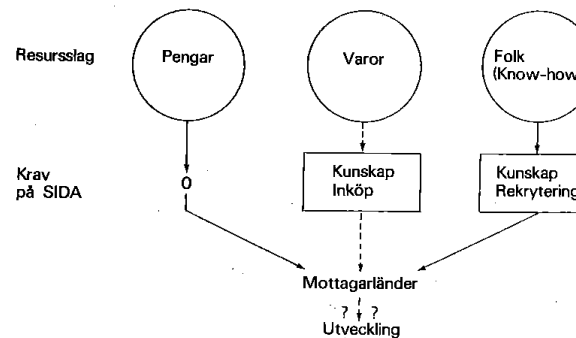
Med resurser menas då inte primärt (från biståndsadministrativ synpunkt) pengar. Överföring av pengar, t. ex. i form av importstöd, bör snarare betraktas som bidrag än bistånd, eftersom enbart pengar inte har någon kunskapsförhöjande egenskap. Därmed givetvis inte sagt att inte pengar kan användas för att skaffa mottagarlandets kunskap.

SIDA:s roll som resursanskaffare anknuter istället till de två andra resurslagen, varor och folk (know-how).

För detta krävs *för det första* att SIDA känner Sveriges utbud av varor som är eller kan vara intressanta för mottagarländernas basbehov och har en organisation som inhandlar dessa för mottagarländernas räkning så effektivt som möjligt.

För det andra krävs att SIDA känner inom vilka områden, och där vilka personalkategorier (personer), Sverige har hög specifik kompetens. Dessutom krävs, precis som för varor, att SIDA har en effektiv "upphandlingsorganisation", dvs. rekrytering.

Nedanstående figur visar för vilka resurslag det behövs en biståndsadministration i Sverige.



Figur 1

Graden av professionalism på sektorbyråerna när det gäller kunskap om vad Sverige kan erbjuda i varor och folk (know-how) kan avsevärt höjas. Vissa ansträngningar att leva upp till en högre kompetensnivå har under senare tid dock gjorts, speciellt på Lantbruksbyrån. SIDA har också en jämförelsevis väl fungerande inköpssektion.

SIDA har alltså en traditionell biståndsadministrativ apparat för resursförmedling, när resurserna är kända. Det är emellertid svårt att skaffa sig kunskap om vilka resurser som finns att tillgå för utvecklingsändamål. Ändå är det dessa kunskaper som höjer biståndsadministrationen till en organisation för hjälp till utveckling. Mycket av de kvalitetsproblem som SIDA säger sig brottas med skulle lösas om SIDA skaffade sig bättre kännedom om och kontroll över resursbasen i Sverige – och helst även internationellt.

Denna brist har alltid funnits hos SIDA. Orsaken till att bristen kommer att bli mer besvärande i framtiden är att mottagarländerna under senare tid kommit att ställa högre krav på SIDA:s aktiva medverkan i kunskaps-höjande insatser. Problemet för SIDA är inte längre att som ofta tidigare snabbt hitta rimliga avsättningsområden för biståndsanslagen utan att, som SIDA också själv påpekar i sin senaste anslagsframställning, ge biståndet en högre kvalitet.

En annan lösning på resursfrågan kan vara att skicka experter på "intermediate level" mellan olika u-länder. Det är inte alltid som en expert från just Sverige fungerar effektivast i u-landsmiljö. Detta lär SIDA redan försökt stödja i liten skala. SIDA skulle emellertid mer systematiskt kunna göra en kartläggning av programländernas kompetens inom olika basbehovsområden och sondera möjligheterna att främja en utbytesverksamhet mellan vissa länder. Det vore såväl billigare som effektivare i många fall, t. ex. inom jordbruk, på byutvecklingsområdet eller inom undervisningsväsendet på primärskolenivå.

En allvarlig risk med bristande professionalism är att man kan helt råka i händerna på konsulter. Att utnyttja konsulter rätt är en svår konst. Grundregeln bör vara att utnyttja dem som specialister i första hand, inte enbart som resursförstärkning. Därtill är de för dyra. Ett annat krav är att sätta in dem i rätt fas av arbetet. Erfarna projektledare vet att konsultens arbete blir vare sig det avsedda eller, i allmänhet, bra, om inte konsultupphandlaren väl behärskar det fält inom vilket konsulten skall arbeta.

2.6 Fältorientering

2.6.1 Förutsättningar

En ökad grad av fältorientering, dvs. delegering till fältet (biståndskontoren) av biståndsverksamheten, förutsätter en länderorienterad organisation på SIDA. En stark argumentering för ökad fältorientering har framförts bl. a. i en rapport från en intern arbetsgrupp på SIDA 1975-12-19.

2.6.2 Definition

I den rapporten definieras "fältorientering" analytiskt genom att sägas betyda: "en tolkning av biståndets mål (att nå de eftersatta grupperna)" samt vara "ett uttryck för att fältet skall vara aktivitetscentrum och att kontakten och samarbetet med mottagarlandet är en primär arbetsuppgift för SIDA".

Hela organisationen bör vara fältorienterad, sägs det vidare. Detta förklaras innebära "i princip endast arbetet med beredning, förvaltning och resursöverföring i samband med insatser i mottagarländerna". Särskilt viktigt sägs

det vara att "utröna mottagarlandets önskemål och föra en dialog med detta".

Som framgår av citaten är viljeinriktningen klar, även om preciseringen i uttalandena torde kunna förbättras.

2.6.3 Uppgifter

Som påpekats i andra sammanhang är SIDA:s ambition i princip att delegera mer till fältet. Detta hindras bl. a. av biståndskontorens ibland bristande kapacitet. Praxis beträffande biståndskontorens ansvarsnivå är därför synnerligen varierande.

I linje med den ökade betoningen på mottagarcentrerat bistånd är det naturligt att lägga ut all beredning av landanalyser, samarbetsprogram, insatser, uppföljningar och landrapporter på biståndskontoren (jfr även avsnitt 2.4.3 ovan). Ett förslag på vilka funktioner som bör kunna utföras på fältet ges i avsnitt 5 nedan.

2.6.4 Tjänster

Eftersom biståndskontoren i allmänhet inte har tillräckliga resurser för ett större beredningsansvar idag, samtidigt som det är angeläget att fördjupa SIDA:s länderkunnande, bör den nuvarande lösningen av antalet biståndskontorstjänster upphöra. Det rationella vore, mot bakgrund av statsmakternas uttalade ambitioner med landprogrammering, mottagarcentrering etc., att slå ihop antalet tjänster för SIDA och biståndskontorsorganisationen och fördela dem mellan fältet och SIDA-S efter redovisat behov. I praktiken skulle detta kunna organiseras så att antalet fälttjänster tilläts variera över tiden, men läsas årsvis i budgetförhandlingar. SIDA har begärt en sådan förändring i flera anslagsframställningar, men utan gehör från regering och riksdag.

Ett konsekvent genomförande av fältorienteringen skulle kunna innebära att merparten av sektorbyråtjänsterna flyttas till biståndskontoren. En gemensam tjänstestruktur hemma och ute måste då också genomföras.

2.6.5 Integration

Biståndskontorens status i verksamhetslandet är en viktig fråga liksom det angelägna i att Sverige utnyttjar sina utlandsbaserade tjänstemän på ett sätt som tillvaratar alla möjligheter till samordning och effektivitet. I detta syfte beslöts enligt 1972 års statsverksproposition att en integration av biståndskontor och ambassad skulle äga rum med verkan från 1973. Integrationen innebar att biståndskontoren gjordes till enheter inom berörda beskickningar. Samtidig kontorspersonal blev underställd utlandsmyndighetens chef. I frågor inom SIDA:s kompetensområde skulle SIDA ha direktivrätt.

Man kan idag konstatera att detta ännu inte är genomfört, annat än om det råkat ligga i berörda personers gemensamma intresse på biståndssambanderna. Orsakerna är naturligtvis flera.

Såväl SIDA som UD saknar en samordnande ledningsfunktion visavi fältorganisationen. Detta innebär bl. a. att det inte funnits någon enhet som

sett till att beslutet om integration blivit genomfört eller ens drivit på ett förverkligande. Följden är att områden, som förvisso skulle behöva samordnas, såsom *utbildning* i varandras arbetsområden, gemensam beredning av *rekrytering* åtminstone till chefsposter – kanske även samtliga handläggarposter –, olika *administrativa* rutiner, anställningsformer och *tjänstgöringsvillkor*, fått leva vidare ostörda av förändringskrav.

Vinsterna med den beslutade integrationen ligger främst i

- 1) en gemensam uppfattning om det för biståndsbassader viktigaste arbetsområdet, nämligen bistånd,
- 2) ett samordnat utnyttjande av resurserna gentemot intressenterna i Sverige,
- 3) ett samordnat utnyttjande av resurserna i Sverige (t. ex. för rapportering, internutbildning, lokaler, utrustning och bostäder),
- 4) ett gemensamt uppträdande gentemot värdlandets myndigheter.

Däremot är integrationen inte i alla avseenden beroende av gemensamma administrativa rutiner, även om detta är eftersträfvansvärt. De väsentliga fördelarna ligger i den operativa integrationen, som den skisserats ovan.

UD och SIDA har i många stycken olika administrativa system. Mest besvärande för en administrativ samordning är olikheterna i budget-, redovisnings- och anslagssystem. Ett rationellt utnyttjande av svensk utrikesrepresentation torde förutsätta gemensamma administrativa lösningar.

Riktmärket för en genomgripande administrativ nyordning vid de svenska utrikesrepresentationerna bör vara en hög grad av självständighet och flexibilitet, styrt av en gemensam upprättad verksamhetsplan, som avstäms årligen med hemmamyndigheterna.

2.6.6 Slutsatser

Avslutningsvis kan konstateras att SIDA:s fältorientering av olika skäl vare sig är konsekvent eller tillräckligt genomförd. Vad som skulle kunna decentraliseras har angetts ovan. För att dessa arbetsuppgifter tillfredsställande skulle kunna utföras på fältet krävs

- 1) en förstärkt ledning av fältorganisationen på SIDA (och UD),
- 2) en kvalitativ förstärkning av biståndskontoren,
- 3) en kvantitativ förstärkning av bk på SIDA:s bekostnad,
- 4) en bättre samordning av UD:s och SIDA:s resurser.

Det bör betonas att rekryteringen av biståndskontorspersonal är en nyckelfråga, om man vill garantera hög kvalitet på biståndet och hög kompetens i administrationen. Dessa två faktorer är avgörande för graden av fältorientering.

Eftersom SIDA:s organisation efter en genomförd fältorientering huvudsakligen kommer att behöva bestå av direktion, länderansvariga och kamerala och kontrollerande funktioner, skulle detta innebära att det huvudsakligen är sektorbyråerna som kommer att decentraliseras. En minskning av SIDA-S skulle antagligen också avsevärt minska bördan av internremisser. En med UD gemensam administration av fältorganisationen bör eftersträvas.

2.7 Något om resultatvärdering

RRV har i sina revisionsrapporter drivit frågorna om SIDA:s ansvar i resultatvärderingsfrågor. Den intresserade läsaren hänvisas till t. ex. "Analys av SIDA" (1974) och "SIDA i Indien" (1976).

SIDA har ansvar för utvärdering av biståndet på två nivåer. *Den första* består i en analys av programlandets förda utvecklingspolitik och resultaten av denna, speciellt i de hänseenden som är av primärt intresse enligt de svenska biståndsmålen, t. ex. situationen för de fattiga i landet. Formen för denna utvärdering kan vara landrapport, eller en årligen uppdaterad landanalys.

De metodologiska problemen i landanalys är stora men inte oöverstigliga. Det väsentliga är att rapporteringen relateras till vad som är intressant för Sverige från biståndssynpunkt, nämligen biståndsmålen. (Se avsnitt 2.2 ovan).

Den andra nivån är ett svårare område för utvärdering, SIDA:s egen roll i biståndet. "Hur väl har Sverige lyckats bidra till den av mottagarlandet önskade utvecklingen?"

BPU har i sitt betänkande betonat SIDA:s ansvar för att också utvärdera sin egen roll i biståndet. Hur detta skall gå till går man emellertid inte in på.

Problemen med denna typ av utvärdering hör till de eviga inom biståndsadministrationen. Man kan ställa upp mer eller mindre avancerade frågor, vars svar i varierande grad sannolikhöjer att SIDA och det svenska biståndet strävar å samma håll som mottagarlandets utvecklingspolitik samtidigt som de svenska biståndsmålen uppfylls.

Man kan dock dela upp kriterierna på hur SIDA:s medverkan i utvecklingsprocessen utfallit i *formella* och *informella*.

De *formella* kan sägas bestå av insatsens överensstämmelse med mottagarlandets utvecklingspolitik, utvecklingsplaner och behov. Vidare måste hit räknas SIDA:s och mottagarlandets faktiska agerande i förhandlingar, samt formuleringar i avtal. Slutligen måste överensstämmelse också föreligga mellan genomförd insats och biståndsmål å den ena sidan respektive biståndets planering å den andra.

De *informella* kriterierna är fler och ibland svårare att identifiera. Hit hör analyser av förutsättningarna för projektets/programmets utvecklingseffekter i landet med de restriktioner som alltid finns i form av ekonomiska, sociala, religiösa, kulturella och, t. ex., transporttekniska faktorer. Vidare är landets faktiska mobilisering av egna resurser, inte bara i initialskedet, av största vikt.

Frågan om i vad mån insatsen speglar landets verkliga behov eller bara är ett utslag av landets försök att anpassa sina önskemål efter vad man tror Sverige är intresserat att bistå är ytterst väsentlig att få svar på men också nästan omöjlig att besvara. Indikationer på graden av "verkligt behov" kan vara regeringens förankring i de breda folklagren, planeringsministeriets förankring i fackministerierna eller centralförvaltningens förankring i regionerna. Viktig information om mottagarnas önskemål skulle också kunna erhållas ur landanalysen, nästan oberoende av mottagarlandets formella framställning.

Svårigheterna att värdera SIDA:s roll i biståndssamarbetet hänger ihop med verkets monopolställning. En bedömning av hur väl SIDA lyckas bör, för att bli meningsfull, ställas i relation till hur "ett annat SIDA" skulle ha lyckats. Jämförelse med andra givarländers biståndsförvaltningar kan bara delvis användas. Jämförelser med enskilda organisationer är relevanta bara i vissa begränsade avseenden. Så mycket större är mot denna bakgrund SIDA:s moraliska plikt att redovisa hur dess medverkan fallit ut. I detta sammanhang gör det också ett förtroendeingivande intryck om gjorda misstag redovisas, under antagandet att SIDA drar lärdom av dem.

3 SIDA:s kapacitet – för vad?

SIDA:s anslagsframställning 1978/79 uppehåller sig utförligt vid problemen med verkets kapacitet. En offentlig redovisning av dessa bekymmer är periodiskt återkommande och brukar drastiskt påverka biståndskanaler eller biståndsformer. Sålunda sjönk den andel av biståndet som SIDA själv administrerade budgetåret 1968/69 från 70 % till ca 45 %. "Mellanskillnaden" delegerades till FN:s internationella fackorgan, s. k. multibi-bistånd. Något senare uppfanns biståndsformen "importstöd", som svarade för den största delen av biståndsanslagets ökning under de sista "spurt"-åren fram till dess att 1 %-målet uppnåddes.

SIDA:s kapacitetsproblem sägs ha sitt ursprung dels i att antalet samarbetsländer har ökat, dels i den tillämpade landprogrammeringstekniken, som i sin tur stöder sig på den s. k. mottagarcentreringsprincipen. Därigenom får mottagarlandet ett avgörande inflytande på valet av samsamarbetsområden. Eftersom dessa ofta har social inriktning, som är krävande för båda parter, ställs stora krav på SIDA:s medverkan och kapacitet.

SIDA klagar över att kapaciteten "räcker nu endast till att ge en del av detta bistånd det sociala innehåll som Sverige förordar. Kapaciteten är inte heller tillräcklig för u-ländernas krav på engagerad medverkan från svensk sida i utvecklingssamarbetet".

SIDA noterar således konflikten mellan att ställa upp på mottagarländernas villkor i biståndet (mottagarcentrering) och önskan att genomföra biståndet enligt de svenska biståndsmålen. Däremot fullföljer man inte analysen genom att diskutera vilken SIDA:s roll i samarbetet med mottagarländerna kunde eller borde vara, t. ex. genom att prioritera vissa utvecklingsområden och klargöra med vilka resurser SIDA kan medverka. Orsaken är sannolikt att SIDA inte har tagit fram något underlag för en måldiskussion med de enskilda programländerna och inte heller tillfredsställande känner till vilka resurser, främst know-how, som skulle kunna utnyttjas i samarbetet med visst mottagarland.

SIDA gör dessutom i sin kapacitetsdiskussion en koppling mellan egna administrativa resurser och anslagets storlek som inte är bärande. Avgörande är i stället SIDA:s uppfattning om sin roll i utvecklingssamarbetet.

Kapacitetsdiskussionen förs sedan vidare mot en förmodad överensstämmelse mellan SIDA:s administrativa kapacitet och biståndets kvalitet. Bortsett från att uttrycket "biståndets kvalitet" aldrig definieras är det välbekant

för envar som något studerat utveckling i u-länder att, om biståndskvalitet sätts lika med utvecklingseffekt, "kvaliteten" inte går att härleda till just biståndets roll, eftersom biståndet alltid är marginellt i mottagarlandets utvecklingspolitik.

Om man således inte skall ha några illusioner om att kunna definiera biståndskvalitet som någon form av utvecklingsresultat i mottagarlandet som kan hänföras till bistånd, är det däremot möjligt (och önskvärt) att förstärka och dokumentera förutsättningarna för goda biståndseffekter i en landanalys, som beskriver och analyserar mottagarlandets utvecklingspolitik och genomförandekapacitet.

I den mån man skall förbättra SIDA:s kapacitet så är det således genom att omfördela resurserna så, att planeringskapaciteten och landkunskapen ökar. Givetvis underlättas SIDA:s medverkan i utvecklingssamarbetet om en begränsning sker av antalet programländer och av antalet sektorer inom vilka SIDA kan medverka.

SIDA använder sedan flera år konsulter av olika slag för att förstärka sin berednings- och genomförandekapacitet. Att detta ställer stora krav på SIDA för att garantera ett effektivt utnyttjande av biståndsanslaget har redan påpekats.

4 SIDA:s roll i biståndet

Det moderna biståndets historia präglades länge av det grundläggande antagandet att inte bara pengar utan även teknologi, kunnande och insikt i "utvecklingens väsen" låg förborgad i industriländerna. Projekt skisserades, teknologier mobiliserades och teorier utarbetades i den 1:a och 2:a världen för export till den 3:e, paketerade i filantropiska emballage.

Det märkliga med denna form av bistånd var inte så mycket att den sattes i system (50- och 60-talens utvecklingsoptimism) utan att den kunde fortgå så länge. Inte förrän i början av 70-talet kom denna biståndstes att omprövas under trycket från en opinion både hemma och i tredje världen. Denna etisk/politiska baksmälla gav upphov till ett nytt perspektiv på bistånd: det måste vara "mottagarcentrerat" (dvs. ges på mottagarens villkor) och inte som tidigare "givarcentrerat". Varje antydning till större givaraktivitet har alltsedan dess bemötts med stor indignation. Biståndets retorik, rubrik och utformning ändrades följaktligen:

- u-hjälp blev bistånd, blev samarbete på mottagarens villkor;
- bundet blev obundet;
- krediter blev gåva;
- projektbistånd blev programstöd, blev planbistånd;
- tillväxt byttes mot utveckling genom fördelning;
- etc.

I viss mån kan man säga att denna omsvängning i biståndspolitiken skedde parallellt med och kopplat till den utvecklingsteoretiska debatten, som under senare delen av 60-talet alltmer kommit att betona beroende (strukturteorin) snarare än brist (gapteorin) som den utvecklingshämmande faktorn. För

biståndet blev det därmed eftersträvansvärt att frigöra mottagarländerna och människorna i mottagarländerna från ett utvecklingshämmande beroende av omvärld/överhet.

Det finns all anledning till att ansluta sig till mottagarcentreringen som styrande princip. Men det är också nödvändigt att påpeka dess begränsningar och betona nödvändigheten av att föra diskussionen vidare. Att diskutera bistånd enbart genom hänvisning till givarcentrering/dåligt och mottagarcentrering/bra förrycker diskussionen från vad den i grunden borde handla om: våra möjligheter att bidra till en nationell *utvecklingsprocess*.

För att försöka klargöra begränsningarna i det perspektiv på bistånd där givar/mottagarcentrering görs till en övergripande fråga kan vi utgå från följande fråga: "Hur hänger mottagarcentreringsprincipen samman med utvecklingsstöd?"

Bland flera som arbetar inom biståndsverksamheten möter man en attityd av att "ger vi biståndet en mottagarcentrering så ger vi det också i själva verket en utvecklingscentrering".

Inte minst har denna attityd framkommit i SIDA:s svar på RRV:s genomgång av biståndshandläggningen ("Analys av SIDA" och "SIDA i Indien"). Utan att vilja påskina att RRV:s bedömning är något slags gudsord i sammanhanget är det ändå intressant att se, att när RRV gjorde gällande att mottagarcentrering bäst borde betraktas som en restriktion för biståndet, hävdade SIDA att mottagarcentrering i själva verket utgör ett *biståndspolitiskt mål* (och kanske det mest centrala). Med andra ord, med antagandet att biståndets syfte är att stödja/möjliggöra/initiera en utvecklingsprocess synes SIDA:s tolkning innebära att mottagarcentrering är detsamma som utveckling – en för verket ganska smärtfri och "fördelaktig" uttolkning. Ty konsekvensen blir ju att givarens insikter i och behov av kunskap om vad utveckling och underutveckling innebär/betyder blir helt överflödiga. Ger man bistånd på visst sätt, så uppfyller man också målet med gåvan.

Paradoxalt nog har, samtidigt som denna profilering ägt rum på SIDA, den allmänna liksom den akademiska debatten blivit allt intensivare om vad utveckling och underutveckling egentligen är. Detta gäller såväl i vårt eget samhälle som inom u-länderna.

Denna SIDA:s inställning till sin roll i utvecklingssamarbetet är otillfredsställande, t. ex. om kvaliteten i biståndet eftersträvas.

Biståndskvalitet *från mottagarlandets synpunkt* kan då definieras som ett, med landets kriterier, produktivt bidrag till utvecklingsprocessen. Vilka dessa kriterier är, får givetvis söka utrönas för varje enskilt land. Eftersom landet utsetts till mottagarland baserat på en bedömning från BPM-synpunkter kan rimligtvis kriterierna inte ligga så långt från vad Sverige skulle kunna sätta upp som önskvärt för landet i fråga.

Ser man på kvalitetsbegreppet *från givaradministrativ synpunkt* bör kriterier kunna utformas som "mått" på hur väl Sverige lyckats anpassa sin biståndsprofil till mottagarlandets utvecklingspolitik, samt hur väl man lyckats kartlägga, utveckla och anskaffa resurser (folk och varor) som är lämpade att bidra till landets utvecklingsprocess.

Det mottagarcentrerade kvalitetsbegreppet skall kopplas till krav på länderinriktning av SIDA:s organisation. Uppgifterna är här främst landanalys och landkunnande.

Det givaradministrativa kvalitetsbegreppet förutsätter landkunnande, men utmynnar "därunder" i krav på specialisering inom olika sektorer. För att "skaffa fram resurser" räcker det med sektorkunnande, men skall de "bidra till landets utvecklingsprocess" krävs landkunnande.

5 Tre alternativ för svensk biståndsorganisation

Ett ideal, eller önsketänkande, i all organisationsteori är att organisationen skall spegla uppgifterna (och ingenting annat).

I de organisationsalternativ som skall presenteras utgår vi liksom tidigare från att SIDA:s uppgift är att vara

- landanalytiker,
- resursanskaffare och
- kunskapsöverförare.

Det är dessa tre uppgifter som motiverar existensen av ett SIDA. Andra uppgifter, som SIDA har idag, förutsätter inte biståndskompetens och kan därför likaväl ligga utanför SIDA.

Ytterligare förutsättningar för de tre organisationsalternativen är, mot bakgrund av tidigare diskussion, att SIDA skall vara länderorienterat i sitt analytiska arbete och fältorienterat i sitt administrativa arbete.

Mot denna allmänna bakgrund skall två organisationsalternativ presenteras:

- 1) Alternativ Paribus, som är en defensiv förbättring av dagens SIDA,
- 2) Alternativ Ceteris, som, med ett visst mått av fritänkande (möjlighetsinne), är ett realistiskt alternativ.

Alternativ Paribus

I detta alternativ är

- SIDA-S' uppgifter att ta fram policy och riktlinjer för biståndet per land och sektor, granska insatsförslag från mottagarlandet, besluta om insatser, skaffa fram och överföra resurser samt svara för medelsredovisning och kontroll.
- Biståndskontorens uppgifter att delta i förhandlingar med mottagarlandet, föra en dialog med mottagarlandet som klargör behov av och förutsättningar för bistånd, utarbeta landanalys och landrapport, ta fram idépromemorior och insatspromemorior, genomföra uppföljningar och utvärderingar på den nivå som är relevant för respektive insats. Vidare bör biståndskontoren på begäran bistå mottagarlandet med hanteringen av resurserna vid dessas ankomst till landet.

Biståndsadministrationens offensiva enheter består av en *Länderbyrå* med en ansvarig handläggare för varje programland och *biståndskontoren*. Biståndskontoren förstärks. SIDA-S fungerar som serviceenhet åt fältorganisationen med resursanskaffning och policybeslut som vanligast förekom-

mande tjänster. Sektorexperterna i Stockholm inriktar sig på resursanskaffning.

Biståndsambassaderna byggs ut till relativt självständiga enheter med ett eget budgetansvar för en verksamhet som preciserats och avstämts i en årlig verksamhetsplan. Detta förutsätter ett nytt och moderniserat administrativt system för den svenska utrikesrepresentationen med gemensamma rutiner för budget, anslag och redovisning, för rekrytering och utbildning, samt för lokaler, utrustning och bostäder.

En synnerligen väsentlig komponent i Alternativ Paribus är en uppbyggnad av ett antal referensgrupper, motsvarande det antal sektorer som SIDA väljer att specialisera sig inom. Dessa referensgrupper bör vara allsidigt och representativt sammansatta, med en individuell mandattid på tre år med möjlighet till omval ytterligare en period, och gärna med korresponderande medlemmar ur den internationella resursbasen. Grupperna bör sammanträda förslagsvis en gång per kvartal för diskussion av policyfrågor och granskning av principiellt viktiga insatsförslag.

På motsvarande sätt bör ett nät av landexperter på referensbasis knytas till länderbyråer.

Om vi utgår från SIDA:s nuvarande personaluppsättning, måste rollerna i organisationen förändras utifrån det länderinriktade och fältorienterade synsätt som bildar utgångspunkten för båda alternativen.

Den viktigaste förändringen på SIDA blir att förstärka och aktualisera kunskapen om mottagarländerna.

Alternativ Ceteris

De grundläggande förutsättningarna med länderinriktning och fältorientering är desamma som i föregående alternativ.

Detta alternativ har tillkommit för att presentera en organisation som ger biståndsadministrationen en större flexibilitet.

Man kan grovt dela upp de biståndsadministrativa uppgifterna i två grupper.

<i>Grupp I</i>	<i>Grupp II</i>
Policy	Beredning av insatser och planer
Planering	Genomförande inkl. resursanskaffning
Uppföljning	

Den första gruppen uppgifter skulle kunna handläggas av SIDA i Stockholm, medan den andra gruppen skulle ombesörjas av biståndskontor, eller, på uppdrag genom SIDA, av en fristående institution, som vi kan kalla "Bolaget". Eftersom biståndskontor inte kan svara för resursanskaffning, skulle detta vara en uppgift för "Bolaget".

"Bolaget" skulle arbeta på uppdrag av SIDA och med en SIDA-tjänsteman knuten till varje uppdrag för insyn, styrning och kontroll.

Även om uppdragen formellt skulle komma från SIDA är tanken att de reellt skulle ges av mottagarländerna, som skulle kunna välja att inom biståndsramen engagera "Bolaget" i konkurrens med andra (egna eller internationella) resurser. En fördel med denna lösning är att man skulle få

ett efterlängtat mått på biståndets administrativa "kvalitet" i internationell konkurrens.

Men "Bolaget" skulle inte enbart arbeta åt SIDA. Under senare år har en rad samarbetsavtal tecknats med u-länder som har egen betalningsförmåga, ofta oljeländer. Från dessa ställs löpande krav på svensk medverkan i olika utvecklingsprojekt. "Bolaget" skulle kunna bistå även dessa länder på uppdragsbasis.

Det finns ytterligare en, ännu så länge mycket liten, grupp länder med vilka statsmakterna har sagt sig vilja främja ett "bredare samarbete". Vad som skall ligga i detta begrepp är inte definierat. Man kan emellertid utgå ifrån att härmed inte avses bistånd i ortodox mening, och därför inte heller bör belasta biståndsanslaget.

Anslagsmässigt skulle SIDA, som hittills, få sina resurser över tredje huvudtiteln, Litt. C 4, medan "Bolaget" skulle arbeta åt u-länder på uppdragsbasis med sikte på att uppnå kostnadstäckning (medel tas på mottagarlandets uppdrag ur landramen). Eventuella förluster, som inte på kort sikt kan täckas av personalminskningar, skall täckas av statsmedel (C 4-anslaget). I "Bolaget" skulle även den nuvarande Beredningen för internationellt utbildningssamarbete kunna ingå. Vidare skulle det växande utvecklingssamarbetet på industriområdet kunna administreras genom "Bolaget".

"Bolaget" kan organiseras i olika "divisioner", beroende på marknad eller sektor (oljeländer), där vissa "divisioner" tillåts gå med vinst.

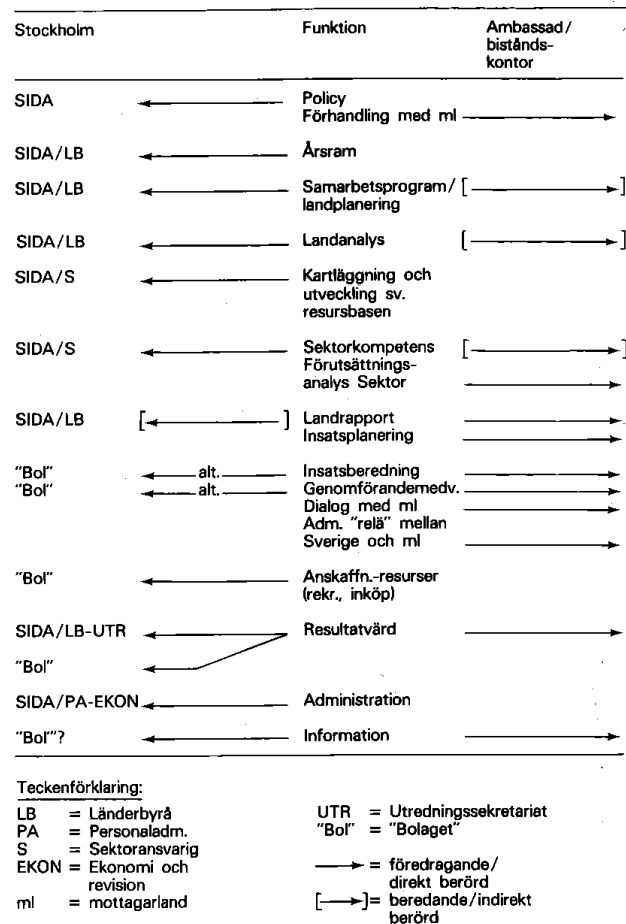
Med en uppdelning av biståndsadministrationen på detta sätt skulle den statliga biståndsorganisationen få en flexibilitet och anpassning till faktiskt behov av medverkan enligt uppdrag från u-länderna, som SIDA idag inte har. Samtidigt skulle det sektorkunnande som SIDA och Sverige utvecklat i biståndssammanhang kunna komma en större grupp länder till del. Samarbetsavtalen om ekonomiskt etc. samarbete skulle få en organisatorisk förankring i Sverige.

För att något utveckla innebörden i de två gruppernas arbetsuppgifter ovan, skall vi studera nedanstående tabell, som listar de huvudsakliga funktioner, som idag är förknippade med SIDA. Syftet är att föreslå en delvis ny fördelning mellan SIDA, biståndskontoren och "Bolaget" av dessa funktioner.

De resursmässiga konsekvenserna av ovanstående förslag är att SIDA minskar, men att åtminstone i ett övergångsskede (som kan bli ganska långt) denna minskning på SIDA suggs upp av "Bolaget".

Hela förslaget om Alternativ Ceteris speglar en strävan att hålla isär opåverkbara och påverkbara funktioner; fasta resurser från sådana som bör vara flexibla; ett övergripande/beredande ansvar gentemot statsmakterna från ett genomförandeåtagande gentemot u-länderna.

Som exempel bör man hålla isär den insatsberedning som resulterar i en *idépromemoria* och då anses kunna vara tillräckligt underlag för beslut om insats i SIDA:s direktion, och sådan insatsberedning som utmynnar i en *insatspromemoria* som nödvändigt underlag för beslut om insats (jfr. diskussionen i avsnitt 2 ovan). Den förra typen av insatsberedning skall handläggas av biståndskontoren, medan den andra beredningstypen kan handläggas antingen av biståndskontoren eller "Bolaget".



Figur 2

Slutord

Syftet med denna diskurs har, som läsaren vid det här laget insett, inte varit att ge en uttömmande beskrivning av biståndsadministrativa problem eller göra en fullständig analys av SIDA:s roll och uppgifter i biståndet. Syftet har däremot varit att söka behandla några viktiga problem i det svenska biståndet samt som uppslag skissera ett par organisatoriska alternativ för den svenska biståndsförvaltningen. Ett omsättande av Alternativ Ceteris i praktiken förutsätter givetvis "möjlighetsinne".

Bilaga 16 SIDA:s utredningsresurser och det multilaterala samarbetet/u-landspolitiken

Av Birgitta Johansson¹

Sammanfattning

Fler myndigheter deltar i handläggningen av *multilaterala biståndsfrågor*. Utrikesdepartementet har ansvaret för att formulera regeringens politik gentemot internationella organisationer. UD, SIDA och SAREC har ansvar för handläggningen av ärenden om bidrag till internationella organisationers biståndsverksamhet.

SIDA har flera roller i Sveriges samarbete med internationella organisationer. SIDA har när det gäller vissa typer av bidrag till organisationerna en aktiv roll, ett ansvar för planering och genomförande av samarbetet med organisationerna (förvaltningsmyndighet). Det gäller exempelvis samarbetet med FN:s fackorgan inom ramen för multibiverksamheten. I de multilaterala frågor, som UD (och fackdepartementen) ansvarar för, har SIDA rollen av expert (remissinstans) på anmodan. Utredningsresurser finns inom samtliga SIDA:s byråer och inom biståndskontoren i den mån "utredningar" kan prioriteras i förhållande till andra arbetsuppgifter. Frågan om hur SIDA:s utredningsresurser kan användas i det multilaterala samarbetet blir i viss mån beroende av SIDA:s uppgift. Tre olika uppgifter är tänkbara. En *utvidgad uppgift* innebär att SIDA har berednings-, uppföljnings- och informationsansvar för bidragen till de internationella organisationerna eller vissa av dem. *Nuvarande uppgift* innebär en beredningsuppgift för vissa typer av bidrag och i övrigt rollen av remissinstans. En *begränsad uppgift* i förhållande till den nuvarande. SIDA:s roll i det multilaterala samarbetet bör klart definieras av utredningen. En begränsad uppgift bör övervägas endast om SIDA:s roll i övrigt skulle begränsas kraftigt. En utvidgad uppgift eller nuvarande uppgift bör kunna övervägas av utredningen.

Utredningens förslag om riktlinjer för det multilaterala biståndet förutsätter bedömningar på svensk sida av om de olika internationella organisationernas politik och verksamhetens inriktning faktiskt överensstämmer med svenska biståndspolitiska mål. I de av den av UD och SIDA delvis gemensamt företagna "multibioversynen" föreslagna motiven för ändamålsbestämt bistånd till internationella organisationer synes ligga, att bidragen skall koncentreras till ett begränsat antal strategiska områden och därmed också kanske till ett begränsat antal organisationer. Det ligger nära till hands att en aktiv svensk multilateral politik och därmed SIDA:s medverkan med utredningsresurser vid granskning av organisationer och formulering av politik i första hand koncentreras till de av FN:s fackorgan som får de största

¹ Birgitta Johansson, tidigare bl. a. chef för SIDA:s utredningsbyrå, är biståndssattaché i Vietnam.

ändamålsbestämda bidragen från Sverige. Därutöver skulle Världsbanken/IDA kunna prioriteras.

De granskningar av programverksamhetens inriktning och resultat som kan behövas för formuleringen av en svensk politik bör vara en uppgift för SIDA. Ambassader med biståndskontor, institutionella konsulter och annan expertis bör engageras i arbetet. Möjligheten till samarbete med andra nordiska länder bör undersökas.

SIDA:s medverkan i det multilaterala samarbetet bör organiseras så, att en verkspolitik utvecklas och når ut till alla berörda. Ansvarig för detta och kontakterna med UD bör vara en av avdelningscheferna. Alla byråer har någon kontakt med multilaterala biståndsfrågor. Varje byrå bör utse en ansvarig. En tvärgrupp för multilaterala biståndsfrågor skulle därmed bildas. Sekretariatet skulle kunna förläggas till utredningsbyrån.

SIDA:s arbete med *u-landspolitiska* frågor har inriktats på att påvisa behovet av en samordnad *u-landspolitisk*. SIDA har också i viss mån varit remissinstans i *u-landspolitiska* frågor. Utredningen har nu konstaterat, att ansvaret för samordningen av Sveriges *u-landspolitisk* naturligen bör falla på utrikesdepartementet. SIDA:s roll i arbetet med att samordna svensk *u-landspolitisk* har inte definierats. SIDA:s uppgift i utformningen av en samordnad svensk *u-landspolitisk* bör främst vara att aktivt representera kunskap om *u-landsproblematiken* och *u-ländernas* behov och krav. I rollen bör ingå att anlägga synpunkter på biståndets roll i *u-landspolitiken* och på samordningen mellan bistånd och annan *u-landspolitisk*. Utformningen av en samordnad svensk *u-landspolitisk* kommer, oberoende av vilka samordningsarrangemang som kan komma att beslutas, att kräva analys av *u-ländernas* krav och vad genomförandet av dessa skulle innebära för Sveriges del. Utredningar i *u-landspolitiska* frågor kommer ofta att kräva expertis från olika håll. SIDA bör medverka i utredningsgrupper med medlemmar från olika myndigheter och organisationer. I utformningen av en bilateral *u-landspolitisk* gentemot programländerna, kommer ambassader med biståndskontor att ha en väsentlig uppgift. En tjänsteman i verksledningen bör vara ansvarig för SIDA:s arbete med *u-landspolitiska* frågor. Frågorna bör tillsvidare handläggas inom utredningsbyrån.

Ett effektivt arbete med multilaterala biståndsfrågor och *u-landspolitiska* frågor kräver ett nära samarbete mellan UD och SIDA. Den multilaterala samrådsgruppen sammanträder inte längre. Fornellt samråd om det svenska agerandet i fackorganen sker i de s. k. förbindelseorganen i Sverige med FN:s fackorgan. Det skulle kunna kompletteras med ett mer informellt samråd mellan UD och SIDA om SIDA:s medverkan (expert- och remissinstansrollen) i det multilaterala samarbetet och i utformningen av *u-landspolitiken* samt om praktiska frågor och problem i remiss- och utredningsarbetet i dessa frågor. Modell skulle kunna vara det samråd som kvartalsvis sker i administrativa frågor mellan företrädare för departementet och SIDA. Detaljregler för SIDA:s arbete med att följa de internationella organisationernas arbete kan inte uppställas. De måste utformas i praktiskt arbete. SIDA bör dock systematiskt söka tillgodogöra sig UD:s och fackdepartementens bevakning. SIDA bör avstå från allmän bevakning och koncentrera sitt intresse till strategifrågor och speciella frågor av intresse för SIDA:s långtidsplanering, arbetet med "Särskilda program" och det bilaterala bi-

ståndsarbetet. UD och ambassaderna bör, i den mån det är möjligt, regelbundet informeras om vilka områden detta är. Den tid SIDA använder för remissarbete i multilaterala frågor sprids på ett stort antal ärenden och ämnesområden. En koncentration till ett färre antal viktiga ärenden och till av UD och SIDA gemensamt planerade utredningar bör ske.

En aktivare svensk politik för att påverka det multilaterala biståndets inriktning och en samordnad svensk *u-landspolitisk* kommer att ställa krav på ytterligare (utrednings)resurser inom SIDA. Behovet gäller främst sektorbyråerna men kan, beroende på ambitionsnivå, komma att gälla också biståndskontoren och samordningsfunktionen på utredningsbyrån. Behoven kan delvis täckas genom anlitande av institutionella konsulter och annan expertis.

1 Multilaterala biståndsfrågor

Ansvarsfördelning i svensk förvaltning

Utrikesdepartementet (och berörda fackdepartement) har ansvaret för att formulera regeringens politik gentemot internationella organisationer.

När det gäller ansvaret för handläggning av biståndsärenden är bilden mera komplicerad. Huvudregeln kan sägas vara att UD handlägger frågor om bidrag till internationella biståndsprogram (anslaget C1) och att SIDA handlägger frågor om Bilateralt Utvecklingssamarbete (anslaget C2). Regeringen fattar i allmänhet beslut om bidrag. Ett antal undantag finns från denna regel. Ett par exempel kan nämnas. SIDA handlägger delvis det internationella livsmedelsbiståndet som bekostas ur anslaget C 1. Beredningen för *u-landsforskning* (SAREC) handlägger frågor om *u-landsforskning* som bekostas ur anslaget C 1. Vissa bidrag till internationella organisationer bekostas ur anslaget C 2. Sådana ärenden handläggs av SIDA. Det gäller bidrag till s. k. multilateral verksamhet (stöd till en avgränsad verksamhet i ett visst land genom en mellanstatlig organisation) och om bidrag till ändamålsbestämd verksamhet (stöd till en bestämd del av en internationell organisations globala eller regionala program). Den multilaterala verksamheten avser i allmänhet projekt i programländerna och bekostas ur landdramarna. Den ändamålsbestämda verksamheten bekostas från anslagsposten "Särskilda program". SIDA rekryterar också personal, experter och biträdande experter, till ett antal internationella organisationer.

SIDA:s uppgifter

Instruktionen för SIDA innehåller följande bestämmelser om SIDA:s uppgifter i Sveriges samarbete med mellanstatliga organisationer.

§ 2

"Styrelsen är central förvaltningsmyndighet för det direkta utvecklingssamarbetet som Sverige bedriver med utvecklingsländer. I den omfattning regeringen särskilt föreskriver handlägger styrelsen dessutom ärenden som rör samarbetet på utvecklingsområdet med mellanstatliga organisationer . . ."

§ 3

"Det åligger styrelsen särskilt att i den utsträckning dess verksamhet kräver följa utvecklingen såväl i utvecklingsländerna som på biståndsverksamhetens område i Sverige, i andra biståndsgivande länder och hos internationella organisationer samt samla, ordna och tillhandahålla uppgifter härom ... sörja för eller bistå vid rekrytering, utbildning och handledning av personal inom utvecklingsarbetet ... verkställa utredningar och avge yttranden rörande frågor på utvecklings-samarbetets område. ..."

§ 4

"Styrelsen skall i sitt samarbete med internationella organisationer samt myndigheter och organisationer i andra länder anpassa sig till utrikesförvaltningens allmänna verksamhet och principer."

SIDA har två roller i Sveriges samarbete med internationella organisationer. SIDA har ett ansvar för planering och genomförande av samarbetet med organisationerna (förvaltningsmyndighet) på vissa begränsade områden. Det gäller exempelvis samarbetet med FN:s fackorgan inom ramen för multibiverksamheten och anslagsposten "Särskilda program". I övriga multilaterala frågor, som UD (och fackdepartementen) ansvarar för, har SIDA rollen av konsult, expert (remissinstans) på anmodan.

SIDA:s kontakter med internationella organisationer och multilaterala frågor

SIDA:s uppgifter medför omfattande kontakter med internationella organisationer och med multilaterala frågor. Syftet med SIDA:s kontakter och samverkan med internationella organisationer varierar. SIDA söker generellt medverka i Sveriges påverkan av de internationella organisationernas politik och metoder och tillgodogöra sig organisationernas kunskap, erfarenhet och kontaktnät. Arbete med internationella organisationer och multilaterala frågor ingår i varierande grad i samtliga byråers arbete. Det mest omfattande samarbetet har Befolknings- och hälsobyråen. Byrån uppskattar att hälften av byråns arbetstid budgetåret 1977/78 kommer att ägnas åt samarbete med internationella organisationer.

SIDA har i anslagsframställningen för 1977/78 beskrivit SIDA:s medverkan med FN-systemet.

Varje år rekryterar SIDA mellan 100 och 200 svenskar till fälttjänst för FN, som experter eller biträdande experter. Rekrytering sker till bl. a. FN, FAO, ICAO, ILO, ITU, UNESCO, UNICEF, UNIDO, UNDP, WHO.

SIDA samarbetar med Världsbanken/IDA i ett antal investeringsprojekt i u-länder.

SIDA samarbetar också med FN:s fackorgan inom ramen för multilaterala insatser och de särskilda programmen. Riktlinjer för multilaterala insatser fastställdes för några år sedan efter landprogrammeringens införande och förefaller fortfarande ändamålsenliga. Riktlinjer för ändamålsenliga bidrag, till vilka SIDA:s styrelse ännu inte tagit ställning, har nyligen utarbetats i en av UD och SIDA delvis gemensamt genomförd översyn (nedan kallad "Multibi-översynen"). Regeringen har i budgetpropositionen (prop.

1976/77:100 bil 6, s. 83) anmält att regeringen kommer att framlägga riktlinjer för denna biståndsform i samband med behandlingen av biståndspolitiska utredningens betänkande.

På informationsområdet medverkar SIDA tillsammans med svenska FN-förbundet i upplysningsarbetet i Sverige om FN-systemets verksamhet på det ekonomiska och sociala området.

SIDA medverkar också, med expertis, i arbetet med utformning av en svensk politik gentemot de internationella organisationerna. Detta sker på följande sätt. SIDA besvarar remisser i multilaterala biståndsfrågor. SIDA deltar i arbetet i de s. k. förbindelseorganen i Sverige med FN:s fackorgan, FAO-kommittén, UNICEF-kommittén osv., som sorterar under olika fackdepartement. SIDA medverkar i förberedelserna för internationella konferenser, arbetsgruppmöten, styrelsemöten osv. Tjänstemän från SIDA deltar också ibland i dessa möten som medlemmar i svenska delegationer.

SIDA fick första halvåret 1977 ett 70-tal remisser i frågor som rör Sveriges samarbete med internationella organisationer. SIDA-tjänstemän deltog 1976 i ett 70-tal resor till internationella organisationer. SIDA mottar också ett stort antal besök av tjänstemän från internationella organisationer. I programländerna hålls kontakt mellan biståndskontoren och de internationella organisationernas representation på platsen.

SIDA följer ett antal internationella organisationers verksamhet och drar nytta av det i samarbetet med internationella organisationer och med enskilda u-länder. (Bevakningsansvarets fördelning inom SIDA framgår av bilaga 1).

Ett antal SIDA-tjänstemän har tjänstgjort inom internationella organisationer. Ett tiotal tjänstemän är f. n. tjänstlediga från SIDA för sådana uppdrag.

Utvecklingstendenser

BPU har föreslagit en mer aktiv svensk politik gentemot de internationella organisationerna. Utredningen har (sid 42) bl. a. framhållit att Sveriges multilaterala bistånd i framtiden måste bygga på en prövning av varje organisation samt att det i första hand blir fråga om att bedöma i vad mån verksamhetens inriktning överensstämmer med de mål som uppställts för Sveriges biståndspolitik.

SIDA lägger en allt större vikt vid utveckling av ämnes- och sektorkunskap på områden som är särskilt viktiga för u-ländernas utveckling. Arbetet sker i hög grad i samverkan med internationella organisationer (främst FN:s fackorgan). SIDA:s erfarenhet av organisationernas arbete (på vissa områden) kommer att vidgas. Detsamma gäller SIDA:s (eller institutionella konsulter) fackkunskaper i vid bemärkelse (fortfarande på vissa områden). UD har det senaste året mer aktivt än tidigare sökt dra nytta av SIDA:s kunskaper i arbetet med multilaterala frågor. SIDA har eftersträvat denna utveckling.

Problem

Det finns ingen enhetlig uppfattning – ej heller inom SIDA – om SIDA:s nuvarande och framtida uppgift i det multilaterala samarbetet och hur den

bör prioriteras i förhållande till samarbetet med enskilda länder. Den nuvarande uppdelningen av ansvaret för multilaterala frågor mellan främst UD, SIDA och SAREC skapar samordningsproblem.

Samarbetet med FN:s fackorgan inom ramen för "Särskilda Program", samordnas nu inom SIDA. I övrigt sker ingen systematiserad samordning av arbetet med multilaterala frågor inom SIDA. Det är klart vilka frågor verket anser väsentliga och hur prioritering i förhållande till andra arbetsuppgifter skall ske. Eftersom varje byrå gör sina prioriteringar finns risk för splittring på för många inte alltid väsentliga ärenden och för många ämnesområden. Samarbetet med utrikesdepartementet är fortfarande utvecklat. Det kan leda till dubbelarbete.

Risken är dock större att UD och SIDA inte systematiskt drar nytta av varandras kunskaper och arbetssätt i arbetet med multilaterala biståndsfrågor.

SIDA:s roll

Frågan om hur SIDA:s utredningsresurser kan användas i det multilaterala samarbetet blir i viss mån beroende av SIDA:s uppgift.

Tre olika uppgifter (eller ambitionsnivåer) är tänkbara.

1. *En utvidgad uppgift* innebärande att SIDA har berednings-, uppföljnings- och informationsansvar för bidragen till de internationella organisationerna (eller vissa av dem).

SIDA har i anslagsframställningarna för 1974/75 och 1977/78 (indirekt) pläderat för en sådan ordning. De huvudsakliga skälen för en sådan organisation finns redovisade i anslagsframställningarna. De citeras därför i korthet som bakgrund. SIDA har föreslagit att de nuvarande anslagen Bidrag till internationella biståndsprogram och Bilateralt utvecklingssamarbete sammanslås till ett. Som skäl framhåller SIDA (anslagsframställningen för 1974/75, s. 12 f) bl. a. följande: "Anslagsuppdelningen återspeglar inte arbetsfördelningen mellan verk och departement. Sålunda är Kungl. Maj:t beslutande även för flertalet av insatserna inom det bilaterala anslaget och verket har ett antal funktioner inom verksamhet som finansieras från det multilaterala anslaget. Detta gäller såväl beredning av ärenden som verkställande uppgifter, t. ex. expertgranskning av förslag, personalrekrytering och upphandling."

I anslagsframställningen för 1977/78 (s. 144) framhålls fördelarna med en annan arbetsfördelning: "Styrelsen har tidigare föreslagit en sammanslagning av biståndsanslagen och en effektivare samordning av beredningsarbetet för deras användning. Detta skulle bl. a. innebära en decentralisering från regeringens kansli till ämbetsverket av utredningar, förslag och annat beredningsarbete samt av ansvar för biståndsmedlens utnyttjande och av information härom till statsmakterna och allmänheten. Härigenom skulle SIDA:s erfarenhetssfär utvidgas och dess möjligheter till ett för alla parter fruktbarande samarbete med de internationella organisationerna öka. En sådan ordning skulle också stå i god överensstämmelse med handläggningsformerna inom andra områden av svensk statsförvaltning. Styrelsen ger på nytt uttryck för detta synsätt." Se också samma anslagsframställning sid. 231-247. I Utrikesutskottets betänkande 1975:4 uttalar utskottet:

"SIDA har i sin anslagsframställning anfört att den nuvarande anslagsuppdelningen inom biståndet inte är ändamålsenlig. Styrelsen föreslår därför att alla medel till biståndsverksamhet uppförs under ett biståndsanslag som sedan delas upp i anslagsposter så att medelsanvändningen mera konsekvent än hittills fördelas på olika ändamål.

I propositionen hävdas att det nuvarande sättet att presentera biståndsverksamheten under olika anslag ger viktig information om biståndets inriktning. Det är också en fördel att verksamhet som administreras på olika sätt redovisas under olika anslag.

Utskottet finner det angeläget att, som också föreslås i propositionen, en allsidig prövning av frågan om en förändring av anslagsindelningen görs när den biståndspolitiska utredningen har framlagt sina förslag."

I anslagsframställningen för 1978/79 (s. 125) anförS: "Stöd till internationell forskning finansierades t. o. m. budgetåret 1975/76 dels från anslaget C 1 och dels från anslaget C 2 under den anslagspost som då motsvarade Särskilda program. Beredningen för u-landsforskning SAREC inrättades 1975. Samtidigt sammanfördes stödet till samtliga internationella forskningsinsatser under anslagsposten C 1 U-landsforskning. Det framgår av redogörelsen hittills att en klar gränsdragning oftast inte är möjlig mellan forskningsinsatser i internationell regi och den ämnesinriktade verksamhet som stöds inom ramen för Särskilda program. Om nuvarande ordning med skilda anslag skall bestå - vilket bör ifrågasättas - krävs ett fortlöpande och nära samarbete mellan SIDA och SAREC i planering av respektive verksamheter. De bör styras av samma prioriteringar i fråga om val av ämnesområden och det krävs ett gemensamt uppträdande framför allt gentemot FN:s fackorgan."

2. *Nuvarande uppgift.* Verkets nuvarande uppgift är inte entydig. SIDA har en expert- och utredarroll i de multilaterala frågor som handläggs av UD och fackdepartementen. Verket ställer sin expertis till förfogande på anmodan. SIDA har dock när det gäller del av det multilaterala samarbetet också en berednings- och förvaltningsuppgift. Detta gäller samarbetet med internationella organisationer inom ramen för anslagsposten "Särskilda Program och multibisamarbetet." Detsamma gäller rekryteringen av experter och biträdande experter till internationella organisationer.

Styrelsens syn på expertrollen redovisas i anslagsframställningen 1977/78 sid. 131: "På grundvalen av dessa många finansiella och personella engagemang har SIDA samlad hos sig en stor erfarenhet av FN-systemets biståndsarbete. För SIDA:s uppdrag att ge effektivt och kvalificerat svenskt bistånd till u-länder är det väsentligt att dessa erfarenheter från FN-arbetet utvecklas ytterligare och kan nyttiggöras i SIDA:s eget arbete. Sverige kan också genom att ställa SIDA:s erfarenheter systematiskt till FN:s förfogande bidra till att positivt påverka FN-organens biståndsarbete. Ett fruktbarande utbyte kan befördras genom att SIDA:s tjänstemän uppmuntras till ansvarsstagande och medarbetarskap i Sveriges deltagande i FN-arbetet. Tyvärr försummas stundom möjligheterna att utnyttja SIDA - och att låta verket få del av erfarenheterna från FN-arbetet genom att delta däri."

3. *En begränsad uppgift* i förhållande till den nuvarande.

SIDA:s roll i det multilaterala samarbetet bör klart definieras av utredningen. Uppgift 3 bör bli aktuell endast om SIDA:s roll i övrigt skulle

komma att begränsas kraftigt.

Uppgift 1 eller 2 bör övervägas.

Uppgift 1 skulle medföra omställningsproblem under en övergångsperiod. Ett sammanförande av berednings-, uppföljnings- och informationsansvaret för bidragen till de internationella organisationerna (åtminstone fackorganen) till en myndighet borde dock på sikt leda till en aktiv, samordnad svensk politik gentemot organisationerna.

Uppgift 2 är sådan att den i sig medför samordnings- och avgränsningsproblem mellan de inblandade myndigheterna till nackdel för verksamheten. De kan minimeras men antagligen inte elimineras.

SIDA har också haft svårt att i praktiskt arbete definiera expert- och utredarrollen. Verksledningens önskan om att verket skall medverka i det multilaterala samarbetet har inte alltid motsvarats av resurser på byråerna (tid, kunskap, intresse).

Följande resonemang utgår från uppgift 2. De begränsar sig – i enlighet med uppdraget – till SIDA:s roll som expert och utredare i de frågor som handläggs av UD. Om utredningen skulle finna uppgift 1 vara den rätta kan resonemangen lätt anpassas till den. Det är fråga om en gradskillnad snarare än en artskillnad.

SIDA:s medverkan med utredningsresurser

Utredningens förslag om riktlinjer för det multilaterala biståndet förutsätter bedömningar på svensk sida av om de olika organisationernas politik och verksamhetens inriktning faktiskt överensstämmer med svenska biståndspolitiska mål. När det gäller bidragen till organisationerna skall, enligt utredningen, större vikt läggas vid resultaten av sådana bedömningar än vid de allmänna skäl för stöd till internationella organisationer som också kan anföras. Det multilaterala samarbetet omfattar ett stort antal organisationer och frågor.

Multi-översynen föreslås som motiv för ändamålsbestämt svenskt bistånd till internationella organisationer, att Sverige genom denna biståndsform kan påverka utvecklingen inom FN:s fackorgan på områden som Sverige anser särskilt viktiga för u-ländernas sociala och ekonomiska utveckling och där de internationella insatserna bedöms som otillräckliga. I motiven synes ligga, att de svenska ansträngningarna och därmed SIDA:s (berednings-)arbete skall koncentreras till ett begränsat antal strategiska områden och därmed också (kanske) till ett begränsat antal organisationer.

Det ligger nära till hands att en aktiv svensk multilateral politik och därmed SIDA:s medverkan med utredningsresurser vid granskning av organisationen och formulering av politik i första hand koncentreras till de av FN:s fackorgan som nu får de största ändamålsbestämda bidragen från Sverige. Därutöver skulle om resurser tillförs Världsbanken/IDA kunna prioriteras. Skäl skulle kunna vara att det svenska bidraget till IDA relativt sett är stort, att samarbetet med Världsbanken/IDA har ifrågasatts och att särskilt intresse därför föreligger att bedöma i vilken utsträckning främst IDA:s praktiska politik överensstämmer med de svenska biståndsmålen. Det är dessutom av intresse för SIDA att på olika områden kunna tillgodogöra sig IDA:s erfarenheter och professionella kompetens. Ett ytterligare skäl

skulle kunna vara det samband som föreligger mellan fackorganens och Världsbankens/IDA:s verksamhet genom samarbetet i Investment Centre.

De granskningar av programverksamhetens inriktning och resultat som kan behövas för formuleringen av svensk politik bör vara en uppgift för SIDA. Ambassader med biståndskontor har i allmänhet löpande kontakter med organisationernas platsrepresentation. Biståndskontorspersonalen följer i den utsträckning resurserna medger, organisationernas arbete på fältet och känner till hur mottagarlandets myndigheter ser på organisationerna och deras verksamhet. Också institutionella konsulter och annan expertis bör engageras i en sådan verksamhet. Verksamheten bör inledningsvis koncentreras till ett fåtal organisationer. Denna typ av granskningar kan vara av intresse också för andra nordiska länder. Möjligheterna till samarbete bör undersökas.

2 U-landspolitiken

SIDA:s erfarenheter

I instruktionen för SIDA nämns inte begreppet u-landspolitik.

SIDA:s arbete med u-landspolitiska frågor har omfattat

- utredningsarbete resulterande i förslag i anslagsframställningar om en samordnad u-landspolitik. Utredningsarbetet har innefattat diskussionen om en ny ekonomisk världsordning och i viss mån vad Sverige och andra i-länder gör på området u-landspolitik,
- handläggning av det s. k. bredare samarbetet inklusive kulturbiståndsfrågor,
- besvarande av remisser (t. ex. jordbruksutredningen, remisser om IFAD, World Food Council etc.),
- informationsverksamhet i u-landspolitiska frågor.

SIDA:s utredningsarbete med u-landspolitik har huvudsakligen genomförts av utredningsbyrån och inriktats på att visa behovet av en samordnad svensk u-landspolitik (SIDA:s anslagsframställningar 1974/75, 1976/77, 1977/78). BPU har nu fastslagit behovet av en mer sammanhållen u-landspolitik och konstaterat att ansvaret för samordningen av Sveriges u-landspolitik naturligen bör falla på utrikesdepartementet.

SIDA:s roll

Gränsen mellan bistånd och andra förbindelser med u-länderna inom ramen för en samordnad u-landspolitik kommer att få dras i praktiskt arbete. SIDA:s roll i arbetet med att samordna svensk u-landspolitik har inte definierats:

SIDA:s arbete med u-landspolitiken blir något beroende av de organisatoriska arrangemangen för utformningen av en samordnad u-landspolitik. Det finns i Sverige ett stort antal potentiella medverkande i en samordnad u-landspolitik. Det vore naturligt om UD i sin samordnande funktion tog initiativ till något slag av u-landspolitiskt samordningsorgan. (Ett sådant initiativ tycks ha tagits i dagarna). SIDA bör vara representerat i ett sådant

organ, ha initiativrätt och medverka med expertis och utredningsresurser.

SIDA:s uppgift i utformningen av en samordnad svensk u-landspolitik bör främst vara att aktivt representera kunskap om u-landsproblematiken och u-ländernas behov och krav. I rollen bör ingå att anlägga synpunkter på biståndets roll i u-landspolitiken och samordningen mellan bistånds- och annan u-landspolitik.

SIDA:s medverkan med utredningsresurser

Utformningen av en samordnad svensk u-landspolitik kommer, oberoende av vilka samordningsarrangemang som kan komma att beslutas, att kräva analys av u-ländernas krav och vad genomförandet av dessa skulle innebära för Sveriges del.

Utredningen nämner ett antal exempel på åtgärder som bör övervägas av statsmakterna vid utformningen av en u-landspolitik. Som underlag för sådana överväganden kan krävas ytterligare utredningar. Utredningar i u-landspolitiska frågor kommer ofta att kräva expertis från flera myndigheter. Kunskap om u-ländernas problem behöver kombineras med kunskap om förhållanden i Sverige och kunskap om tekniska frågor när det gäller t. ex. investeringar, tullar, sjöfart, valutor etc. SIDA bör medverka i utredningsgrupper med medlemmar från olika myndigheter och organisationer. En bilateral u-landspolitik gentemot programländerna kommer också att kräva medverkan från ambassader med biståndskontor. Ambassaderna har särskild möjlighet till överblick över Sveriges samtliga förbindelser med landet ifråga och att peka på områden där svensk politik behöver samordnas.

3 SIDA:s utredningsresurser

"Utredningsresurser" finns inom samtliga byråer och biståndskontor, i den mån "utredningar" kan prioriteras i förhållande till andra arbetsuppgifter. SIDA:s medverkan i det multilaterala samarbetet kräver resurser (också utredningsresurser i vid bemärkelse) inom de flesta byråer och biståndskontor. Det är sektorbyråerna och biståndskontoren som har erfarenheter av fackorganens arbete och av sektorfrågor. Utredningsbyrån och länderbyrån har kunskap i övergripande frågor om u-lands- och biståndspolitik.

Exempel utredningsbyrån

SIDA:s utredningsbyrå består av direktionssekretariatet, juristgrupp, utvärderingsgrupp, utredningsgrupp, verksarkiv, verksbibliotek och internrevision.

Utredningsgruppen arbetar med remisser och andra utredningar inom områdena u-landspolitik och biståndspolitik samt med service till verksledningen och i viss mån till det övriga verket. I arbetsuppgiften ingår bevakning, remiss- och utredningsverksamhet gällande UNDP, Världsbanksgruppen (mer övergripande frågor), IMF, UNCTAD och DAC. De frågor utredningsgruppen kan arbeta med är omfattande. En av gruppens arbets-

uppgifter är utredningar inom ramen för SIDA:s långtidsplanering. Arbetet förutsätter bl. a. kunskap om u-ländernas och de internationella organens syn på förhållandet mellan u-länder och i-länder och om u-ländernas krav på förändringar samt om internationella strategier.

Gruppen har sökt följa de nämnda internationella organisationernas verksamhet. Arbetet har inte kunnat ske systematiskt och har huvudsakligen kommit att gälla frågor om UNDP och om den nya ekonomiska världsordningen. Gruppen har också deltagit i handläggningen av multilaterala biståndsärenden. Det har skett genom remissarbete, deltagande i mötesförberedelser och möten.

Som exempel kan arbetet med DAC redovisas. SIDA fick första halvåret 1977 ett 15-tal remisser om DAC. De avsåg oftast dokument utarbetade inom DAC för kommentarer. Det är inte säkert att de gällt de frågor inom organisationen som (UD och) SIDA finner angelägnast påverka. Remisstiderna är av naturliga skäl ibland mycket korta. Många remisser avser svåra frågor och problem. SIDA har inte alltid tillräcklig specialistkunskap i de frågor remisserna avser. Också när remisstiden är tillräcklig kan den tid inte alltid avsättas som krävs för ett genomarbetat svar. Remissvaren kan då inte bli av så stort värde som vore önskvärt. Det är inte sannolikt att remissarbete i nuvarande former och omfattning bidrar till att påverka DAC:s arbete i sådan grad att det är motiverat.

Gruppen deltog första halvåret 1977 också i SIDA:s arbete med förberedelser för två möten i DAC.

I DAC-arbetet ingick några utredningar. Ämne och tidpunkt valdes med utgångspunkten att påverka organisationen. Planering kunde ske på längre sikt. Förutsättningarna för ett arbete av kvalitet är gynnsammare än vid det vanliga remissarbetet. Möjligheten att påverka organisationen bör därmed öka.

Exempel lantbruksbyrån

Lantbruksbyråns verksamhet omfattar delsektorerna jordbruk, skogsbruk och fiske i vid bemärkelse.

Byrån har tillgång till konsulttjänster från bl. a. lantbruksuniversitetet och Swedish Cooperative Centre. Byrån ansvarar för ärenden om FAO, IFAD, IAEA, ILO (kooperation), WFP, WFC. Byrån deltar i FAO-kommitténs arbete. Byrån handlägger f. n. ett 15-tal insatser inom ramen för särskilda program och ett 20-tal multibiinsatser. Mellan 10 och 20 % av byråns tid beräknas användas för arbete med internationella organisationer och multilaterala frågor (förvaltningsmyndighet + remissinstans).

Det är nödvändigt för byråns arbete att följa de internationella organisationernas utveckling av strategi och metoder på de områden byrån arbetar med. Byrån följer, delvis med hjälp av institutionella konsulter, organisationernas verksamhet inom de områden som Sverige stöder. Organisationernas verksamhet i övrigt har man svårt hinna med att följa. Samarbete förekommer med UD på så vis att ambassaderna i Rom bevakar möten i FAO, skaffar fram dokumentation etc. på uppdrag (via UD) av byrån. Detta samarbete fungerar väl. Detta gäller också samarbetet i FAO-kommittén.

En arbetsuppgift för byrån är att utarbeta remissvar och att delta i internationella konferenser och möten som gäller byråns verksamhetsområde. Syftet är att byråns praktiska erfarenhet från det bilaterala samarbetet skall kunna utgöra underlag för Sveriges agerande i de internationella organisationerna.

Byrån fick första halvåret 1977 ett 20-tal remisser i ärenden som berörde internationella organisationer och multilaterala frågor. Byrån hinner i allmänhet inte genomarbeta remissvaren.

4 Organisation inom SIDA

Multilaterala frågor

SIDA:s medverkan i det multilaterala samarbetet bör organiseras så att en verkspolitisk utvecklas och når ut till alla berörda. Det måste också vara klart var ansvaret för detta ligger.

Ansvarig för aktiv policyutveckling, prioriteringar inom området och i förhållande till andra arbetsuppgifter, genomförande och kontakterna med UD bör vara en av avdelningscheferna. Alla SIDA:s byråer har någon kontakt med multilaterala biståndsfrågor. Varje byrå bör utse en ansvarig för multilaterala frågor. En tvärgrupp för multilaterala biståndsfrågor skulle därmed bildas. Sekretariat skulle kunna förläggas till utredningsbyrån som f. n. har en tjänsteman ansvarig för FN-frågor. Gruppen (eller berörda delar av den) skulle kunna mötas t. ex. en gång i månaden. Dess uppgift skulle vara att sprida informationen inom verket om aktuella multilaterala frågor, diskutera förslag och problem och därmed delta i utformningen av en enhetlig verkspolitisk i multilaterala frågor. Principiella frågor skulle också diskuteras i direktionen och styrelsen.

U-landspolitik

En tjänsteman i verksamheten bör vara ansvarig för u-landspolitiska frågor. Frågorna bör tills vidare handläggas inom utredningsbyrån.

5 Organisation av samarbetet med UD

Ett effektivt arbete med multilaterala biståndsfrågor och u-landspolitiska frågor kräver ett nära samarbete mellan UD och SIDA. Departementet och ämbetsverket är självständiga myndigheter. Detta utgör inte något hinder för en gemensam planering av arbetet med multilaterala biståndsfrågor och u-landspolitiska frågor.

Den formella ramen för samarbetet ges av de offentliga-rättsliga regler som styr relationerna departement/ämbetsverk. Inom denna ram är stor flexibilitet möjlig när det gäller samarbetsformer.

Den multilaterala samrådsgruppen sammanträder inte längre. Formellt samråd om det svenska agerandet i fackorganen sker i de s. k. förbindel-

seorganen i Sverige med FN:s fackorgan. Det skulle kunna kompletteras med ett mer informellt samråd mellan UD och SIDA om utformningen av SIDA:s medverkan (export- och remissinstansrollen) i det multilaterala samarbetet och i u-landspolitiken samt om praktiska frågor och problem i remiss- och utredningsarbetet i dessa frågor. Modell skulle kunna vara det samråd i administrativa frågor som regelbundet (kvartalsvis) sker mellan företrädare för departementet och SIDA. SIDA skulle kunna företrädas av den avdelningschef som skulle svara för multilaterala biståndsfrågor och den (de) tjänsteman (män) på utredningsbyrån som dels står för sekretariatsfunktionen i multilaterala frågor, dels ansvarar för u-landspolitiska frågor. Andra berörda inom SIDA kunde delta vid behov.

SIDA känner kapacitetsbrist. Med hänsyn till verksamhetens omfattning kommer så att vara fallet också om personalen skulle utökas. Det är då naturligt att bevakningen av organisationernas verksamhet, remiss- och utredningsarbetet organiseras så att UD och SIDA systematiskt drar nytta av varandras starka sidor.

Bevakning av organisationernas verksamhet

Bevakningen av de internationella organens arbete är svår och tidskrävande. SIDA har ett behov av att följa ett stort antal internationella organisationers arbete. Det sker, förutom vid besök vid organisationerna och deltagande i möten, främst genom studier av dokument från och om organisationerna.

Ambassaderna i u-länderna har möjlighet följa organisationernas fältverksamhet. UD har en stor avdelning för multilaterala frågor och upprätthåller en allmän kunskap om organisationernas arbete. Ambassaderna i de länder där organisationernas huvudkontor är belägna har kontakter med dessa. Detaljregler för SIDA:s arbete med att följa de internationella organisationernas arbete kan inte uppställas. De måste utformas i praktiskt arbete. Bevakningsarbetet inom SIDA har delvis följande utgångspunkter. De skulle kunna tillämpas generellt. SIDA bör systematiskt söka tillgodogöra sig UD:s och fackdepartementens bevakning. SIDA bör avstå från allmän bevakning och koncentrera sitt intresse till strategifrågor och speciella frågor av intresse för SIDA:s arbete med "särskilda program", SIDA:s långtidsplanering och det bilaterala biståndssamarbetet. UD och ambassaderna bör i den mån det går regelbundet informeras om vilka dessa frågor är, och särskilt uppmärksamma dem i sin kontinuerliga förmedling till SIDA av dokument, promemorior, rapporter, brev etc. SIDA kan delvis, och bör systematiskt utnyttja möjligheten att beställa kompletterande information inte bara i form av originaldokument från organisationerna utan också i form av korta PM, sammanställningar, deltagande i möten inom UD etc. Ambassaderna bör också ges preciserade rapporteringsuppdrag om organisationernas verksamhet på fältet.

Remisser och utredningar

Den tid SIDA använder för remissarbete i multilaterala frågor sprids på ett stort antal ärenden och ämnesområden. Detta medför att många ärenden

får en så summarisk behandling att syftet med verksamheten (påverkan) knappast kan uppnås. Den tid som ägnas åt arbetsuppgiften kunde använts bättre. En koncentration till ett färre antal viktiga ärenden och till av UD och SIDA gemensamt planerade utredningar skulle öka SIDA:s möjligheter att arbeta med frågorna och därmed möjligheten att påverka organisationerna. SIDA skulle då i högre grad kunna dra nytta också av institutionella konsulter och annan expertis. En bieffekt skulle vara större arbetstillfredsställelse på SIDA. Om remiss- och utredningsarbetet i den utsträckning som är möjlig planeras på längre sikt (t. ex. ett budgetår) kan det lättare inpassas i SIDA:s arbetsprogram och omfatta de multilaterala biståndsfrågor och u-landspolitiska frågor som båda myndigheterna finner väsentliga.

Resurskrav

En aktivare svensk politik för att påverka det multilaterala biståndets inriktning och en samordnad svensk u-landspolitik kommer att ställa ökade krav på utredningsresurser inom SIDA. Detta gäller också om verkets uppgift skulle förbli densamma som f. n. Om verket skulle ges en utvidgad uppgift ökar personalbehovet i motsvarande mån. Behovet av personal gäller främst sektorbyråerna. Ökade krav kan också komma att ställas på biståndskontoren och på samordningsfunktionen på utredningsbyrån. Behoven kan delvis täckas genom anlåtande av institutionella konsulter och annan expertis.

Bilaga 1 Bevakning av internationella organisationer

Utredningsbyrån	FN:s generalförsamling, ECOSOC, UNDP, UNCTAD, havsrättskonferensen 1974, OECD/DAC, IMF samt allmän information rörande IBRD/IDA och de regionala utvecklingsbankerna
Länderbyrån	IBRD/IDA, ekonomiska kommissionerna, UNHCR, OAU, regionala utvecklingsbankerna, EAC, UNDRO, ICRC (Röda Kors-ligan), IUEF (Int. University Exchange Fund), WUS (World University Service), WCC (World Council of Churches), LWF (Lutheran World Federation)
Industribyrån	UNIDO, ITC, regionala utvecklingsbankerna, FB:s naturresurskommitté
Lantbruksbyrån	FAO, WFP, UNEP, IAEA, IFAD, WFC, FN:s narkotikafond, CGIAR (med SAREC)
Befolknings- och Hälsoyrån	UNFPA, IPPF, IUSSP, WHO, UNICEF, ACC:s underkommitté i näringsfrågor, ACC/SCN
Undervisningsbyrån Informationsbyrån SAREC	ILO, UNESCO, WMO CESI UNITAR, CGIAR (huvudansvar), UNRISD

Bilaga 17 SIDA och det bredare samarbetet

Av Göte Magnusson¹

1 Vad som menas med bredare samarbete

Begreppet bredare samarbete har myntats i samband med diskussionen om en samordnad u-landspolitik och om avvecklingen av bistånd till vissa länder. Utrikesutskottet hänvisar i sitt utlåtande 1975:4 sid. 12 till u-ländernas krav på att industriländerna skall anlägga ett vidare synsätt på förbindelserna mellan de två ländergrupperna. "Vikten av detta bredare synsätt understryks i FN:s extra generalförsamlings deklaration om en ny ekonomisk världssordning." "Som ett led i vår önskan att bygga ut de ekonomiska förbindelserna med länderna i den tredje världen kan det i framtiden bli aktuellt med andra former av utvecklingssamarbete än bistånd i hävdvunnen mening. Detta skulle kunna omfatta dels bistånd – inom vilket kunskapsöverföring torde komma att spela en särskilt stor roll – dels kulturutbyte, institutionssamarbete, handel m. m."

Utskottet konstaterar därutöver att en bestående förbättring kan vara på väg i fråga om vissa mottagarländerns utvecklingssituation. Regeringen bör då vara beredd att inleda samtal med vederbörande regeringar angående ett bredare samarbete.

Utskottet säger vidare: "Erfarenheten visar att vissa former av kunskapsöverföring också kan behöva övervägas med länder i den tredje världen som inte kommer i fråga för egentligt bistånd". Härmed åsyftades främst det samarbete som höll på att utvecklas med vissa oljeproducerande länder.

Utgångspunkten är således ett politiskt önskemål om att förbindelserna mellan Sverige och u-länderna skall vidgas till att omfatta mera än bistånd.

Vad menar man då konkret med bredare samarbete? Är det inte självklart att Sverige söker bredda samarbetet med olika länder? Är det inte givet att vi vill öka vår handel även med u-länderna om det finns efterfrågan av varor och betalningsförmåga? Vill man inte på samma sätt se ett ökat industrisamarbete, samarbete mellan organisationer, turism, kulturutbyte etc?

Parterna i samarbete är huvudsakligen enskilda företag, organisationer och institutioner. Svenska staten deltar i regel ej som part men alla förbindelser sker givetvis inom en ram av regler som utformats i multilateral eller bilateral ordning. För handeln gäller således bl. a. de principer som kodifierats i GATT. Bilateral statliga avtal spelar en underordnad roll på handelsområdet. Inte heller för kulturförbindelser etc. är det nödvändigt med något statligt deltagande, men det underlättar samarbetet i vissa fall.

¹ Göte Magnusson är avdelningsdirektör vid SIDA.

Den här uppsatsen skrevs hösten 1977. Bredare samarbete har sedermera behandlats i prop. 1977/78:100, 1977/78:135 samt UU 1977/78:10 och 1978/79:1. För en utförligare redovisning av verksamheten inom Beredningen för internationellt utbildningssamarbete hänvisas till beredningens skrivelse till regeringen 1978-05-11.

Många u-länder, särskilt de som har ett centralplanerat samhälle, önskar dock ingå bilaterala avtal och därmed engagera svenska staten på ett aktivt sätt.

Regelsystemet är inte statiskt. Det förändras efterhand som maktförhållandena i världen och de svenska intressena förändras. Det som kallas en svensk u-landspolitik innebär kanske framför allt en ny medvetenhet om u-ländernas behov och krav och en vilja att i görligaste mån tillgodose dem vid utformningen av vår politik i multilaterala och bilaterala sammanhang liksom vid utformningen av vår inrikespolitik. Det är fråga om en attitydförändring som leder till en "bredning" av vårt samarbete med u-länderna utöver biståndet.

Biståndspolitiska utredningen vill i sitt huvudbetänkande, BPU I urskilja två skilda motiv för vår u-landspolitik, nämligen dels solidariteten med de fattiga folken och dels svenska intressen avseende utrikespolitik, handel, energi- och råvaruförsörjning m. m. I linje härmed delar man upp u-länderna i två grupper av bilaterala samarbetspartners: dels länder som vi ger bistånd och dels för Sverige kommersiellt intressanta u-länder (sid, 179). Uppdelningen synes alltför schematisk. Vi har bilaterala förbindelser också med andra u-länder än de som tillhör dessa grupper även om det svenska intresset för dem inte är så starkt.

Begreppet "bredare samarbete" används således ibland i diskussionen för att täcka allt samarbete med u-länder utöver bistånd. Ibland används det emellertid i en mera begränsad betydelse och åsyftar då bilateralt samarbete med två typer av länder, nämligen

- 1) de för vilka biståndet skall avvecklas, Tunisien och Cuba samt
- 2) länder med vilka Sverige slutit avtal om ekonomiskt, tekniskt och vetenskapligt samarbete.

Budgetpropositionen 1976/77 utpekar dessa länderkategorier och föreslår att vissa biståndsmedel ställs till förfogande:

"Samarbetet med Algeriet har underlättats av att det har varit möjligt att biståndsfinansiera förberedelser för vissa insatser på yrkesutbildningens område. Jag anser det viktigt att möjligheten bevaras att i viss mån använda biståndsmedel för att finansiera ett bredare samarbete genom svenska konsulter, myndigheter och företag såväl i länder till vilka vårt bistånd är under utveckling som i andra länder (sid. 22).

För de angivna ländergrupperna har det ansetts befogat att ställa extra administrativa resurser till förfogande för beredning och genomförande av samarbetsprojekt. Inom utbildningsdepartementet tillsattes 1975 en beredning med uppgift att planera, samordna och successivt utvärdera en försöksverksamhet rörande utbildningssamarbete med vissa länder utanför kretsen av biståndsprogramländer. Den har handlagt ärenden som aktualiserats inom ramen för samarbetsöverenskommelser med Algeriet, Libyen, Egypten, Iran och Irak samt, utan att särskilt avtal föreligger, med Nigeria. Beredningen handhar numera även det bredare samarbetet med Tunisien som tidigare legat på SIDA. SIDA deltar i det bredare samarbetet avseende Cuba. Utvecklingssamarbetet med Portugal som också är av intresse i detta sammanhang handläggs av SIDA.

2 Pågående och planerat samarbete

2.1 Samarbetsöverenskommelser

En redogörelse för dessa överenskommelser som avser ekonomiskt, tekniskt, (för vissa länder också industriellt och vetenskapligt) samarbete med Irak, Indien, Libyen, Iran, Algeriet och Egypten finns i handelsdepartementets promemoria om ökade insatser för svensk export till u-länder (Ds H 1976:5). Nedanstående uppgifter har hämtats ur denna promemoria.

Överenskommelserna är allmänt avfattade. De innehåller en avsiktsförklaring att stärka och utveckla samarbetet utan att därvid binda regeringarna vid speciella åtaganden. Den operativa delen av överenskommelserna utgörs av verksamheten inom en blandad kommission eller arbetsgrupp. Det är denna som tillsammans med företagets aktiviteter skall fylla överenskommelsen med innehåll. Några förhandlingar av direkt kommersiell natur kan ej föras av kommissionen. Tyngdpunkten vid kommissionsmötena har från svensk sida lagts vid utbyte av information, förmedling av kontakter och diskussion om problem och önskemål som har anmälts från näringslivet. Vid mötena kan man också diskutera handelsproblem av allmän natur t. ex. svårtolkade importbestämmelser, transportproblem etc.

Enligt promemorian kan avtalen ha en positiv effekt framför allt i länder med en centralistiskt uppbyggd ekonomi. "När det gäller länder med marknadsekonomi, där regeringarna i regel inte kan påverka beslut angående enskilda projekt, synes allmänt hållna samarbetsavtal inte fylla någon funktion." I sådana länder kan det vara lämpligare med samarbete på begränsade områden t. ex. energiområdet. En huvudregel är dock att Sverige i görligaste mån undviker mera vittsyftande bilaterala åtaganden gentemot länder med marknadsekonomi. Detta svarar mot den alltför gällande huvudlinjen i den svenska handelspolitiken, frigörande från bilaterala bindningar och inriktning på multilateralt samarbete. I promemorian förespråkas återhållsamhet med övervägandena om nya samarbetsöverenskommelser. En förutsättning bör vara av sådana baseras på ett betydande intresse för främjande av svensk export och ett starkt önskemål från företagssidan. De skall motsvara ett långsiktigt svenskt intresse. Alternativ till avtal är delegationsresor, seminarier och symposier. Sådana delegationsresor har ägt rum till bl. a. Nigeria och Vietnam.

I anslutning till de samarbetsöverenskommelser som ingåtts har frågan aktualiserats om tekniskt bistånd mot betalning. Det har vuxit fram en efterfrågan på tjänster som utgör en mellanform mellan traditionellt tekniskt bistånd till fattiga länder och normal konsultverksamhet genom privata företag.

"Med det tekniska biståndet har denna exportform gemensamt en aktiv medverkan av industriländets biståndsmyndigheter både på fältet för identifiering och formulering av projekt (i vissa fall också projektgenomförande) och i hemlandet för uppsparande av myndigheter eller företag som kan vara lämpade att utföra projektet. Med den normala tjänsteexporten delar dock verksamheten kravet att vara finansiellt självbärande. Kundkretsen blir av naturliga skäl också en annan än för det tekniska biståndet till fattiga länder" (PM sid. 112).

För att möta den efterfrågan som uppstått för särskilt tjänster inom utbildningsområdet tillsatte regeringen 1975 en beredning med uppdrag "att planera, samordna och successivt utvärdera en försöksverksamhet rörande utbildningssamarbete med vissa utvecklingsländer utanför kretsen av biståndsprogramländer". Försöksverksamheten omfattar även Nigeria fastän något formellt samarbetsavtal ej ingåtts med detta land samt sedan 1977/78 det bredare samarbetet med Tunisien.

Utgångspunkten för verksamheten är att den skall baseras på kommersiella villkor. För att "underlätta" samarbetet med Algeriet och Egypten har emellertid biståndsmedel avsatts.

Verksamheten går bl. a. ut på att förmedla kontakter avseende i första hand utbildningsfrågor från de berörda länderna till svenska myndigheter, institutioner och företag samt medverka vid projektplanering och expertkrytering.

Verksamheten har bl. a. innefattat följande:

Algeriet:

- förprojektering av två yrkesutbildningsprojekt i Algeriet inom områdena träbearbetning samt papper och appersmassa
- samarbete rörande fordonsteknikerutbildning
- utbildning inom skogsvårdsområdet
- samarbete mellan Statens bakteriologiska laboratorium och Pasteurinstitutet i Alger

Libyen:

- seminarium för libyska teknologer
- två svenska experter för utarbetande av generalplan för socialvården
- fortbildningskurs för libyska yrkeslärare

Egypten:

- telekommunikations- och elingenjörsutbildning

Beträffande Iran, Irak och Nigeria har endast allmänna diskussioner ägt rum hittills.

I handelsdepartementets promemoria föreslås att ett bolag bildas för export av tjänster inom utbildningsområdet och beredningens verksamhet uppgår i detta bolag. Principbeslut härom har fattats av riksdagen.

2.2 Tunisien

För Tunisien avsattes 500 tkr vid årsförhandlingarna 1976 inom landramen för bredare samarbete. Vid förhandlingarna 1977 meddelade den svenska delegationen att ett belopp på 2-3 mkr stod till förfogande utom landramen för att befrämja utvecklingen av ett bredare samarbete fr. o. m. den 1 juli 1977. Enligt en memorandum som upprättades var syftet att "stimulera, uppmuntra och underlätta förbindelserna mellan svenska och tunisiska institutioner, organisationer och företag och främja gemensamma projekt. Medlen kunde även användas för att finansiera studier, konsulttjänster och andra tjänster samt utbildnings- och praktikantprogram inom sektorer där det finns ett ömsesidigt intresse av att etablera samarbete. Handläggningen

av ett bredare samarbete med Tunisien överflyttades sommaren 1977 till Beredningen för internationellt utbildningssamarbete. Inom beredningens sekretariat har man försökt uppställa vissa riktlinjer för arbetet:

- Syftet med biståndsmedel för det bredare samarbetet är att stimulera utvecklingen av kontakter mellan institutioner, organisationer och företag i Sverige och Tunisien.
- Medel bör endast utgå till aktiviteter som är förankrade inom institutioner och företag i de bägge länderna och där det finns ett påtagligt intresse från båda parter.
- Medel bör endast utgå till aktiviteter som efter ett inledningsskede kunna bli självbärande eller alternativt leda till ex. kommersiella kontakter.
- Medlen kan användas för utredningar, konsultuppdrag och andra tjänster, studiebesök och kurser och andra utbildningsinsatser inom sektorer där svenska institutioner och företag är verksamma eller är intresserade av samarbete.
- Medlen bör om möjligt avgränsas till att utgöra ett kompletterande stöd till en aktivitet som i huvudsak bör finansieras av endera båda eller någon av de två intressenteran i Sverige och Tunisien.
- För att undvika en sammanblandning mellan denna nya form av samarbete och det reguljära biståndssamarbetet bör de medel Beredningen disponerar inte utnyttjas i samband med förlängningar eller komplement till biståndsfinansierade projekt.
- Initiativ och förslag till användning av de medel Beredningen disponerar skall kunna tas från såväl svensk som tunisisk sida.

Aktuella projekt

Samtliga projekt som för närvarande är aktuella har under lång tid förberetts av SIDA och berörda institutioner i Tunisien.

Studiebesök i Sverige av representanter från den tunisiska avloppsmyndigheten

Chefen för avloppsmyndigheten har inbjudits att under hösten besöka berörda institutioner, konsultföretag och tillverkare av utrustning för reningsverk i Sverige. Svenska konsultföretag har redan haft betydande uppdrag inom området i Tunisien (bl. a. biståndsfinansierade). Besöket kan leda till ett ökat tunisiskt intresse för samarbete inom området med Sverige. Enligt sekretariatets uppfattning passar denna mycket blygsamma insats väl in i den svenska uppfattningen om hur det bredare samarbetet bör utformas.

Samarbete mellan "Institut National du Travail et du Service Social" och Socialhögskolan i Stockholm

Den aktuella utbildnings- och forskningsinstitutionen i Tunis önskar inleda ett samarbete med lämplig utbildningsinstitution i Sverige, vilken bedöms vara Socialhögskolan i Stockholm.

Vid samtal med rektorn för Socialhögskolan har emellertid framkommit

att högskolan förmodligen har svårt att täcka in de områden inom vilka man från tunisisk sida önskar ett samarbete. Det förefaller även tveksamt huruvida Socialhögskolan har kapacitet och tillräckligt egetintresse att inleda ett sådant samarbete. Enligt sekretariatet kan det bli svårt att hitta någon annan institution i Sverige som skulle kunna åta sig ansvaret för det föreslagna samarbetet. Socialhögskolan överväger f. n. möjligheterna att medverka inom vissa delar av det önskade samarbetet och att eventuellt sända 1-2 personer till Tunisien för att samla in ytterligare underlag.

Samarbete mellan den tunisiska fiskeristyrelsen och Stockholms Grodmanskola

Den tunisiska fiskerimyndigheten har uppdragit åt Grodmanskolan att utrusta en institution för utbildning av dykare. Värdet på utrustningen uppgår till ca en halv miljon kronor. Vidare har Grodmanskolan fått i uppdrag att utbilda tunisisk lärarpersonal. Insatsen är överenskommen i samrådsgruppen och bekräftades särskilt vid årsförhandlingarna. Det svenska bidraget skall täcka den pedagogiska verksamheten som budgeterats till drygt 170 tkr.

Riskzonskartering

Överenskommelse har träffats mellan Tekniska Högskolan i Stockholm, KTH, och den tunisiska myndigheten för fysisk planering att KTH skall genomföra en riskzonskartering kring tre städer i Tunisien där risk för översvämnningar föreligger. KTH:s kostnader i samband med uppdraget beräknas till 790 tkr. Överenskommelse har tidigare träffats att dessa kostnader skall täckas av medel för bredare samarbete.

Den tunisiska myndigheten har uttalat intresse att KTH efter detta uppdrag skall genomföra riskzonskarteringar även i andra områden. KTH anser också projektet vara av betydande värde för utbildningen vid högskolan.

Projektförslag

Preliminära diskussioner har förts i Tunis om möjligheterna att utnyttja medel för det bredare samarbetet till utbildningsaktiviteter inom telekommunikationsområdet och fordonsunderhåll. De eventuella aktiviteterna kan vara av betydelse för LM Ericsson och Volvo.

Under biståndsförhandlingarna i juni tog man från tunisisk sida upp det gamla önskemålet om att intressera Sverige för att delta i utgrävningarna i Karthago. Medelhavsmuséet i Stockholm har tidigare försökt få ett sådant projekt finansierat av SIDA. Med hänsyn till att det i Sverige finns ett starkt intresse för projektet kan det finnas skäl att stödja projektet genom ett mindre bidrag.

Scandiaconsult har under hand kontaktat sekretariatet för att efterhöra möjligheterna att inkludera ett projekt inom ramen för det bredare samarbetet.

Företaget har inlämnat en offert till det statliga cellulosabolaget. I offerten

erbjuder sig Scandiaconsult utföra en studie över hur man skall lösa avloppsproblemen för en papper- och pappersmassfabrik i Kasserine. Från tunisisk sida har man i sak accepterat förslaget men kräver att man från svensk sida täcker kostnaderna för utredningsarbetet 150 tkr.

Enligt Scandiaconsult kan den aktuella utredningen resultera i att svenska företag under en realiseringsfas har rimliga chanser att få leverera den utrustning Scandiaconsult kan komma att föreslå.

Enligt sekretariatet bör det övervägas huruvida denna typ av projekt skulle kunna inkluderas inom det bredare samarbetet.

2.3 Cuba

Under år 1977 diskuterades inom en blandad svensk-kubansk arbetsgrupp utformningen av ett bredare samarbete. En svensk delegation med deltagare av representanter för utrikesdepartementet, handelsdepartementet, industridepartementet och SIDA besökte Cuba i mars och en kubansk delegation besökte Sverige i september. Det står klart att man på kubansk sida framför allt är intresserad av ekonomiskt och industriellt samarbete. Kontakter har tagits med svenska företag genom förmedling av svenska ambassaden och industridepartementet om leverans av utrustning samt lönsamhetsstudier för industriinvesteringar. Följande projekt nämndes vid förhandlingarna i september som lämpliga för breddat samarbete.

- 1) Utrustning för massa- och pappersindustri.
- 2) Lönsamhetsstudier för skeppsvarv.
- 3) Lönsamhetsstudie för stödindustri till skeppsvarv.
- 4) Specialstål. Utrustning och know-how.
- 5) Farmaceutisk tillverkning. Utrustning och vetenskaplig/teknisk know-how.
- 6) Testutrustning för modernisering av sockerindustri.
- 7) Citrusfruktprojekt.
- 8) Lönsamhetsstudie för tillverkning av nöjesbåtar.
- 9) Ferro-nickel.
- 10) Tankfabrik.

Från kubansk sida är man angelägen om förmånliga finansieringsvillkor och arrangemang för betalning av investeringar med färdiga produkter (motköp). Man vill utnyttja svenska statliga medel för kontantinsats vid kreditaffärer.

Från svensk sida har upplysning lämnats om de hinder som föreligger på grund av institutionella förhållanden i Sverige och Sveriges internationella åtaganden mot statliga subventioner vid kommersiell kreditgivning. En möjlighet kan dock finnas att statliga medel används för finansiering av viss utrustning i ett projekt medan annan utrustning betalas enligt kommersiella villkor. Effekten av en sådan kombination kan bli samma som en statssubventionerad kredit. Det kan antas att Cuba kommer att vilja använda en del av de 5 mkr som avsatts för 1977/78 till att främja breddat samarbete på detta sätt.

SIDA skall administrera de framställningar som inkommer. Det är oklart vad detta kommer att innebära. Troligtvis blir det ej fråga om någon egentlig sakprövning av de projekt som framställningarna avser. Det torde få räcka med ett konstaterande att Cuba prioriterar användningen av en viss del av de avsatta medlen på angivet sätt och att ett svenskt intresse föreligger. Samråd om användningen kommer att ske med de myndigheter som ingår på svensk sida i den blandade svensk-kubanska arbetsgruppen. Cuba har omhändertagit upphandlingen av varor och konsulttjänster även inom det ordinära biståndet och har, enligt SIDA:s bedömning, kompetens att ombesörja upphandling. Från svensk sida kan man, om Cuba så önskar, hjälpa till med att förmedla kontakter med konsultföretag och andra företag. Det kan ske genom SIDA eller liksom hittills genom industridepartementets internationella sekretariat.

Mötena vid delegationsbesöken har gett tillfälle till information om den politik som förs på ömse sidor avseende handel, krediter, investeringar, turism, kultur, forskning etc. samt om de institutioner och företag som är inblandade. Motpart på kubansk sida till den svenska delegationen är den statliga kommittén för ekonomiskt samarbete. Denna har ej kultursamarbete inom sitt ansvarsområde vilket förklaras att sådant ej behandlas mera ingående. Det föreligger dock ett intresse på kubansk sida för kultursamarbete med Sverige men man kan anta att Cuba ej vill utnyttja de medel som avsatts för breddat samarbete för ändamålet. Kommittén ansvarar inte heller primärt för forskningssamarbete. För sådant finns andra organ. SAREC har haft förhandlingar med dessa och kommer att lämna ett stöd till Cubas forskningsprogram. IMPOD skall bistå med marknadsundersökningar för kubanska varor.

Vid mötet i september undertecknades ett protokoll om bredare samarbete. I detta sägs att regeringarna skall undersöka möjligheterna till samarbete avseende

- förinvesteringsstudier
- utbildning i anslutning till investeringar
- överföring av teknologi
- konsulttjänster, seminarier och stipendier
- kommersiellt samarbete
- forskning
- kulturellt samarbete och annat samarbete med myndigheter, organisationer och företag

Cuba vill sluta ett avtal om ekonomiskt och industriellt samarbete och har lämnat ett förslag till text. Detta skall studeras på svensk sida. Avtalsförslaget förutser en blandad kommission som skall sammanträda för att dryfta hur förbindelserna skall stärkas.

2.4 Portugal

Portugal är ett intressant exempel på hur samarbetet kan breddas när detta anses politiskt lämpligt och pengar ställs till förfogande. Den svenska regeringen ville efter revolutionen 1974 stödja den nya regimen i Portugal på olika sätt. Ett sätt var att tillskjuta särskilda resurser genom EFTA för

industrinvesteringar, ett annat var att ställa medel till förfogande för bilateralt samarbete. Efter en beredning under handelsdepartementets ledning med deltagande av olika svenska myndigheter besökte en svensk delegation Portugal. Ett flertal olika möjliga samarbetsområden diskuterades. Efterhand utvaldes två, nämligen bostadsbyggande och undervisning som särskilt intressanta ur portugisisk synpunkt. Det ansågs att Sverige hade erfarenheter på dessa områden som skulle vara av speciellt intresse för Portugal i dess strävanden till en ny demokratisk samhällsordning.

För 1975/76 ställdes 5 mkr. till SIDA:s förfogande för utvecklingssamarbete med Portugal. Beloppet höjdes 1976/77 till 10 mkr. Programmeringen, beredningen och förvaltningen skedde i stort sett enligt de rutiner som gäller för annat utvecklingssamarbete. Tjänstemän från utbildningsdepartementet och bostadsdepartementet deltog i viss mån i arbetet inom vissa sektorer men i och med att medelsansvaret lades på SIDA förlades också handläggningen dit. Inför beredning av årsförhandlingar har UD:s u-avdelning gett andra avdelningar inom UD och andra departement tillfälle att yttra sig. Ambassaden i Lissabon har förstärkts med en SIDA-tjänsteman.

Samarbetet inriktades på tekniskt bistånd i form av expertutredningar, seminarier, studiebesök, institutionssamarbete m. m. Kostnaderna härför är emellertid ej så stora att det tar i anspråk hela ramen utan denna används också för att finansiera verksamhet i Portugal och inköp av utrustning. Betydande reservationer uppkom de två första åren men det kan antas att utbildningarna ökar kraftigt under 1977/78 då 18,8 mkr står till förfogande. SIDA har strävat efter att lägga ut så mycket som möjligt av samarbetet på andra institutioner för att därmed minska den administrativa börden på SIDA och lägga grunden för ett fortsatt självbärande samarbete mellan intresserade portugisiska och svenska institutioner när de finansiella bidragen från Sverige en gång avvecklas. För administrationen av de många studiebesök som ägt rum har Svenska institutet medverkat.

Som exempel på samarbetsaktiviteter kan nämnas

- seminarier om vuxenutbildning
- leverans av utrustning för vuxenutbildningssystemet
- kurser i vuxenutbildningsmetodik
- kurser i studiecirkelmetodik
- rådgivning avseende lärarutbildning och forskning om vuxenutbildning
- utbildning av portugisisk vuxenutbildningsexpert vid universitetet i Linköping
- utredning om vuxenutbildningsbehov
- studiebesök i Sverige för talterapeuter
- audiologikurs för ingenjörer i Portugal
- konsulttjänster avseende specialundervisning
- leverans av utrustning för specialundervisning
- utredning om yrkesutbildningen i Portugal
- utbildning av portugisiska dokumentalister
- rådgivning avseende modern informations- och dokumentationstjänst
- rådgivning beträffande lärarutbildning
- utvärdering av utbildning

kooperation

- finansiellt stöd till det statliga programmet för att utveckla konsumentkooperationen
- finansiellt stöd och rådgivning till ett institut som ordnar kurser och på annat sätt främjar utvecklingen av Kooperationen

bostäder

- studiebesök avseende bostadsfinansiering
- seminarier avseende bostadsfinansiering
- studiebesök avseende byggforskning och teknisk dokumentation
- studiebesök avseende stadsplanering och kommunala bostadsprogram
- framtagning av dokumentation om svensk bostadspolitik och bostadsbyggande
- finansiellt stöd och rådgivning till bostadsministeriets grupp för utveckling av bostadskooperationen
- studium av svenska metoder för markplanering
- rådgivning beträffande organisation av byggföretag
- utredning och rådgivning beträffande prefabricering av byggkomponenter

mineralutvinning

- finansiellt stöd och rådgivning till en utredning om Portugals tillgångar på svavelkis

hälsovård

- rådgivning angående sjukhusplanering
- rådgivning angående decentralisering av hälso- och sjukvårdsväsendet i Portugal
- finansiering, administration och rådgivning till en avdelning för vård av brännskadade vid ett sjukhus

Portugal har velat vidga samarbetet genom expertutbyte etc. till ytterligare områden, t. ex. socialvård, ekologi, skogsinventering, administrativ rationalisering av den statliga förvaltningen etc. Från svensk sida har man förklarat att samarbetet måste koncentreras med hänsyn till SIDA:s begränsade administrativa kapacitet.

2.5 Statlig stödverksamhet för exporten

Den verksamhet som bedrivs av Beredningen för internationellt utbildnings-samarbete har ett exportfrämjande syfte. Stöd till exporten ges i flera andra former, bl. a. finns möjlighet för konsultföretag att ansöka om bidrag genom Sveriges exportråd för förstudie- och anbuds-kostnader avseende internationellt och nationellt finansierade projekt. Stödformen är av intresse i detta sammanhang eftersom konsultstudier troligen kommer att ingå som en viktig del i det breddade samarbetet med Cub och eventuellt även med Tunisien. Inom det reguljära biståndet finansierar SIDA konsultstudier i betydande omfattning bl. a. genom att ställa medel till förfogande till vissa mottagarländer för dessas egen upphandling av konsulter. I det senaste samarbetsavtalet med Vietnam har t. ex. 7 mkr. avsatts för konsultstudier.

Beloppet kan jämföras med de 2 mkr. som avsatts enligt prop. 1976/77:83 till konsultstöd i exportfrämjande syfte utan länderbegränsning.

I princip skulle det kunna inträffa att konsultföretag erhåller bidrag för utarbetande av anbudshandlingar från Exportrådet och att mottagarlandet senare erhåller finansiering av lönsamhetsstudier och andra projektkostnader från biståndsmedel eller från medel som avsatts för bredare samarbete. Medel avsätts dels vertikalt för ett visst syfte och dels "brett" för samarbete med särskilda länder.

När ett bolag bildats för tjänsteexport och ett organ tillskapats för att stödja svensk industris investeringar i u-länderna erhålles ytterligare instrument för ekonomiska förbindelser med u-länderna. Exporten till u-länderna kan komma att främjas om åtgärder vidtas enligt det betänkande som avgivits av exportkreditutredningen (Ds H 1978:1).

Tilläggs bör att exportkreditnämnden spelar en viktig roll för att möjliggöra ekonomiskt samarbete mellan svenska företag och u-länderna genom sin garantigivning för krediter. Vid avgörandet av s. k. u-garantier ingår också en bedömning av utvecklingseffekten i de projekt som leveranserna av varor eller tjänster avser. SIDA deltar vid denna bedömning.

Möten inom kommissioner eller arbetsgrupper kan bl. a. tjäna till att informera vissa u-länder om de organisatoriska förutsättningarna som föreligger på svensk sida för samarbetsmöjligheterna.

2.6 Statligt stöd till institutionssamarbete och kulturellt samarbete

Inom det kulturella området svarar internationellt Svenska institutet för det övergripande ansvaret och beviljar medel för olika verksamheter. Verksamheten är i princip inriktad på alla länder. För vissa har särskilda avtal ingåtts och extra ansträngningar vidtagits. Det gäller bl. a. Tunisien och Cuba. De medel som står till förfogande är små, jämfört med de som SIDA disponerar. Som exempel kan nämnas att då Svenska institutet våren 1977 undersökte möjligheterna att vidga de kulturella kontakterna med Portugal hade man möjlighet att ställa ca 30 000 kr till förfogande samtidigt som SIDA disponerade 10 mkr för samarbete med Portugal. En utredning pågår för närvarande om utformningen av kulturförbindelserna med u-länderna.

Institutionssamarbete brukar anföras som exempel på inslag i bredare samarbete. Sådant samarbete pågår i betydande omfattning mellan svenska institutioner och institutioner i Europa, Nordamerika och även i tredje världen. Det kan gälla universitet och högskolor, forskningsinstitut, bibliotek, museer och andra kulturella institutioner. I detta sammanhang bör man också nämna de många kontakter som förekommer mellan fackföreningar och andra intresseorganisationer, religiösa och ideella föreningar, humanitära organisationer, kooperativa organisationer, idrottsföreningar osv. SIDA stöder med betydande belopp utvecklingsprojekt som administreras av enskilda organisationer. På detta sätt breddas förbindelserna mellan svenska folkrörelser och institutioner och organisationer i u-länderna.

Av betydelse för förbindelserna är också de anslag som SIDA ger till enskilda organisationers informationsverksamhet om u-ländernas problem liksom stipendier till författare, filmskapare m. fl. för konstnärliga alster med anknytning till u-landsproblematiken.

3 Alternativa berednings- och förvaltningsfrågor i anslutning till det bredare samarbetet

Som framgått av det föregående finns det olika motiv för att Sverige vill utvidga sina officiella bilaterala förbindelser med vissa u-länder. Motiven är framför allt kommersiella, energipolitiska och utrikespolitiska.

Det svenska intresset för ett visst land kan understrykas och förbindelserna stärkas genom officiella besök, delegationer, ingående av avtal samt undantagsvis anslående av finansiella medel för samarbete. Det är framför allt när pengar anvisas som anspråk uppstår på administrativa resurser. Staten blir då inblandad på ett mycket mera aktivt sätt än vad som är fallet vid t. ex. delegationsresor och möten med blandade kommissioner då genomförandet av samarbetet sker genom enskilda företag.

Det samarbete som diskuteras i anledning av ingångna samarbetsöverenskommelser skall i princip ej kräva särskilda svenska medelsanslag. Undantag har dock gjorts för att underlätta samarbetet med Algeriet och Egypten. Principen att verksamheten skall vara självbärande bekräftas ytterligare om huvudparten av de uppgifter som omhänderhafts av Beredningen för internationellt utbildningssamarbete övertas av ett bolag för tjänsteexport.

Cuba och Tunisien har ej samma ekonomiska resurser som oljeländerna. Sverige har därmed inget större kommersiellt eller energipolitiskt intresse av att vidga förbindelserna. Våra strävanden härvidlag synes snarare motiveras av en politisk önskan att bibehålla och vidga de goda förbindelser som utvecklats till följd av biståndet. Svenska bidrag kan underlätta detta.

Frågan om behovet av en särskild ordning för handläggning av frågor rörande bredare samarbete beror bl. a. på hur man bedömer behovet av statlig medelstilldelning. För bredare samarbete i betydelsen u-landspolitik som i sin tur innebär åtgärder inom ramen för vår handelspolitik, kulturpolitik, vetenskapliga samarbetspolitik etc. bör i princip behovet av administrativa resurser och medelsanslag bedömas i vanlig ordning. Det innebär att handläggningen ligger inom utrikesdepartementet, handelsdepartementet och andra departement, de centrala verken och institutioner som Svenska institutet, Vetenskapsakademien och Sveriges Exportråd och att medel äskas efter hand som nya behov kan påvisas. Anslagen inom dessa områden och de administrativa resurserna är emellertid relativt blygsamma och det kan därför bli svårt att få till stånd en aktiv politik gentemot vissa utvalda u-länder när en sådan bedöms önskvärd. Ett behov av särskilda anslag kommer därför att föreligga.

Medel som ställs till förfogande för samarbete med Algeriet, Egypten, Tunisien och Cuba disponeras av SIDA. Handläggningen av ärendena ligger delvis inom Beredningen för internationellt utbildningssamarbete (där SIDA är representerat). Beredningen skall enligt riksdagens beslut ombildas till ett bolag för kommersiell export av utbildningstjänster men tanken är att bolaget skall kunna motta beställningar av utbildningstjänster även för de länder till vilka medel avsatts för bredare samarbete. Det kan antas att tjänster till förmån för Algeriet, Egypten och eventuellt även Tunisien kommer att förmedlas av bolaget. För Cuba torde det tills vidare inte bli aktuellt med någon sådan medverkan eftersom landet kan upphandla tjänster direkt på den svenska marknaden.

När biståndet trappas ned för ytterligare länder ter det sig naturligt att SIDA deltar i arbetet med att vidga samarbetet till andra områden och att SIDA:s administrativa apparat används i viss mån. SIDA har avsevärd erfarenhet av konsultupphandling och institutionssamarbete som kan utnyttjas i sammanhanget. För andra länder, t. ex. de med vilka Sverige har samarbetsavtal och där de svenska exportfrämjande motiven dominerar, är det ej givet att SIDA skall delta på ett aktivt sätt. Visst samråd mellan bolaget för export av utbildningstjänster och SIDA, särskilt undervisningsbyrån och industribyrån, kan dock vara lämpligt bl. a. för att samordna ersättningsvillkor till konsulter etc.

Bredare samarbete kräver icke obetydliga administrativa resurser. Insatser skall identifieras och avtal utformas. Konsulter, utredningsgrupper och institutioner skall utväljas, instrueras och genomföra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt. Erfarenheterna hittills tyder på att det tar tid att komma igång med konkret verksamhet och att en aktiv medverkan måste till från svensk sida. En del av denna medverkan, särskilt den som avser förhandlingar och informationsutbyte i övergripande frågor bör ske på departementsnivå. Andra frågor avseende medelsförvaltning och konkreta insatser bör delegeras till särskilda organ.

Med de nya institutioner som kommer in för att hantera vissa delområden av våra förbindelser med u-länderna ökar behovet av samordning. Inför möten med blandade kommissioner och arbetsgrupper har samråd skett mellan berörda myndigheter. Det skulle kunna ske i ökad utsträckning och inom ramen för en medveten u-landspolitik. UD:s kapacitet bör förstärkas i sådant syfte.

Exemplen Cuba, Tunisien, Portugal och Algeriet visar att samarbetet kan få högst olika innehåll och att behovet av aktiv svensk medverkan också blir mycket olika. För Cuba torde de svenska myndigheternas medverkan komma att begränsas till kontaktförmedling och utbetalning av medel för att finansiera vissa tjänster och investeringsprojekt som Cuba står för. Samarbetet med Tunisien har haft svårt att komma igång och tycks närmast komma att avse smärre projekt som redan diskuterats inom ramen för biståndet. Planeringen avseende Portugal skedde utan bakgrund i ett biståndssamarbete. Två huvudsektorer – bostäder och undervisning – valdes ut. Samarbetet inbegriper nu många personer inom svenska och portugisiska myndigheter och institutioner. Det finansieras med svenska biståndsmedel. En rad studier har utförts, seminarier och studiebesök har anordnats. Med Algeriet har olika samarbetsområden diskuterats med anknytning till kommersiella intressen. Det gäller bl. a. yrkesutbildningsprojekt inom områdena papper, pappersmassa och träbearbetning. En förstudie har finansierats med biståndsmedel.

4 Omfattningen av bredare samarbete på sikt

U-länderna kommer att fortsätta att driva sina krav på ekonomiska och sociala förändringar gentemot i-länderna som efter hand får anpassa sin politik. Det kan komma att innefatta krav på nya samarbetsformer utöver

biståndet, t. ex. blandade kommissioner som har till uppgift att stimulera samarbetet enligt ingångna avtal. Sveriges direkta intresse av handel och andra ekonomiska förbindelser med u-länderna kommer att öka när u-ländernas utveckling går framåt. Några snabba förändringar torde dock inte vara att vänta. Förbindelserna kommer att skötas huvudsakligen genom direktkontakter mellan företag och institutioner men ställiga myndigheter kan komma in i bilden mer aktivt i vissa lägen och gentemot vissa länder. De krav detta ställer torde i stort sett kunna omhändertas av befintliga myndigheter och organisationer och av de som kommer till inom en nära framtid, särskilt bolaget för utbildningsexport och organet för stöd till industriinvesteringar i u-länderna.

En utvärdering bör fortlöpande göras av den verksamhet som sker inom ramen för samarbetsavtalen. Behovet av särskilda avtal och statlig medverkan bör prövas liksom behovet av medelsanslag. Normalt bör medel anslås till verksamheter och myndigheter efterhand som behov uppkommer. Endast i undantagsfall torde det vara motiverat att anslå särskilda medel för att underlätta samarbete på bred basis med ett visst land. I princip bör även i fortsättningen bilateralt samarbete med andra länder än de som mottar bistånd vara självbärande. Biståndsanslagen bör, som framhållits av BPU I och SIDA, ej användas för verksamhet som främst har ett handelsfrämjande syfte.

Om biståndsmedel anslås för ett land kan det vara lämpligt att viss verksamhet delegeras till SIDA. Det förutsätter givetvis att SIDA har administrativa resurser härför och att verksamheten passar in i den som redan utövats inom verket.

Som framhölls inledningsvis har viss oklarhet rått om vad som menas med bredare samarbete. Det torde bl. a. bero på att statsmakterna på samma sätt som för biståndet, avsatt en medelsram för samarbete med några länder utan strikt begränsning till särskilda områden och ingått bilateralt avtal samtidigt som det normala tillvägagångssättet är att medel anslås till institutioner och verksamhet inom olika ämnesområden utan länderbegränsning.

Bilaga 18 Biståndskontorens framväxt och framtida roll – ett diskussionsunderlag

Av Bo Göransson¹

Sammanfattning

I denna PM skissas inledningsvis *framväxten av SIDA:s fältorganisation – biståndskontoren (bk)*. Från små enheter med i huvudsak personaladministrativa och kamerala arbetsuppgifter har dessa byggts ut och utvecklats till större enheter (upp till 14 utsända befattningshavare) med centrala uppgifter vad gäller planering, rapportering, beredning, uppföljning och resultatvärdering.

De har inrättats på delvis olika sätt i skilda länder bl. a. beroende på biståndets storlek och sammansättning. Den organisatoriska förankringen har även förändrats. Det ursprungliga syftet med inrättande av bk var att rationalisera vissa delar av administrationen av de svenskstödda projekten. Projekten drevs till stor del i svensk regi med svensk personal och kontoren skulle samordna vissa administrativa funktioner; främst de kamerala frågorna. Beteckningen biståndskontor användes ej heller under denna tid utan det mer relevanta administrativt kontor, "Central Administrative Office". Anknytningen till SIDA var visserligen stark men huvudsakligen en följd av att projekten var starkt knutna till SIDA. När projektansvar och -genomförande sedermera gradvis överfördes till mottagarlandet kvarstod behovet för SIDA att få vissa arbetsuppgifter utförda lokalt, bl. a. personaladministrativa frågor. Biståndskontor inrättades. Senare har dessa än tydligare knutits till den svenska förvaltningsapparaten genom integrering med den svenska ambassaden. Successivt har bk vidare givits allt större uppgifter vad gäller planering och beredning av de svenska insatserna samtidigt som denna planering tydligare än tidigare gjorts som en underordnad del av mottagarnas egen planering av verksamheten. Bk:s roll har därför delvis återgått till det ursprungliga CAO:s – att delvis vara en del av mottagarlandets utvecklingsorganisation – samtidigt som knytningen till den svenska förvaltningsorganisationen således gjorts starkare.

I ett andra avsnitt lämnas en kort redogörelse för nuläget vad gäller bk. För närvarande finns kontor (eller snarare mottagarlandsbaserad biståndsadministration) i totalt 14 länder med totalt 71 utsända tjänstemän anställda. Kostnaderna uppgick under 1976/77 till totalt 18,8 mkr eller 25 % av de totala administrationskostnaderna. Integreringen av bk i de svenska beskickningarna har genomförts dock utan att vare sig de avsedda administrativa eller policymässiga fördelarna kunnat uppnås.

¹ Bo Göransson, tidigare biståndsattaché i Tanzania, är avdelningschef vid SIDA.

I det tredje avsnittet diskuteras några utvecklingstendenser och problem av betydelse för bk:s framtida roll. Till dessa bör bl. a. det ökande industribiståndet, kraven på ett bredare samarbete, utvecklingen av personalbiståndet. Bk:s roll och arbetsuppgifter gentemot mottagarlandet diskuteras i korthet liksom arbetsuppgifterna gentemot fältpersonalen. Arbetsfördelningen med SIDA:s olika enheter berörs och den bristande faktiska samordningen med beskickningarnas allmänna avdelningar diskuteras.

Gentemot SIDA och dess sektorbyråer har en arbetsfördelning successivt frammejslats som i huvudsak synes tillfredsställande. Dock föreligger fortfarande stora variationer mellan olika sektorbyråer och bk – skillnader vilka inte enbart kan motiveras med ärendenas art eller kompetensen hos de skilda parterna.

Vad gäller fältpersonalen (personalbiståndet) kommer det nu inledda skedet med formella förhandlingar mellan en (eller flera) arbetstagarpart(er) och SIDA att ställa stora krav på såväl hemmamyndighetens (hm) som bk:s hantering av personalfrågorna.

Bk:s roll inom ramen för beskickningarnas samlade arbete är ej klar. Personaladministrativt är bk-personalens roll och lojaliteter ej tillräckligt definierade. Integreringen på det praktiska planet har avstannat mycket beroende på en ovilja hos SIDA (delad av de flesta utsända UD-tjänstemännen) att integrera SIDA:s smidiga ekonomiskt-administrativa system in i det mer rigida och svårarbetade UD-systemet. Även på policy-planet har integreringen ej givit de förväntade vinsterna främst beroende på att det förutsedda gemensamma tillsättandet av chefspersonal uteblivit men även att den samordnande utbildningen av personal ej kommit igång i önskvärd omfattning.

Till en del kan den mellanställning som bk idag har tillskrivas det faktum att bk (och beskickningen i dess helhet) är såväl UD:s som SIDA:s organ; uppdelningen på verks- resp. departementsuppgifter existerar således inte organisatoriskt på fältet. Delvis upplevs också de olika delarna av beskickningarna ha olika mål för sina verksamheter: Skall svenska biståndspolitiska eller exempelvis handelspolitiska intressen få företräde? Hur sker avvägningar?

Dessa problem kommer att ytterligare accentueras om fortsatta steg tas mot en samordnad svensk u-landspolitik och samarbetet ökar inom det industriella området. Huruvida dessa problem kommer att bli svårösta på fältet är delvis beroende av vilka centrala organisatoriska lösningar som väljs; hur den departementala samordningen resp. samarbetet departement-verk sker. På fältet finns i dag redan en organisatorisk form för en samordning. Problemen på fältet blir därför delvis av annan art.

I det fjärde och avslutande avsnittet lämnas en kort skiss till en framtida roll. Bk har under åren fått kraftigt utvidgade och förändrade arbetsuppgifter. En rad frågor behöver detaljanalyseras och diskuteras i samband med den fortsatta kontinuerliga förändringen av bk:s roll. Som ett bidrag till den diskussionen och som en sammanfattning av denna PM:s tankar och rekommendationer listas nedan ett antal (olika väl genomarbetade) förslag. Ambitionen är inte att presentera ett utarbetat konkret förslag till handlingsprogram utan endast att deltaga i och stimulera den fortsatta diskussionen av dessa frågor.

- 1 En förutsättning för ett effektivare utnyttjande av den svenska biståndsförvaltningen är att de skilda taken för antalet personer vid SIDA-hm resp. bk avskaffas och ersätts av ett gemensamt, finansiellt tak.
- 2 Bk är i dag organiserade på olika sätt och knutna till beskickningarna på skilda sätt.
Skillnaderna i organisation förorsakade av biståndets innehåll, sammansättning, storlek och utformning bör bestå. En större grad av administrativ enhetlighet bör dock eftersträvas.
- 3 Ansvaret för de olika svenska insatserna bör ligga på bk. Detta gäller såväl planering och beredning som förvaltning.
- 4 Mot denna bakgrund bör en översyn och kodifiering göras av arbetsfördelningen mellan bk och hm. Renodla organisationernas arbetsuppgifter så att SIDA:s ansvar för specialistkunnande, främjande av resursbasen resp. bk:s landansvar markeras. Öka det gemensamma utnyttjandet – mellan olika bk och mellan hm och bk – av personalen.
- 5 Se över organisation och ansvar inom SIDA för utvecklande av den svenska resursbasen, anskaffande av resurser, deltagande i internationella program. Samordna fackkunnandet.
- 6 Se över formerna för beredning och beslut om svenskt stöd. Inrikta utformningen av avtalen så att, förutom större specifika projekt vilka kräver regeringens och/eller SIDA:s ställningstagande, avtalen innehåller ett antal långsiktiga stöd till kontinuerliga program. Inom dessa ramar bör bk ges vida befogenheter att självständigt ta ställning. Utforma dock dessa samarbetsmodeller och befogenheter efter ländernas utveckling, biståndets utformning och komplexitet.
- 7 Se över de fältpersonaladministrativa frågorna med syfte att renodla ansvarsförhållanden mellan hm och bk.
- 8 Förstärk den personaladministrativa funktionen på fältet för att kunna svara mot de krav – bl. a. lokala förhandlingar – som blir följden av det uppkomna partsförhållandet.
- 9 Fältpersonalen har i vissa avseenden en dubbel anställningsform; fackmässigt lyder de under mottagarlandets myndigheter medan de har sitt anställningsförhållande med SIDA. Detta skapar administrativa oklarheter, i vissa fall dubbla lojaliteter etc. Deras ställning bör klargöras så att de olika ansvarsförhållandena renodlas.
- 10 I detta sammanhang bör övervägas, och med berörda parter diskuteras, att fältpersonalen även anställningsmässigt och personaladministrativt inordnas de mottagande ländernas förvaltningar. Konsekvenser i socialt avseende, rekryteringseffekter etc. måste beaktas.
- 11 Integreringen mellan beskickningens allmänna delar och bk bör ses över. Fastställ inledningsvis bk-personalens ställning.
- 12 Genomför gemensam personalplanering UD/SIDA vid tillsättande av tjänster vid biståndsbassader.
- 13 Genomför ett gemensamt utbildningsprogram för utresande biståndsbassadpersonal.
- 14 Se över de administrativa formerna för den förstärkta integreringen. Riv upp opraktisk och irrationell integrering, exempelvis arkiv. Finn en gemensam mall för olika biståndsbassader.

- 15 Förstärk integreringen av ekonomiska rutiner, ansvar för medel etc. under förutsättning att UD:s system förändras i riktning mot det av SIDA tillämpade.
- 16 Öka samordningen inom biståndsbassaderna. Detta behov kommer att förstärkas när utvecklingsarbetet vidgas till att omfatta allt fler områden där beskickningarnas allmänna delar traditionellt är verksamma, exempelvis forskning, kultur, industriella frågor.
- 17 Förstärk biståndskontoren kvalitativt och kvantitativt. Permanenta funktioner skall ha permanenta tjänster.
- 18 Undersök möjligheterna att i ökad utsträckning föra över vissa delar av den traditionella biståndsadministrationen till mottagarlandet.
- 19 Förstärk styrningen av bk. En ökad delegering och ökade befogenheter kräver stark policymässig samordning och styrning. På det icke-operativa planet bör detta kunna samordnas med UD:s verksamhet; exempelvis gemensamma inspektioner.

1 Framväxt²

Embryot till dagens biståndskontor tillkom i Etiopien, Tunisien och Pakistan i mitten på 1960-talet. I syfte att samordna det arbete som de svenskstödda projektens administratörer utförde och deras kontakter med mottagarlandets myndigheter inrättade SIDA s. k. CAO, administrativa samordningskontor, med ansvar för ekonomiskt administrativa frågor och frågor rörande fältanställda och lokalanställd personal. Kontoren hade inga relationer med de svenska beskickningarna i mottagarlandet förutom de som gällde för annan svensk biståndspersonal i landet. De utgjorde fältkontor för projekt administrerade av SIDA:s avdelning för tekniskt och humanitärt bistånd (Avd I). Avdelningen för finansiellt bistånd (Avd II), som byggts upp enligt världsbanksmodell, lade inga uppgifter på kontoren.

Ambassaderna i några huvudmottagarländer fick efter hand biståndssattachéer. 1969 fanns sådana befattningar inrättade i Pakistan och Tunisien. Enligt instruktionen för befattningen, som fastställdes 1966 med ändring 1968,³ skulle biståndssattaché "under beskickningschefens ledning handlägga förekommande biståndsfrågor samt biträda vid beskickningens allmänna rapportering rörande omfattningen, inriktningen och effekten av det utvecklingsbistånd som anställningslandet mottager ävensom om övriga förhållanden av betydelse för fortsatt svensk biståndsverksamhet inom anställningslandet".

Ur de administrativa samordningskontoren och biståndssattachébefattningen skapades 1969 biståndskontoren (Development Co-operation Office). Detta skedde "genom att de gamla samordningskontoren ställdes under biståndssattachéernas ledning och/eller (i länder utan attaché) genom att samordningskontoret lösgjordes från sina bindningar till projekten och gjordes till separata enheter med en biståndskontorschef och lydande direkt under SIDA".⁴ Efter hand utnämndes alla biståndskontorschefer till biståndssattachéer.

Fram till 1969-70 utgjorde avdelningen för tekniskt och humanitärt bistånd, jämte rekryterings- och kameralfunktionerna, sålunda biståndskon-

² Detta avsnitt utgöres i huvudsak av en sammanfattning av vissa delar av en av Börje Ljunggren utarbetad intern PM.

³ Instruktion per 1966-04-29 med ändring 1968-06-28.

⁴ Rapport per 1975-05-18 av en arbetsgrupp med representanter för UD och SIDA benämnd "Förstärkt integrering av biståndskontor i beskickningarna."

tores uppdragsgivare och kontaktpunkt på SIDA-S.

Vid denna tidpunkt började landprogrammeringstänkandet göra sig mer påtagligt gällande inom den svenska biståndsförvaltningen. 1971/72 introducerade UD landramar för programländerna, samma år genomfördes SIDA:s interna omorganisation i landorienterad riktning (Frälsarkransen). Grunden var därmed lagd för biståndskontorens expansion under 1970-talet.

I Frälsarkransen (okt. 1971) behandlades frågan om biståndskontoren inte systematiskt, men vissa betydelsefulla nya uppgifter föreslogs placerade på biståndskontoren och det betonades att det var naturligt att biståndskontoren gavs en central roll i det landprogrammerade biståndet.⁵ Biståndsprogrammet skulle, menade man, utarbetas i samarbete mellan länderbyrå, biståndskontoret och sektorbyråerna, ny insats idéberedas av sektorbyrå, länderbyrå eller biståndskontor (insatsberedningen skulle dock antingen sektorbyrå eller länderbyrå ansvara för), och det löpande förvaltningsansvaret (under budgetåret) för insatserna placeras på biståndskontoret.

Parallellt med biståndskontorens expansion under 1970-talet har en integration av ambassad och biståndskontor ägt rum. 1972 gjordes en för UD och SIDA gemensam översyn av biståndskontorsorganisationen syftande till en förstärkt integration av biståndskontoren i beskickningarna. Formellt var kontoren redan tidigare en del av de svenska beskickningarna och cheferna för kontoren var i deras egenskap av Kungl. Maj:ts utsedda biståndssattachéer underställda cheferna för vederbörande utlandsmyndigheter. En förstärkt integration tedde sig emellertid önskvärd med hänsyn till såväl behovet av att gentemot värdlandet markera den svenska representationens enhetliga karaktär som möjligheten att uppnå ett rationellt utnyttjande av personalen (1972 års statsverksproposition). Översynen resulterade i att biståndskontoren gjordes till enheter inom berörda beskickningar. Samtlig kontorspersonal blev därmed underställd utlandsmyndighetens chef. I frågor inom SIDA:s kompetensområde gavs SIDA instruktionsrätt. De nya riktlinjerna trädde i kraft i början av 1973.

Redan 1971/72 fick vissa biståndskontor särskilda ekonomitjänster (s. k. planerare/evaluerare) med uppgifter motsvarande länderekonomens och resultatvärderarens vid SIDA. Genom dessa tjänster fick kontoren reella möjligheter att delta i produktionen av biståndsprogrammen. 1973 beslöts att biståndskontoren skulle ha huvudansvaret för utarbetande av biståndsprogrammen - liksom av landanalyserna. Detta innebar en mycket tung börda för särskilt de mindre kontoren men kontoren klarade, ibland med förstärkning från SIDA:s länderbyrå, av uppgiften och i dag producerar flertalet ambassader/biståndskontor fullständiga utkast till årsavtal, samarbetsprogram och insatsbilaga med eventuella idépromemorior samt en egen landrapport. Programdiskussionerna som föregår arbetet med samarbetsprogrammet, och som följs av årsframställningen, ansvarar i dag ambassad/biståndskontor till stor del för.

Biståndskontorens deltagande i arbetet med biståndsprogrammen slutar inte i och med att ett utkast tillsänds SIDA. Vanligtvis deltar någon från biståndskontoret numera också i det fortsatta arbetet på SIDA, och om möjligt är biståndskontoret representerat vid direktionens behandling.

Också i insatsberedningen har biståndskontoren fått ett successivt större inflytande. Det har blivit allt vanligare att biståndskontoren utarbetar idé-

⁵ LÖSÖ ägnade sig i sitt principförslag (maj 1972) inte åt frågan om biståndskontorens roll. Beskrivningen av det mottagarlandcenterade beredningssystemet ägnades helt åt hur hemmamyndigheten borde fungera.

promemoriorna. Sedan 1975/76 eftersträvas att biståndskontoren, på grundval av årsframställning, skall utarbeta idépromemorior samtidigt som produktionen av utkast till samarbetsprogram. Ansvar för insatsberedningen skall dock fortfarande i normalfallet vara förankrad på SIDA-S, men insatspromemorian skrives inte sällan på biståndskontoret, eventuellt förstärkt med personal från hemmamyndigheten.

Biståndskontorens möjligheter att klara beredningsuppgifterna växlar naturligtvis beroende på kontorens personaluppsättning. Kontoret t. ex. i New Delhi med ett omfattande bistånd med endast tre utsända kan inte förväntas klara av samma uppgifter i planerings- och beredningsskedet som t. ex. kontoret i Tanzania med 13 utsända; i synnerhet inte som samtliga kontor belastas med ett omfattande arbete med kvartalsrapportering, remissbehandling m. m.

1974 introducerades en potentiellt viktig nyhet vad gäller insatsberedningens anpassning till mottagarlandet. Biståndskontoren gavs då möjlighet att disponera över medel för projektförberedelser och utvärderingar. I kontorens budgetar finns i dag belopp på 25 000–200 000 kronor avsatta för sådana ändamål. De utnyttjas för anlåtande av lokala konsulter, arkitektfirmor etc. (se vidare avsnitt 2 nedan).

Förvaltningen av biståndet utgör en huvuduppgift för biståndskontoren. Förvaltningsuppgifterna begränsas dock inte längre, som under 1960-talet, till kamerala och personal-administrativa uppgifter utan omfattar insatsernas genomförande i alla hänseenden. Insatsavtalen har successivt blivit mindre detaljutformade än tidigare och genomförandet av insatserna sker i ständig dialog mellan mottagarländernas myndigheter och biståndskontoren/hemmamyndigheterna.

Ovan har forskjutningen av ansvaret för planering, beredning, förvaltning och uppföljning från SIDA till bk beskrivits. Detta är en process som skett gradvis och under tidvis livlig intern debatt. Arbetsfördelningsfrågor och kapacitetsfrågor har ofta diskuterats vid de årliga biståndskontorskongresserna. 1975 tillsatte SIDA en speciell utredning för att bl. a. se över arbetsfördelning och tilldelning av personalresurser. Trots det stora arbete som nedlades på detta arbete och den stundtals mycket livliga diskussionen som denna utredning föranledde synes inga större förändringar ha skett vad gäller synen på bk, dess organisation och funktion. Den ökade delegering och fältorientering som har genomförts tycks av de flesta parter ha accepterats som en rimlig avvägning av skilda intressen.

Kritiska röster finns dock framför allt vad gäller brister i graden av fältorientering och lyhördhet för mottagarnas önskemål samt bristen i såväl land- som sektorkunskap. Ofta tycks kritiken sikta in sig på brister i hemmamyndighetens organisation och arbetsuppgifter snarare än bks.

Riksrevisionsverket (RRV) har i flera av sina rapporter kommit in på bk och dess roll.

I sin *Analys av SIDA* (1974) påtalade RRV att biståndskontorens expansion personellt och funktionellt ägt rum utan att något grundligt utredningsarbete företagits. I Frälsarkransen hade man, menade RRV, bara helt allmänt förutskickat att biståndskontoren skulle tillföras nya arbetsuppgifter inom ramen för det nya planerings- och beredningssystemet. Biståndskontorens snabba expansion sedan Frälsarkransen hade veterligt inte heller baserats

på någon mera djupgående utredning. Decentraliseringssträvandena föreföll dock RRV riktiga, även om SIDA i praktiken syntes ha svårt att fullt utnyttja decentraliseringens fördelar inom insatsplanering och uppföljning. En mer långtgående decentralisering krävde motsvarande beslutsdelegering. De stora personalökningarna på kontoren under 1970-talets första år föreföll inte ha medfört någon motsvarande ökning av kontorens ansvar och kontorens expansion hade inte resulterat i någon påtaglig avlastning av hemmamyndighetens arbetsuppgifter.

En utbyggd platsrepresentations bättre möjligheter att handha den nödvändiga kontakten med mottagarlandets myndigheter och svenska biståndsarbetare utgjorde för RRV det grundläggande motivet för en decentraliserad projektförvaltning. Också ett större framtida inslag av programbistånd borde föra med sig en mängd arbetsuppgifter för givaren som skulle kunna handläggas effektivare av ett väl fungerande biståndskontor med goda kommunikationer med mottagaren. En alltför långtgående administrativ delegering till fältet kunde å andra sidan motverka upprätthållandet och tillämpningen av en enhetlig biståndspolitik från SIDA gentemot samtliga mottagarländer. Vidare talade biståndskontorens ofta bristfälliga sakkunskaper mot ytterligare decentralisering. Svårigheterna var emellertid inte större än att "de borde kunna lösas dels genom att biståndsprogrammen blir mer riktlinjeangivande, dels genom rekrytering av mer kvalificerad personal till biståndskontoren". Argumenten för decentralisering av biståndsadministrationen ansågs vara så starka att en sådan ordning förtjänade att "verkligen fullt ut prövas i praktiken genom försöksverksamhet med ytterligare delegering till ett eller flera biståndskontor". Biståndskontorschefen borde då ges större beslutsrätt, kontorens programsektioner förstärkas och tillgångar på specialistfunktioner (ekonomer, tekniker etc.) utökas.

Biståndskontorens roll i såväl planeringen av biståndets inriktning i stort som i insatsberedning, insatsförvaltning och resultatvärdering har fortsatt att växa sedan tidpunkten för RRV:s analys. En del av de problem som RRV pekade på har uppmärksamrats. Oklarheterna i den rådande situationen synes emellertid alljämt betydande vad gäller i synnerhet insatsberedningen och rollfördelningen mellan biståndskontor och sektorbyråer. Skillnaderna mellan biståndskontoren är också relativt stora.

2 Nuläge

I detta avsnitt ges en mycket kort beskrivning av nuläget vad gäller bk: antal, kostnader, personal, huvudsakliga arbetsuppgifter. I avsnitt 3.2 kompletteras denna nulägesbeskrivning med en diskussion av några av de problem som i dag vidlåder den svenska biståndsadministrationen, framför allt dess fältdel.

Budgetåret 1977/78 finns biståndskontor i 14 länder. Dessa varierar i storlek från 1 till 14 utsända svenskar. Kostnaderna 1976/77 för bk uppgick till 18,8 mkr. Antalet utsända tjänstemän uppgick totalt till 68 personer. Med lokalanställd personal uppgick antalet anställda inom SIDA:s fältadministration till ca 140 personer.

Kostnaderna för bk uppgick 1976/77 till 25 % av de totala administrationskostnaderna. Antalet personer uppgick samma år till 17 % av de totalt anställda inom SIDA:s biståndsadministration.

Nedanstående tabell visar antalet tjänster vid de olika bk vid ingången av budgetåret 1977/78.

Land	Befattningar vid ingången av 1977/78
Angola	1
Bangladesh	5
Botswana	5
Etiopien	7
Guinea-Bissau	4
Indien	4
Kenya	8
Moçambique	4
Portugal	1
Sri Lanka	3
Tanzania	13
Tunisien	2
Vietnam	5
Zambia	9
Summa	71

Från och med 1970/71 anger regeringen i regleringsbrevet ett tak för antalet utsända tjänstemän vid bk. För 1977/78 får antalet ej överskrida 71 personer.

Kontoren har i varierande utsträckning integrerats med beskickningarnas övriga delar. Vid vissa ambassader består "kontoret" endast av en tjänsteman som utgör en helt integrerad del av beskickningen med ansvar för handläggning av förekommande biståndsärenden. Vid andra ambassader utgör bk den kvantitativt klart dominerande enheten. Graden av integrering varierar vidare bl. a. beroende på om lokalgemenskap föreligger och de samarbetande enheterna och personernas inbördes relationer och intressen.

Bk:s storlek är ett resultat av en sammanvägning av en rad faktorer. Biståndets storlek spelar en viktig roll. Dess sammansättning – andelen importstöd, graden av ändamålsbindning, omfattningen av personalbistånd etc. – är dock av större betydelse. Biståndets "ålder" påverkar också kontorens storlek. Dels finns den naturliga trögheten och motståndet vid försök att förändra (läs minska) kontorens storlek, dels tenderar vissa biståndsformer och former för biståndsadministration att permanentas när de väl en gång introducerats och accepterats.

Kontoren har centrala funktioner vad gäller biståndets utformning. De ansvarar för utarbetande av förslag till samarbetsprogram, deltar i förhandlingar om års- och insatsavtal, svarar för en stor del av beredningen av insatser, deltar i konsultupphandlingar, ansvarar för förvaltning, uppföljning och resultatvärdering. På personalområdet ansvarar bk för att analysera behovet av personal, diskutera arbetsbeskrivningar och kvalifikationskrav, introduktion av personalen, vidareutbildning, analys av vilka stödjande åtgärder som behöver insättas, kontakter och förhandlingar med lokala fack-

eller intresseföreningar etc. Inom rapporteringsområdet ansvarar kontoren i samråd med beskickningarnas allmänna avdelningar för utarbetande av sociala och ekonomiska analyser av mottagarländernas utveckling.

Kontoren disponerar över egna medel för anlåtande av konsulter för olika utredningar och analyser. Totalt har 1977/78 anslagits 1,1 mkr för denna typ av utredningar. Genom dessa medel kan bk lättare fullgöra sin uppgift att insamla kunskap om utvecklingen inom olika delar av mottagarlandet. Det kan röra utredningar om fördelningspolitik, kvinnans ställning eller andra för biståndet relevanta områden. Dessa medel kan även användas för att snabbt sätta in resurser i ett biståndsfinansierat projekt eller göra smärre utredningar som underlag för ett ställningstagande om svensk finansiering. Genom att dessa medel och beslut förankras på bk kan uppbyggandet av den lokala expert- och konsultkapaciteten understödjas. (Effekten av detta får dock ej överskattas.)

Kontoren disponerar slutligen över en budget för den interna administrationen. Denna budget fastställs av SIDA på förslag av bk. Efter fastställandet äger kontoren att själva disponera medlen inom de angivna totalramarna och besluta om eventuella omDispositioneringar av medel mellan skilda budgetposter.

En viktig arbetsuppgift är att informera besökande svenskar om den svenska biståndspolitik och det konkreta samarbetet med respektive land.

3 Fältorganisationens framtida roll – utvecklingstendenser och problem

I alla organisationer existerar vid varje given tidpunkt spänningar och problem. Väsentligt är att i tid peka på de områden eller tendenser som i framtiden kommer att kräva organisatoriska ställningstaganden eller få organisatoriska konsekvenser. I detta avsnitt görs inledningsvis (3.1) ett försök att peka på några sådana områden. Därefter (3.2) diskuteras dessa, tillsammans med andra i dag föreliggande problem, från organisatoriska utgångspunkter.

3.1 Några utvecklingstendenser av betydelse

Det arbete som pågår för skapande av en samordnad svensk u-landspolitik kommer att få konsekvenser av administrativ och organisatorisk art. I första hand kommer de centrala svenska myndigheterna – departement och ämbetsverk – att beröras. Detta får naturligtvis även efterverkningar på fältorganisationernas funktioner och roll. Skall uppdelningen mellan en biståndsförvaltande enhet och exempelvis en kommersiell enhet bibehållas eller skall andra organisatoriska former skapas som en följd av centrala organisatoriska förändringar?

Den 1977 gjorda översynen av utvecklingssamarbetet på industrins område kommer även att få effekter på fältorganisationens arbetsuppgifter och eventuellt dess organisation. Hur kan samordningen mellan de kommersiella enheterna och biståndsdelen förbättras samtidigt som principen om bistån-

dets obundenhet, internationella konkurrenskraft i leveranser etc. upprätthålles?

Forskningsarbetet har skjutit fart bl. a. genom tillskapandet av SAREC som central svensk instans för dessa frågor. Om detta samarbete blir omfattande med de olika programländerna får detta konsekvenser för fältorganisationen.

Biståndsarbetarna (de kontraktsanställda och fredskårsdeltagarna) befinner sig delvis i en mellanställning med ett personaladministrativt och kontraktuellt förhållande gentemot SIDA men ett fack- och arbetsförhållande gentemot de olika ländernas myndigheter. Förhandlingar har sommaren 1977 för första gången genomförts på central nivå mellan arbetsmarknadens parter avseende de kontraktsanställdas villkor (ej lön). En apparat för att kunna handha fortsatta och löpande förhandlingar – centrala och lokala – måste skapas.

En tendens som kan verka i motsatt riktning är att mottagarländerna i allt större utsträckning kan tänkas vilja ta ansvar för personalbiståndets administration. SIDA:s uppgifter skulle i detta avseende bli att anskaffa och utbilda den erforderliga expertisen.

Det bilaterala samarbetet omfattar successivt allt bredare områden. Tendensen går vidare mot deltagande i uppbyggnaden av komplicerade system för transporter, undervisning, hälsovård, industriella processer etc. I allt mindre utsträckning efterfrågas biståndsmyndigheternas tjänster för att rekrytera enskilda personer i mellanställning. Allt större krav ställs på fackkunskap inom SIDA. Inte minst ställs stora krav på fältrepresentationens förmåga att delta i en diskussion med mottagarlandets myndigheter om behovet av olika former av stödjande åtgärder, planläggning av program, kompletterande utredningar etc.

3.2 Problemområden

Ovan skissades summariskt några områden av framtida betydelse. I detta avsnitt görs ett försök att diskutera dessa – och andra – från organisatoriska utgångspunkter. Inga försök görs att presentera organisatoriska slutsatser.

3.2.1 SIDA:s organisation är inte entydig och arbetsfördelningen mellan SIDA och bk är oklar

Den oklara arbetsfördelningen mellan SIDA och bk gäller flera områden. Vid planering av insatser råder stundtals oklarhet om vem på den svenska sidan som har ansvar för olika delar av denna process. Denna oklarhet hänger i sin tur ihop med frågan om SIDA:s roll såsom biståndsgivare. Avvägningen mellan uppgiften att förse mottagarlandet med de resurser dessa (inom en given finansiell ram) begär respektive att granska och ta ställning till de områden för vilka pengar begärs. Att å ena sidan arbeta som konsult, förmedlare av resurser och tjänster, "stödjare", å andra sidan att delta i eller åtminstone påverka förhandlingar om finansiellt stöd till samma verksamhet. Någon klar organisatorisk uppdelning av dessa funktioner finns inte inom SIDA medan arbetsfördelningen i detta avseende mellan departement och verk är klar. Sektorbyråerna arbetar f. n. med såväl

att anskaffa resurser som att ta fram och granska beslutsunderlag. Även bk har denna dubbla funktion. Länderbyrån arbetar huvudsakligen med den senare aspekten medan personalbiståndsbyrån så gott som uteslutande arbetar med resursanskaffning. Detta skapar samordnings- och kompetensproblem samt i viss mån dubbelarbete.

Vem ansvarar för arbetet med att utveckla den svenska resursbasen? Vem anskaffar vilken typ av resurs? Hur sker arbetsfördelning mellan sektorbyråer och personalbiståndsbyrån vid upphandling av konsulter, anställande av experter för längre eller kortare tid? Vem ansvarar för uppbyggande av SIDA:s egen kompetens inom skilda (yrkes)områden?

Dessa frågor bör ses mot bakgrunden av (åtminstone vissa av) mottagarländernas ökande anspråk på kvalificerat deltagande i utvecklingsprocessen med olika typer av personella resurser, inklusive SIDA:s egna. Intensiva och långsiktiga personalutvecklingsprogram måste igångsättas om SIDA skall kunna tillgodose dessa önskemål. Rekryteringen av personal till bk kommer även i fortsättningen att i huvudsak ske från SIDA. Samarbetet mellan SIDA och fältrepresentationen måste organiseras så att specialister från olika områden kan utnyttjas till fullo. Det är nödvändigt att SIDA:s kunskaper på skilda yrkesområden tillvaratas och byggs ut. Lika nödvändigt är att dessa kunskaper verklighetsförändras genom bl. a. bk-tjänstgöring.

Dessa krav måste bägge tillgodoses. Systemet med en regionalt placerad teknikertjänst vid bk i Tanzania har fungerat mycket väl och en fortsättning har skett i och med placandet av en speciell skogs-kunnig vid bk i Zambia. SIDA bör fortsätta med denna modell för ett ökat utnyttjande och specialisering av kunskaper. Detta kan även ske utan att befattningshavare har formellt regionala arbetsuppgifter; genom ett ökat samarbete mellan bk, genom att anslå medel för denna typ av resor eller kortare tjänstgöring vid bk.

Några risker för en för långt gången specialisering torde inte föreligga. De områden där SIDA arbetar – industri, landsbygdsutveckling, undervisning etc. – är tillräckligt breda för ett undvikande av riskerna med för snäva fackkunskaper.

På ett flertal enheter inom SIDA samlas kunskap om de olika mottagarländerna. Kunskapen nyttiggöres för olika syften; vid beredning av olika insatser för utarbetande av samarbetsprogram för olika länder, för dimensionering av personal och andra resurser, för information till allmänheten, utresande personal etc. Även på UD samlas på ett flertal enheter (u-avd., pol. enh., utrikeshandelsavd.) denna typ av landkunskap. Biståndskontoren och ambassaden är den enhet där den djupaste och mest detaljerade kunskapen föreligger. Det är viktigt att på ett systematiskt sätt tillvarata denna kunskap. I detta avseende finns brister inom SIDA. Den existerande landkunskapen – det är viktigt att komma ihåg att den i huvudsak existerar – utnyttjas inte till fullo genom den organisatoriska splittringen på en rad olika enheter och den bristande samordningen dem emellan.

Personalbiståndet tar en stor del av såväl SIDA:s som bk:s tid i anspråk. Från bl. a. kapacitetssynpunkt är det därför viktigt att hanteringen av detta sker på ett effektivt sätt. Många prognoser har utarbetats över personalbiståndets utveckling. Vissa länder har satt upp som mål att de skall vara

oberoende av personalbiståndets utveckling. Vissa länder har satt upp som mål att de skall vara oberoende av personalbistånd vid en viss icke alltför avlägsen tidpunkt. Dessa mål synes orealistiska.

Att personal från ett land tjänstgör i ett annat land är en vanligt förekommande företeelse vars omfattning utanför biståndsområdet är betydande. Formerna för det s. k. personalbiståndet kommer dock att förändras. Förut har pekats på flera faktorer som är av betydelse; a) ökad tonvikt på specialisttjänster, b) uppbyggandet av ett partsystem samt c) mottagarländernas ökande ansvarstagande för administration av personalbiståndet. På kort sikt torde bk:s kapacitet behöva byggas ut för att klara av kraven från faktorerna a) och b) ovan. I vilken utsträckning – och när – som mottagarländernas ökade ansvarstagande kommer att göra sig mer påtagligt gällande blir även avhängigt av svenska överväganden och ställningstaganden.

Vad gäller den *personaladministrativa* hanteringen erfordras även en ökad samordning mellan olika bk och inte minst med SIDA. Detta behov accentueras när lokala förhandlingar kommer att igångsättas i de olika mottagarländerna mellan bk och fackliga representanter för fältpersonalen. Bk:s kapacitet för detta behöver förstärkas.

3.2.2 Arbetsfördelningen inom biståndsbassaden är oklar

Integrationen mellan bk och beskickningarna har ej givit önskat resultat. En rad skäl finns till detta. De två huvudmännen (UD och SIDA) har olika administrativa system och rutiner, personalen har olika arbetstraditioner, tillsättning av chefspersoner samordnas inte, utbildning och förberedelse inför en u-landstjänstgöring samordnas ej heller etc. Till detta kommer att man har att utföra arbetsuppgifter som i huvudsak är relativt väl avgränsade och skilda från varandra. De skilda anställningsformerna gör att skillnaderna mellan de olika personalkategorierna tenderar att öka.

I vissa avseenden torde det ha funnits orealistiska förhoppningar vad gäller de administrativa vinsterna av en integrering. Läget är nu att ingen part – allra minst bk-personalen och SIDA – önskar en längre gången praktisk integrering annat än om det i huvudsak kommer att ske ”på SIDA:s villkor” dvs. införandet av exempelvis ett ekonomiskt-administrativt system som ger ambassaderna den flexibilitet och det ansvar som det nuvarande ger bk.

På detta område krävs en översyn. Som ett led i denna bör ställning tas till exempelvis bk-personalens roll; det synes rimligt att arbeta fram ett gemensamt anställningssystem/personalreglemente. De ekonomiskt-administrativa frågorna bör ses över. Riktmärket bör vara en hög grad av flexibilitet och ansvar för biståndsbassader.

Den s. k. integrationsutredningens beslut vad gäller samordnad utbildning och tillsättande av chefspersoner bör genomföras. I detta sammanhang bör även belysas de praktiska konsekvenserna av att bk-chefen görs till formell andraman på ambassader. Integrationen får inte bli ett självändamål; så exempelvis kan skilda arkiv och vissa andra skilda rutiner vara att föredra framför en opraktisk sammanslagning.

Vissa funktioner bör noga diskuteras igenom för att undvika dubbelarbete och framför allt för att få ett tillfredsställande utnyttjande av personalens

samlade kunskaper. Detta gäller exempelvis den ekonomiska och sociala rapporteringen, internutbildningen och kontors- och bostadsförvaltningen.

En fullständig integrering leder till att den redan i dag existerande klyftan mellan bk-personalen och fält-personalen vidgas. Till en del är detta ofrånkomligt, delvis kan detta motverkas genom ökad information och andra åtgärder. Dock måste klar ställning tas till vilken personalkategori bk:s personal skall tillhöra; de negativa konsekvenserna får därefter söka minimeras.

Detta måste ske samtidigt som övervägande skäl talar för att bk-personalen även fortsättningsvis i huvudsak rekryteras från SIDA och att de även vad gäller verksamhetsplanering och andra samordnande funktioner betraktas som SIDA:s fältorganisation. Denna arbetsmässiga integrering med SIDA bör kunna genomföras även om personalen anställningsmässigt knyts starkare till UD-personalen.

Den mellan SIDA-hm och bk gemensamma arbets- och verksamhetsplaneringen som funnit tillfredsställande former bör således bibehållas och utvecklas liksom de konferenser i skilda ämnen som hållits under åren och bl. a. syftat till en integrering av verkets olika organisatoriska delar. Denna senare verksamhet kan med fördel utökas varvid vid varje tillfälle det bör undersökas om inte någon representant från övriga delar av beskickningen skulle kunna delta.

3.2.3 Rollfördelningen gentemot mottagarländerna är stundtals oklar

I avsnitt 1 beskrevs hur bk har utvecklats från att ha varit en administrativ samordningsenhet för utvecklingsprojekt till en central enhet för biståndsplanering, -rapportering, -resultatvärdering. Samtidigt med denna utveckling har biståndsformerna förändrats så att flera av de arbetsuppgifter som genomfördes av biståndsmyndigheten för biståndsmyndigheten i dag utföres av mottagarlandet med anlitande av olika resurser som biståndsmyndigheten kan ha tillhandahållit. Betydande resurser anslås för att hjälpa till i olika utredningsfaser vid planeringen av olika projekt. Mindre resurser läggs ned på ensidigt svenska utredningar som underlag för svenska ställningstaganden.

I icke oväsentlig omfattning engageras biståndsmyndighetens personal – inom såväl SIDA som bk – i olika former av verksamhet vilka innebär stöd till mottagarländernas egen projektplanering. Detta är i och för sig inget negativt utan bör ses som något naturligt och i huvudsak positivt. Man bör dock vara klar över problemen och riskerna. Personal från SIDA, som deltar i olika arbetsuppgifter tillsammans med mottagarländernas representanter, uppfattas som *representanter* för SIDA (och Sverige) och deras åsikter tenderar att ges större vikt än de sakligt motiverar.

Den potentiella konflikten mellan rollen som deltagare i olika utredningar för mottagarlandets räkning respektive ansvariga för att ta fram beslutsunderlag för SIDA och den svenska regeringen bör också hållas i minnet.

Dessa risker får inte överdrivas. De får inte hindra ett fortsatt arbete med att inordna den svenska biståndsplaneringen i mottagarländernas projektplanering. Detta bör även få konsekvenser för administrationen av biståndsinsatser. I Moçambique har en särskild enhet inrättats inom bk med ansvar för en större satsning på landsbygdsutvecklingens område. Denna

enhet belastar landramen. Om så inte hade skett hade möjligheterna till att inrätta denna enhet varit små, till förläng för genomförandet av detta stora projekt. (Teoretiskt mer tilltalande hade varit om denna enhet kunnat infogas i den moçambikiska förvaltningen.)

Möjligheterna har undersökts att finansiera den vid bk i Tanzania placerade regionala tekniska rådgivaren från ett separat anslag för planering och utvärdering av projekt. Teknikerns huvudsakliga uppgift har inte ursprungligen varit, men väl blivit, att ge mottagarländerna råd i olika frågor av teknisk natur.

Bai Bang-projektet i Vietnam är ett annat exempel där flera av de traditionella biståndsförvaltningsuppgifterna utförts av konsulter i samråd med mottagarlandet.

Denna typ av lösningar bör allt oftare övervägas. Skälen till detta är flera. Mottagarländernas önskemål om svensk medverkan varierar från tid till tid och från land till land och ställer skiftande krav på djupet av vårt engagemang. Det är viktigt att snabbt kunna inrätta speciella funktioner eller enheter vilka kan ta på sig uppgifter vilka direkt häger ihop med projektplanering och -genomförande. Mottagarländernas ibland framförda önskan om ökat svenskt engagemang får inte bromsas av bristfälliga administrativa resurser på den svenska sidan. De särskilda taken för antalet personer inom SIDA-hm resp. bk utgör allvarliga hinder för ökad flexibilitet. Dessa tak bör avskaffas och ersättas av ett gemensamt tak (uttryckt i finansiella termer och ej i personår).

Dessa åtgärder, vilka syftar till att öka biståndsmyndighetens effektivitet, får inte skymma det långsiktiga målet vilket är att genom olika åtgärder förstärka mottagarländernas kapacitet att planera och genomföra sina utvecklingsprojekt.

4 En skiss till en framtida roll

Ovan har pekats på några utvecklingstendenser och huvudsakliga problemområden av betydelse vid bedömningen av fältorganisationens framtida roll. Endast en fragmentarisk bild har naturligtvis tecknats. Syftet har ej varit att försöka ge en allsidig och uttömmande beskrivning utan att i stället söka antyda några väsentliga faktorer som underlag för en diskussion av bk:s framtida roll.

Av diskussionen i avsnitt 3 kan vissa slutsatser dras vad gäller riktningen av de förändringar som behöver vidtagas, vissa som en följd av medvetna policybeslut, andra som en konsekvens av förändringar i biståndet och dess omvärld.

Tendensen att bk i allt större utsträckning ansvarar för kvalificerad analys av utvecklingen i våra mottagarländer och lika kvalificerad rapportering kommer att bestå. Alltmer kommer bk:s personal att delta i utredningsarbete tillsammans med mottagarlandets myndigheter och svensk utsänd expertis – avseende komplicerade utvecklingsprojekt. En allt starkare bodelning kommer att ske mellan SIDA:s olika funktioner. Hemmamyndighetens arbete kommer främst att inriktas på arbete med att främja utvecklandet av den svenska resursbasen, anskaffandet och överförandet av rea-

resurser samt deltagande i olika internationella organisationer och diskussioner. Tyngdpunkten i bk:s arbete kommer att kvarligga på följande av program, projekt och insatta resurser, deltagande vid diskussion om pågående och planerade program samt analys och rapportering om för biståndet relevanta aspekter i mottagarländernas utveckling.

Ansvar för beredning av svenskt bistånd bör läggas på biståndskontoren. Beredningsarbetet görs i allt större utsträckning som en underordnad del av mottagarlandets projektplanering och innebär ett mer eller mindre kontinuerligt deltagande i detta utredningsarbete. Olika försök eller experiment kommer att göras att åtskilja rollen som konsult från rollen som förhandlare.

Avtalsformerna kommer att förändras i riktning mot ett antal större specifika projekt vilka får svenskt stöd samt ett antal program av mer kontinuerlig och bred art (typ importstöd, stöd till offentlig förvaltning, konsultfond, undervisningssektorn). För de senare bör bk ha rätt att inom de långsiktiga ramarna ingå delavtal, fatta beslut om överförande av resurser samt eventuella tillskott av resurser. För de större specifika samarbetsprojekten, ofta av tekniskt komplicerad art, kommer SIDA:s eller regeringens ställningstagande att erfordras.

Samarbetet kommer att breddas till att omfatta allt fler områden; industri, forskning, kultur, idrott etc. Det svenska samhället i vid mening kommer i ökande utsträckning att engageras i utvecklingsarbetet genom näringslivet, enskilda organisationer etc. Kraven på samarbete inom biståndssambassaderna kommer att öka genom dessa vidgningar av samarbetsområdena. Samtidigt blir det viktigt att göra klar åtskillnad mellan samarbetet på biståndets område och exempelvis de kommersiella frågorna. De olika former för kopplingar mellan dessa som må komma att beslutas exempelvis som en följd av industribiståndsutredningen förstärker kraven på samarbete inom beskickningarna. Detsamma gäller de åtgärder som kan bli följden av strävandena mot en samordnad svensk u-landspolitik.

För att kunna klara av denna framtida roll kommer biståndskontoren att behöva förstärkas såväl kvantitativt som kvalitativt. Den kvantitativa utökningen som erfordras är inte stor och avser i huvudsak att förse varje bk med de administrativa resurser som deras storlek motiverar. Länge har exempelvis bk fått lita till lokalanställda sekreterare för att fullgöra sina arbetsuppgifter. Lokalanställning bör uppmuntras men fasta tjänster för utsänd personal bör finnas i den mån lokalanställd personal ej finns att tillgå. Bk får ej göra sig helt beroende av lokalanställd personal.

Även kvalitativt bör organisationen ses över. Ofta deltar bk i känsliga och komplicerade förhandlingar eller diskussioner på hög nivå. Den tekniska komplexiteten blir större och ökande krav ställs på fackkunskap. Bk deltar ofta i utredningsarbete med mottagarlandets myndigheter och utsända svenska specialister. Bk-personalen måste för detta ha en sådan fack- och personlighetsmässig grund att de kan delta i dessa diskussioner och med viss tyngd föra fram biståndspolitiska och -tekniska överväganden.

Bilaga 19 Landprogrammering/Länderbyrå/ Landkunnande

Av Bertil Odén¹

Inledning

I denna promemoria redovisas några synpunkter på landprogrammering² och landkunnande samt några därav föranledda kommentarer om SIDA:s organisation.

Promemorians resonemang gäller det direkta samarbetet med mottagarländerna, däremot inte det SIDA i sina senaste anslagsframställningar kallat särskilda program. Med given total kapacitet förhåller sig dessa två områden till varandra som kommunicerande kärl – läggs ökad vikt vid särskilda program minskar den organisatoriska kapaciteten för samarbetet med mottagarländerna och tvärtom. Även om särskilda program kan vara mer spektakulära att ägna sig åt måste SIDA:s huvuduppgift vara det direkta samarbetet.

Promemorian är avsedd som diskussionsunderlag, inte som utredningstext. De få formuleringar som för vissa läsare kan verka provokativa har alltså inte kommit med på slarv utan för att väcka diskussion.

Landprogrammering i BPU:s huvudbetänkande

I BPU:s huvudbetänkande (avsnitt 7.5.1 sid. 267) säger utredningen bl. a.:

”Principen om mottagarländernas rätt att själva prioritera inriktningen av det svenska biståndet måste enligt vår uppfattning vara grunden för samarbetet.

Vi anser att graden av likhet mellan ett mottagarlands utvecklingspolitik och det svenska biståndets övergripande målsättningar bör påverka de finansiella länderramarna. Sedan länderramens storlek fastställts bör mottagarlandet få prioritera det svenska biståndets inriktning och innehåll i samråd med de svenska biståndsmyndigheterna.

Landprogrammeringen som metod bör således gälla för alla programländer. Denna metod bör tillämpas även i samarbetet med länder vilkas utvecklingspolitik inte helt stämmer överens med målen för det svenska biståndet. Om i något enskilt fall det skulle bli nödvändigt med avsteg från denna princip bör detta ske genom att Sverige på förhand anger preferens för vissa områden. Detta kan ske inom ramen för den fortlöpande dialog som äger rum mellan de svenska biståndsmyndigheterna och mottagarlandets representanter.

¹ Bertil Odén, avdelningsdirektör vid SIDA, tjänstgör f.n. inom Moçambique:s planeringsministerium.

² Läsaren förutsätts känna till vad landprogrammering är (se bilaga 9, BPU-betänkandets bilagedel, SOU 1977:14). Läsaren förutsätts också känna till hur SIDA:s nuvarande organisation ser ut. (Se avsnitt 1.5).

Det svenska intresset av att vissa sektorer eller ämnesområden ägnas större uppmärksamhet i utvecklingsarbetet bör främst drivas i internationella organisationer samt i dialogen med representanter för u-länder. Av de behandlade ämnesområdena bör kvinnoutbildning och andra åtgärder för att förbättra kvinnans situation drivas särskilt hårt i diskussioner som gäller riktlinjer för verksamheten. Övriga sektorer och ämnesområden bör ingå i samarbetsprogrammen i den utsträckning mottagarländerna prioriterar dem.”

Utredningen lägger således fast landprogrammeringen som princip för det svenska direkta biståndet till mottagarländerna. Över huvud taget är framställningen i kapitlet om en svensk biståndspolitik (Kap. 7) mer landinriktad än vad normalt är fallet i t. ex. SIDA:s anslagsframställningar. Denna landinriktning har främst åstadkommit genom att sektorfrågor behandlas mycket kortfattat.

En rimlig utgångspunkt för denna PM är därför att landprogrammeringen skall fortsätta att vara en grundläggande princip i den svenska bilaterala biståndsverksamheten.

Landprogrammeringen och SIDA:s organisation

Ett syfte med den organisatoriska förändring av SIDA som kallades Frälsarkransen (1971) var att bättre anpassa verkets organisation till landprogrammeringssystemet. Den ur denna synpunkt viktigaste förändringen var att inrätta en länderbyrå. Dess uppgift skulle vara att medverka ”till att länderramarna för olika år . . . uppfylls med önskad marginal.” Byrån skulle tillsammans med biståndskontoren utarbeta länderprogram och analyser av mottagarländernas utvecklingsplaner. Handläggarna på länderbyrån skulle fungera som biståndskontorens motsvarighet i frågor som t. ex. rörde den övergripande planeringen och utarbetande av allmänna biståndsavtal.

Under de närmaste åren efter det att Frälsarkransorganisationen genomfördes förstärktes de flesta biståndskontor väsentligt. Vid flera av kontoren inrättades särskilda tjänster som planerare/evaluerare (senare kallade bkekonomer).

Detta innebar en väsentlig organisatorisk förstärkning av SIDA:s landinriktning, ehuru den inte genomfördes i full utsträckning. Enligt Frälsarkransen behölls de tidigare sektorbyråerna, samtidigt som ytterligare en tillkom, nämligen industribyrån. Dessa ökade sin kapacitet genom samarbete med vetenskapliga institutioner och olika fackmyndigheter. (Behandlas i bilagorna 20 och 21).

Riksrevisionsverket har genomfört tre studier av SIDA:s organisation under perioden 1974–1976. Ett genomgående tema i dessa studier är att SIDA inte i tillräcklig utsträckning har anpassat organisationen till kravet på landtänkande. RRV menar att den nuvarande organisationen är en ineffektiv blandning av sektor- och landtänkande, där byråerna tenderar att neutralisera varandra och där ett landorienterat tänkande har små utsikter att tränga igenom.

Inom SIDA råder på de flesta håll uppfattningen att RRV:s beskrivning

är förenklad och delvis missvisande. I länder med väl fungerande biståndskontor fungerar programlandssamarbetet normalt bra och verkets informations- och beslutsunderlag är tillfredsställande. De allt fastare formerna för landprogrammering med årliga samarbetsavtal (som från och med 1977/78 i några länder har gjorts två- eller treåriga) har inneburit att mottagarländernas möjligheter att påverka inriktning och innehåll i det svenska biståndet har ökat.

Detta innebär emellertid inte att SIDA:s nuvarande organisation skulle vara optimal utifrån landprogrammeringssynpunkt.

Det ideala mottagarlandet för svenskt bistånd har bl. a. följande karaktäristika:

- 1 Det har klart utformade utvecklingsmål.
- 2 Dessa mål överensstämmer med de svenska biståndspolitiska målen.
- 3 Mottagarlandet har en förvaltning som klarar av att fördela tillgängliga resurser på olika projekt/program i enlighet med målen.
- 4 Fackdepartement och andra myndigheter har kapacitet att formulera utvecklingsprogram och hålla i utländsk expertis.

Det mottagarland som uppfyller dess fyra krav är den idealiska partnern för bistånd med landprogrammering. Något sådant mottagarland lär dock inte existera. I den ofullkomliga verkligheten samarbetar Sverige med länder som i olika grad och olika kombinationer uppfyller de fyra målen. Vilka begränsningar innebär detta för landprogrammeringsprincipen?

Varken mottagarlandets utvecklingsmål eller de svenska biståndspolitiska målen är glasklart formulerade. Både i u-länder och Sverige behövs målformuleringar som är så luddiga att de kan tolkas något olika av olika intressegrupper, om en formell enighet skall uppnås omkring dem. Detta hindrar dock inte att man från svensk sida kan få ett relativt hyggligt grepp om hur stor överensstämmelsen är.

I länder där punkt 3 ovan är ett svårt problem kan det i någon utsträckning lösas genom att personal ställs till förfogande.

Brister under punkt 4 är lättast att lösa för en biståndsgivare. För svensk del har biståndskontoren ofta deltagit i arbetet med att formulera planer och utvecklingsprojekt i samarbete med eller i stället för mottagarlandets myndigheter. Detta kan betraktas som del av det svenska deltagandet som ”concerned participant” i biståndssamarbetet. Men det finns naturligtvis också en risk att biståndskontoret tar över en alltför stor del av arbetet och därmed ställer t. ex. ett svagt fackdepartement utanför.

På svensk sida är en viktig brist i nuvarande organisation att så mycket hänger på biståndskontorens kvalitet. I länder med effektiva och gentemot hemmamyndigheten starka biståndskontor kan en rimlig landinriktning av biståndet genomföras. Ett skäl till att biståndskontorens relativa styrka spelar så stor roll i detta sammanhang är att länderbyrån inte är tillräckligt stark i förhållande till de fyra sektorbyråerna. Detta beror inte på att det är *en* länderbyrå och fyra sektorbyråer utan på att dessa byråer organisatoriskt är helt jämställda och att länderbyrån inte erhållit tillräcklig kapacitet för att tillräckligt noggrant kunna följa utvecklingen i alla mottagarländer.

Varför har landprogrammeringen inte slagit igenom helt i SIDA:s organisation? Skälen är flera.

Ett skäl är att statsmakernas uttalanden är motsägande. Mottagarlandet skall enligt principen om landprogrammering ha rätt att styra inriktning och innehåll i det svenska biståndet. Samtidigt skall svenskt bistånd enligt statsmakernas önskemål inriktas på särskilda ämnesområden, t. ex. familjeplanering, kooperation och kvinnors utveckling. (Detta redovisas i BPU:s huvudbetänkande i avsnitt 7.5.1, utan att de motsättningar som detta i praktiken för med sig diskuteras.)

Ytterligare motsättningar uppstår mellan målen för det svenska biståndet och landprogrammeringsprincipen i länder, vars regeringar bedriver en utvecklingspolitik som i mindre utsträckning stämmer överens med dessa mål. Som framgår av det ovan redovisade citatet anser BPU i huvudbetänkandet att likheten mellan mottagarlandets utvecklingspolitik och det svenska biståndets övergripande mål bör påverka de finansiella länderramarna. När dessa ramar väl har fastställts bör mottagarlandet få prioritera biståndets inriktning och innehåll i samråd med de svenska biståndsmyndigheterna. I praktiken har det ofta fungerat så att länder där överensstämmelsen är stor har haft större frihet att välja vilka projekt och program man vill utnyttja det svenska biståndet för. I länder där målöverensstämmelsen är mindre har mottagarlandets myndigheter fått att förstå att de bör utnyttja det svenska biståndet i projekt och program som är direkt inriktade på svenska biståndspolitiska mål, t. ex. förbättring av vattenförsörjning eller hälsovård på landsbygden.

Detta är en effekt av att de svenska biståndspolitiska målen ofta appliceras på projektnivå, inte på landets totala utvecklingspolitik. I vilken utsträckning de svenska statsmakerna faktiskt har krävt att målen skall uppfyllas också på projektnivå är oklart. I vilket fall lär konsekventa krav på detta resultera i en orimlig situation både för givare och mottagare.

Ett annat skäl till den oklara situationen när det gäller landprogrammeringens genomslag på SIDA är att medarbetarna på SIDA har haft och har olika uppfattning både om det önskvärda i att genomföra en konsekvent landprogrammering och vad detta i så fall faktiskt skulle innebära. I Lars-Erik Birgegårds studie av SIDA-stödda insatser i Tanzania framgår mycket tydligt att tolkningarna inom SIDA av begreppet landprogrammering är olika.

Varför behövs landkunnande?

SIDA:s huvuduppgift är att leverera svenskt bistånd, dvs. kunskap, varor och pengar. I verkets instruktion står bl. a. att det åligger styrelsen att i den utsträckning dess verksamhet kräver följa utvecklingen i utvecklingsländerna. Kanske kräver inte verksamhet särskilt mycket kunskap om mottagarländerna? Inte bara det svenska biståndet utan alla länders bistånd kan ge åtskilliga beklagliga exempel på att bristande kunskaper om mottagarlandet resulterat i biståndsinsatser "gått snett".

Det finns åtminstone sex skäl för ett omfattande landkunnande.

- 1 Landkunnande är nödvändigt därför att statsmakerna har fastlagt vissa mål för det svenska biståndet. Bistånd innebär stöd till ett visst lands utveckling oavsett hur biståndet är utformat eller inriktat. Biståndssam-

- arbete mellan två regeringar innebär alltid att den ena regeringen stöder den andra. Därför är det viktigt att veta vilken utveckling som sker i det land som Sverige lämnar bistånd till, oavsett om detta bistånd är kanaliserat till någon speciell aktivitet i mottagarlandet eller inte.
- 2 Utan ett ömsesidigt landkunnande riskerar de båda parterna i biståndssamarbetet att missförstå varandra och administrativt och på andra sätt göra samarbetet krångligare, dyrare och mer tidskrävande än nödvändigt. Den typ av landkunnande som det här är fråga om är främst institutionskunnande.
 - 3 Landkunnande är en förutsättning för att landprogrammeringssystemet skall fungera. Landprogrammeringens två hörnstenar är att bistånd är samarbete mellan två suveräna stater samt att mottagarlandet har rätt att ha ett väsentligt inflytande över det svenska biståndets inriktning och innehåll. För att kunna diskutera behövs ett omfattande svenskt kunnande om mottagarlandet.
 - 4 Landkunnande är en förutsättning för att SIDA skall kunna fungera som "concerned participant" i biståndssamarbetet. För att kunna ge råd och ta ansvar för ett biståndsprojekt måste SIDA vara väl insatt i den omgivning i vilket projektet skall genomföras.
 - 5 Ett omfattande landkunnande är basen för alla former av importstöd.
 - 6 Utan landkunnande är det svårt – eller snarare omöjligt – att på ett rimligt sätt informera om det svenska biståndets roll och öka förståelsen i Sverige för hur biståndet fungerar.

Var finns landkunnandet idag?

De handläggare som idag har en åtminstone teoretisk möjlighet att skaffa sig ett vettigt landkunnande är biståndskontorschefen, ekonomen på biståndskontoret, landoperatören på SIDA:s länderbyrå och ansvarig handläggare på UD:s u-avdelning. Det är dessa personer som kan stå för det kontinuerliga landkunnandet. De kan förstärkas med konsulter för speciella uppdrag. Således har flera av SIDA:s landanalyser på senare tid skrivits av utomstående konsulter eller av ekonomer efter det att de slutat sin tjänstgöring på biståndskontoren.

Antalet samarbetsländer har ökat

År 1966 lade statsmakerna fast koncentrationsprincipen för det bilaterala biståndet. Därmed menas att det bilaterala biståndet bör koncentreras till ett mindre antal mottagarländer. Motiveringen var att det administrativt skulle bli alltför svårt att samarbeta med många länder. Beslutet var baserat på den utveckling som skett i början av 1960-talet och som innebar att biståndssamarbete i form av ofta relativt små projekt påbörjades i en mängd länder.

I 1966 års beslut fastslogs att det tekniska biståndet skulle koncentreras till några få av de länder med vilka samarbete redan inletts. Etiopien, Kenya,

Tanzania, Tunisien, Indien och Pakistan blev därigenom huvudmottagarländer för svenskt tekniskt bistånd. Till dessa länder kom också Sudan som erhöll finansiellt bistånd i form av utvecklingskrediter. Speciella utrikespolitiska skäl gjorde att samarbete dessutom påbörjades med ytterligare några länder i södra Afrika, nämligen Zambia, Botswana, Lesotho och Swaziland.

År 1966 var alltså antalet huvudmottagarländer sju, vartill kom den mellanform som de fyra länderna i södra Afrika utgjorde.

I statsverkspropositionen 1971 redovisades fördelningen på mottagarländer av de bilaterala biståndsutbetalningarna föregående budgetår och indikationer om biståndets storlek till vissa av länderna gavs. Fortfarande skiljde man dock på gåvobistånd och kreditbistånd.

Från och med 1973 redovisas också vad som först kallades indikativa planeringsbelopp och som senare benämns planeringsram för ett antal mottagarländer. Antalet länder som ingått i dessa uppställningar i propositionerna framgår av nedanstående tabell.

Proposition år	Antal länder
1971	10
1972	12
1973	11
1974	10
1975	12
1976	14
1977	21

Tabellen visar att sedan 1974 har en snabb ökning av antalet länder skett. Ökningen mellan 1976 och 1977 beror dock främst på en upplösning av begreppet programland. Det är alltså inte fråga om helt nya samarbetsländer, utan visst bistånd har lämnats till de sju "nya" länderna redan tidigare.

Men även med den reservationen står det klart att antalet u-länder med vilka ett omfattande och långsiktigt biståndssamarbete bedrivs har ökat väsentligt under de senaste åren. Någon motsvarande ökning av SIDA:s kapacitet för analys och bevakning av utvecklingen i mottagarländerna har inte skett.

De biståndskontor som öppnats i "nya" länder tvingas i inledningsskedet att koncentrera sig på praktiska och organisatoriska frågor förutom de akuta biståndsfrågorna. Någon möjlighet att göra mer långsiktiga eller djupgående analyser har dessa kontor normalt inte. På länderbyråer har inte antalet handläggare för dessa uppgifter ökat. Resultatet har blivit mindre kapacitet per land.

Landramarnas storlek

Regering och riksdag avgör landramarnas storlek. Därvid spelar en mängd olika faktorer in. Det är självklart så att det inte finns några "objektivt riktiga" finansiella ramar som mekaniskt kan falla ut ur en matris med

vissa ekonomiska hårddata instoppade. En del av de kriterier som i praktiken styr landramarnas storlek har lite med mottagarländernas utvecklingspolitik att göra. Att så är fallet anförs ibland som argument för att SIDA inte alls bör föreslå och motivera sina förslag till landarnas. Slutsatsen bör dock vara den motsatta. Ju bättre underlag SIDA kan prestera desto större vikt är det rimligt att statsmakterna lägger vid just den analysen i förhållande till övriga kriterier som kan läggas på frågan om landramarnas storlek.

Egentligare än att tala om landramarnas storlek är dock att tala om förändringar av i varje givet läge existerande ramar. Det är normalt med dessa förändringar som statsmakterna har praktisk politisk möjlighet att visa vad de tycker om den utvecklingspolitik som mottagarländerna bedriver. Det bör understrykas att det inte är fråga om att enstaka händelse skall påverka ramarna. I stället är det en analys av den långsiktiga planeringen och viljeinriktningen som måste genomföras.

Förutsättningar för en konsekvent landorientering av SIDA

Utan att ändra SIDA:s formella organisation kan åtgärder vidtas i enlighet med ett konsekvent landtänkande. Åtminstone följande förutsättningar måste därvid uppfyllas:

- 1 Biståndskontoren skall ha tillräcklig kapacitet för att följa inte bara det svenska biståndet utan också den ekonomiska utvecklingen i hela landet.
- 2 Länderbyråer måste ha kapacitet att utnyttja och vidarebefordra den information och det beslutsunderlag som biståndskontoren levererar.
- 3 Sektorbyråerna bör vara resursinriktade och resursansvariga snarare än insatsansvariga.

Punkt 1 kräver vissa förstärkningar, bl. a. av kontoren i Indien och Bangladesh.

Punkt 2 kräver att länderbyråns kapacitet förstärks betydligt. Ett minimikrav är att det finns en handläggare för varje samarbetsland, med undantag av några mindre länder, t. ex. Lesotho och Swaziland. Detta är en förutsättning för att länderbyråer skall

- a) kunna utnyttja den information som bk levererar
- b) kunna på ett rimligt vis stödja bk i arbetet med samarbetsprogram och landanalys
- c) vara samordnande instans för de resursorienterade delarna av SIDA, framför allt sektorbyråer och personalbiståndsbyråer.

Punkt 3 har under de senaste åren delvis genomförts. Sektorbyråerna har bl. a. genom ett organiserat samarbete med forskningsinstitutioner och andra myndigheter ökat sin kunskap om och breddat resursbasen i Sverige. Att ha ansvaret för att skaffa fram de resurser som behövs är en oerhört viktig uppgift för sektorbyråerna, en uppgift som kräver åtskilligt professionellt kunnande. Fortfarande önskar dock flera sektorbyråer hålla fast vid sin roll som insatsansvariga. Organisatoriskt var en sådan roll möjlig då biståndsprogrammet var relativt litet. Med nuvarande storlek på och utformningen av programmet skulle ett insatsansvar förlagt till SIDA i Stockholm förutsätta en kraftig ökning av SIDA:s personal.

Bilaga 20 Att bygga kunskap. Sektorbyråernas och institutions- samarbetets roll i biståndet

Av L-O Edström¹

Sammanfattning

Den här uppsatsen handlar om kunskaper, de kunskaper som behövs i utvecklingsarbetet: vilka de är, hur man får dem och vad man gör med dem. Sverige måste veta mycket om ett u-land för att inleda och fortsätta ett utvecklingssamarbete med det landet. Men landkunskapen är samman av delkunskaper om vad som händer i landet. Utveckling är ett samlande ord för handfasta förändringar i levnadsvillkoren för människorna i u-länderna. Det rör sig om rent vatten, om bostäder, om vägar, om grödor och om tekniska och teoretiska kunskaper. Det rör sig om delaktighet och människovärde, om självförtroende och oberoende.

Kunskap om den sortens förändringar måste en biståndsmyndighet som SIDA ha. Det är analysrollen.

Men förändringarna i u-landsmiljön fordrar också kunskaper hos människorna i u-länderna. Ofta har u-landsmänniskorna redan denna kunskap. Då gäller det att ta rätt på den och utnyttja den. Ibland måste människorna i ett u-land hämta lärdom av människorna i ett annat u-land. Ibland måste de be något i-land eller ett FN-organ om hjälp med att bygga upp kunskaper. Utveckling av kunskaper på något av dessa tre sätt begär u-länderna att biståndsgivare skall kunna hjälpa till med.

Biståndsgivarna skall kunna vara förmedlare av kunskaper. Detta betyder att biståndsgivaren måste ha kunskaper om mer än något eller några få länder. Biståndsgivaren skall kunna veta hur ett visst problem har lösts på andra håll. Den måste kunna avge ett svar på frågorna hur eller av vem ett problem kan lösas.

Den uppgiften kallar jag för mäklarrollen. Jag ser den som en av en biståndsförvaltningens allra viktigaste.

De resurser som ett u-land vill ha i fråga om personer, varor eller tekniker är ibland svåra att få fram, beroende på att de inte är u-landsanpassade eller på att organisationer eller myndigheter i i-länderna inte vill släppa dem. Det ankommer på SIDA att råda bot på sådant. SIDA har en resursutvecklingsroll.

Till mäklarrollen hör också att biståndsgivaren för att hjälpa till med att lösa ett problem i ett samarbetsland måste fråga en tredje part om den kan hjälpa till att hitta en lösning, t. ex. ett FN-organ. Det är en pådrivande roll.

¹ L-O Edström, tidigare chef för SIDA:s undervisningsbyrå, är biståndsattaché i Zambia.

SIDA bygger en del av sin organisation på en indelning i sektorer. U-länderna har också en sektorindelning av sina ministerier. Men allt oftare fordrar förändringar i u-länder kunskaper från flera sektorer på en gång. Särskilt när det gäller basbehov och förändringar på u-ländernas landsbygd kan en sektorbegränsning vara en tvångströja. Både u-länderna och biståndsgivare måste hitta sätt att angripa problem över sektorgränserna. Problemen är viktigare än sektorerna.

Biståndet går i regel till att bygga upp eller förstärka de olika sektorernas institutioner i u-länderna. Institutionerna är härtill i alla länder i sig bevarande. Jag hör därför till dem som ser en klar risk för att bistånd kan vara en bromsande faktor i ett u-lands utveckling. För att bli en kraft för förändring måste biståndet dels kunna stödja insatser till tvärsektoriella lösningar av problem, dels kunna fungera som en kugge bland flera i ett internationellt utvecklingsmaskineri, där handel, teknikutbyte och kulturutbyte är andra viktiga kuggar.

Huvudslutsatserna för SIDA:s del av detta resonemang är tre. För det första måste verket ha en organisation som tillåter att tvärsektoriella problem, bl. a. dem om basbehov, kan få den uppmärksamhet de förtjänar. En enkel sektorindelning förslår inte, och en renodlad landindelning definitivt inte – mäklarrollen, t. ex., förutsätter mycket mer än landkunskap. För det andra ser jag en roll för enskilda organisationer, folk rörelser och regionala (flerstatliga) organisationer, ibland som en spjutspets i utvecklingssamarbetet, ibland som ett nödvändigt komplement till biståndet. För det tredje måste SIDA se sin uppgift i det svenska samhället som något mer än resursöverföring. Att bidra till förändringar i Sverige borde vara lika viktigt för SIDA som att bidra till förändringar i u-länderna.

I Sverige har SIDA anlitat institutioner och organisationer som konsulter åt u-länderna. Bland fördelarna märks att SIDA vinner administrativ kapacitet, att organisationer i Sverige blir aktivt engagerade i biståndet och att u-landsorganisationer får en mer stadig kontakt med en liknande institution i ett i-land.

På utbildningsområdet är fördelarna med institutionskonsulter svårbedömda. Undervisningssektorn är stor och splittrad. Den omfattar arkitekter, byggnadsfirmor, läromedelsproducenter, lärarhögskolan, universitet, folkhögskolor, folkbildningsorganisationer och två centrala ämbetsverk. Dessa organ står ofta för olika synsätt sinsemellan och kan vara avogt inställda till varandra. Ett stort antal är icke kommersiella. De flesta är ovana att uppträda som konsulter. Många driver en viss ståndpunkt eller står för en viss ideologi i utbildningssammanhang.

Således måste SIDA på utbildningsområdet överväga samarbete med ett betydande antal institutioner. Risken för en snäv, även en snävt svensk institutionscentrering är betydande, med de olägenheter och beroenden detta kan medföra för u-länderna. U-länderna är redan genom att de har de institutioner de har starkt beroende av i-världen.

Flertalet institutioner på utbildningsområdet har en mycket begränsad u-lands- och biståndskännedom. De måste lära sig och läras. Den processen tar avsevärd tid och stora krafter för SIDA och u-länderna. Ändå förekommer exempel på väl fungerande institutionssamarbete i biståndet. Metoden har en given plats.

Slutligen betonar jag i uppsatsen skillnaden mellan u-ländernas planering och SIDA:s beredning. Konsultrollen får inte förväxlas med beredningsrollen, lika litet som u-landets projekt får förväxlas med Sveriges insats.

Beredningen av insatser ligger nu i hög grad på sektorbyråerna. Jag föreslår att biståndskontoren/ambassaderna i stället tar hand om denna uppgift och att ämneskunniga från hemmamyndigheten förstärker biståndskontoren genom täta korttidsstationeringar vid kontoren.

1 Vad påverkar sektorbyråernas roll?

Under 70-talet har vid sidan om landprogrammeringen nya drag kommit till i biståndsbilden. Jag tar här upp tre: att biståndet nu framstår som bara en del av en större u-landspolitik, att koncentrationsprincipen har upphört att gälla och att basbehovsfrågorna har blivit mer centrala i biståndsdebatten. Alla dessa tre frågor berör nära mitt huvudämne, varför biståndsförvaltningen skaffar sig kunskaper och hur den skaffar sig dem och använder dem.

a) Biståndets villkor ändras

Ett av de viktigaste dragen i biståndsbilden under 1970-talet är att biståndsfrågorna har kommit att tappa en hel del av sin u-landsanknytning. För ett decennium sedan såg de flesta jakttagare utveckling i u-land – förändring i u-länderna – som svaret på underutvecklingsproblem. Sedan dess har mer och mer av uppmärksamheten gällt sambandet mellan utvecklingen i i-länderna och utvecklingen i u-länderna. En allt vanligare ståndpunkt är att verkliga framsteg i u-ländernas utveckling förutsätter långt gående förändringar och anpassningar i i-länderna.

Förenklat, överdrivet och provokativt uttryckt: det är i-världen som måste förändras; det är där lösningen på tredje världens utvecklingsproblem finns.

Jag ser både kravet på en ny ekonomisk världsordning och kravet på en samlad u-landspolitik i det ljuset. I årtionden har biståndet uppfattats som ett komplement till u-ländernas egen utveckling, en hjälp till självhjälp. Det nya skulle vara att biståndet nu framstår som ett komplement även till i-ländernas utveckling och till i-ländernas egentliga u-landsinsatser – förändringar i u-landsvänlig och resursvänlig riktning av i-ländernas ekonomi, sociala struktur och kultur.

Därifrån är det inte långt till att sätta ett frågetecken för det traditionella biståndsbegreppet och att ifrågasätta SIDA:s hittillsvarande tämligen ensidiga inriktning på resursöverföring från i-länder till u-länder. Den nya ekonomiska världsordningen och kravet på en samlad svensk u-landspolitik måste leda till en omprövning av SIDA:s roll. De kontakter som SIDA har idag med det svenska samhället hänger samman med resursöverföringsarbetet. Verket handlar för u-länderna upp konsulter, biståndsarbetare och organisationer för uppgifter i u-länderna. Endast i begränsad omfattning har SIDA arbetat med andra syften i det svenska samhället. (Internationaliseringen av utbildningsväsendet är ett av undantagen.) U-landsanpass-

ning av t. ex. grupper av tänkbara biståndsarbetare har förekommit men då som ett led i resursöverföringen, inte som ett eget mål. Verket har på det hela taget inte haft förändring i Sverige som en arbetsuppgift av någon större omfattning. En sådan arbetsuppgift ser jag inte i första hand som en informationsfråga. Med institutionella konsulter, t. ex., skulle verket mycket längre kunna driva ett krav på att den konsulten låter sitt u-lands-engagemang slå igenom i sitt övriga arbete. Sannolikt måste SIDA framgent i mycket större utsträckning gå ut även i det svenska samhället för att där företräda inte bara u-landsståndspunkter i inskränkt mening utan också globala resurs-, hushållnings- och miljösynpunkter. Verkets namn, Styrelsen för internationell utveckling, skulle därmed stå för mer av en realitet än det gör idag.

b) Ingen koncentration

Koncentrationsprincipen har upphört att gälla. På kort tid har antalet mottagarländer vuxit kraftigt. Insatser på alla sektorer är tänkbara. Biståndsförvaltningen har svårt att orka med den stora ökningen av antalet länder och typer av insats. Den har kapacitetsbrist.

c) Basbehovstänkandet

Parallellt med debatten om den nya ekonomiska världsordningen pågår en diskussion om en basbehovsstrategi. En sådan strategi blev antagen av ILO:s världssysselsättningskonferens 1976. Den bygger på att en stor del av jordens befolkning saknar grundförutsättningarna för en dräglig tillvaro: en rimlig bostad, god hälsa, lämplig föda, grundutbildning, möjlighet att påverka sin tillvaro, sysselsättning, för att nämna några av basbehoven. Basbehovsstrategin är omstridd (några vill se den som en motsats till den nya ekonomiska världsordningen) men den har ett nära samband med FN:s förklaring om de mänskliga rättigheterna och med fördelningsfrågorna internationellt och nationellt. Den är därför central för utvecklingsdebatten och kommer att präglade de internationella relationerna under överskådlig tid.

Basbehovstänkandet har tydliga implikationer för biståndsförvaltningen och särskilt sektorbyråerna. Det är inom ansvarsområdena för u-ländernas fackdepartement som basbehoven skall tillgodoses. Både inom landramarna (genom dialogen) och inom de särskilda programmen kommer SIDA att behöva bevaka och vidareutveckla basbehovsfrågor.

Att driva basbehovsfrågor i det bilaterala samarbetet är emellertid inte problemfritt. Basbehoven skall, såsom det är förutsett i basbehovsstrategin, bli formulerade så att säga nedifrån. Därmed väcker även basbehovstänkandet frågan om hur samarbetet med u-länderna går till. Det är inte möjligt för SIDA att ha direkt kontakt med distriktsmyndigheter i ett land eller med "basgrupper". Frågan om basbehov drar med sig frågan om vad som är godtagbar påverkan och godtagbara kontakter i utvecklingsarbetet. Den aktualiserar ofta samarbete med enskilda organisationer.

Vidare är på basnivå behovet av samverkan mellan företrädare för olika sektorer stort. Om till exempel landsbygden skall få rent vatten, förutsätter detta kunskaper hos befolkningen. Det kunskapsbehovet kan dra med sig

vuxenutbildning och ändringar i läroplanen för grundskolan.

Ett exempel kan visa vad en basbehovsstrategi kan föra med sig för biståndet. Flertalet människor på landsbygden i u-länderna saknar förmåga att läsa, skriva eller använda siffror. De behöver nya tekniska och praktiska färdigheter för att bättre behärska sin miljö. Både barn och äldre måste få en basutbildning. Det räcker inte med bara skola för barnen eller bara folkbildning.

Den skola som u-länderna har tagit över från i-länderna löser inte detta problem med grundutbildning. Den är för dyr och är ur takt med livet i byn.

Det som händer på många håll i u-världen är nu att utbildare formar en utbildning som utgår från byns villkor och tar i bruk byns egna kunskaper. Barnen lär sig av alla de vuxna och av naturen omkring dem. Läraren tar vara på föremål i byn som hjälpmedel i undervisningen: kapsyler, burkar, glas och virke. Byns äldre får vara med om att lägga upp undervisningen och kan påverka läroplanen. Schemat tar hänsyn till när barnen behövs i hemmet, och kanske viktigast av allt: undervisningen sker på barnens modersmål.

En sådan skola suddar ut gränsen mellan praktiska och teoretiska kunskaper, mellan skolan och samhället och mellan skolan för barnen och utbildningen av de vuxna. Den leder till att det centrala examenssystemet för avgång ur grundskolan blir ifrågasatt.

Hur kan en biståndsgivare bidra till en basutbildning av detta slag? Biståndsgivare kan inte och bör inte själva göra insatser på bynivå. De måste arbeta med landets myndigheter. Det ligger i saken att resurser utifrån bara behövs i mindre omfattning. Även många länders centrala förvaltningar har det svårt att lösa problemet. En lösning förutsätter decentralisering och samarbete på bynivå mellan företrädare för olika sektorministerier. Ofta måste ett ministerium ha ett ansvar för att samordna. De som arbetar i byarna eller i distrikten ser sällan mer än delar av sitt eget land. En bidragsgivare skulle kunna finansiera seminarier förenade med studiebesök i grannländer eller andra delar av det egna landet för denna grupp av utvecklingsarbetare. De som gör jobbet bör få se hur andra i samma situation har gått till väga. Ett villkor för en sådan kunskapsutveckling är att biståndsgivaren och t. ex. en u-landsorganisation eller ett FN-organ vet vad som sker av intresse i en närbesläktad grupp av länder. I vissa lägen kan en enskild organisation eller en folkrörelse vara en naturlig samarbetspartner. Orsaken är att det finns länder som saknar de organisatoriska förutsättningarna för att i stället ta upp basutbildningsfrågan men som ändå gärna ser att något görs. Ett villkor är att landets myndigheter ser en roll för en viss organisation i sammanhanget.

I det exempel som jag gav skulle också en biståndsgivare kunna bidra till landets strävanden att göra om utbildningen av grundskollärare.

En del lösningar kanske ligger helt utanför utbildningssektorn. Att t. ex. ta löpande kostnader för lärarlönerna eller att leverera papper ökar inte u-ländernas oberoende. Det gör däremot etablerandet av en pappersindustri, som gör att papperet för grundutbildningen kan framställas inom landet. En biståndsgivare kan inte lösa basbehovsproblemen. Det kan bara människorna i u-länderna själva. Men biståndsgivaren kan underlätta sökandet

efter lösningar och svar. Det i sin tur ställer stora krav på kunskaper hos biståndsgivaren eller kunskap om var kunskaperna finns.

2 Vad är en sektorbyrå?

Vilka är sektorbyråerna?

SIDA har fyra sektorbyråer: befolknings- och hälsobyrå, industribyrå, lantbruksbyrå och undervisningsbyrå. De skall följa utvecklingen inom varsin sektor i u-länderna och de ansvarar för beredningen av svenska insatser inom sina kompetensområden.

Vad gör de?

Verket hade den 31 mars 1977 ungefär 350 insatser under förvaltning eller beredning inom landramarna, ett 90-tal under Särskilda program och ungefär 120 inom ramen för bidrag till svenska enskilda organisationer. Sektorbyråerna ansvarade för beredningen av de flest av dessa insatser och var ofta engagerade vid sidan av biståndskontoren i vissa skeden av insatsförvaltningen.

Det är viktigt att betona skillnaden mellan u-ländernas planering och SIDA:s beredning. Beredning har till syfte att få fram ett underlag för beslut inom den svenska förvaltningen. Även om utgångspunkten är mottagarlandets planer, kan inte planeringen ersätta beredningen eller tvärtom.

Beredningen av en insats innebär att insatsen presenteras för beslut; den utmynnar i ett beslutsdokument. Beredningen har flera moment. Bland de viktigaste kan nämnas att sätta sig in i mottagarlandets planering, bedöma planerna, inventera tänkbara svenska resurser, ofta att anlita konsulter, att hjälpa u-landet med planeringen, diskutera genomförandet av insatsen, precisera vilka resurser som behövs och när, granska och diskutera rapporter, överlägga med svenska organisationer om medverkan.

Förr hände det mer än nu att biståndsgivare ville ingripa i u-ländernas planering, ändra och styra den. Det är den ena faran, som uppstår om skillnaden mellan planering och insatsberedning är oklar. Å den andra kan inte en planerande myndighet i ett u-land bestämma vad t. ex. den svenska förvaltningen skall fatta för beslut om resurser till en insats. På någon nivå i givarens förvaltning måste någon – på grundval av mottagarens planer och behov – avgöra hur och i vilken form givaren skall göra sin insats.

Det finns ett behov av att förenkla beredningen. Ett utslag av detta är sektorstöden. Det som utmärker dem är att de renodlar beredningsrollen och att beredningen tar sikte på vissa övergripande beslut om t. ex. typ av insats att stödja, behov av koncentration o. dyl. Planeringen är helt mottagarens angelägenhet. Både givaren och mottagaren måste vara fria att bedöma, ta eller förkasta konsultrapporter, och det är de inte, om givaren i själva verket är konsulten. Både givaren och mottagaren måste vara fria att diskutera vilka behov i planerna som givaren bäst och effektivast kan tillgodose, och de är det bara om de tillsammans diskuterar planerna, och fattar parallella beslut om resurserna.

Sektorbyråerna är sinsemellan olika, och var och en av dem har flera skilda verksamhetsområden. Hälso- och befolkningsbyrån inbegriper å ena sidan befolkningspolitik, demografi och familjeplanering, å den andra hälso-, sjukvårds- och nutritionsfrågor. Lantbruksbyrån omfattar jordbruk, skogsbruk, fiske och miljöfrågor och är den mest enhetliga av de fyra. Industribyrån är den administrativa samlingspunkten för SIDA:s insatser inom områdena industri, transportväsen, kraft- och vattenförsörjning, exportfrämjande bistånd, fysisk planering, anläggnings- och byggnadsverksamhet och slumsanering. Undervisningsbyrån svarar för fyra huvudgrupper av insatser: utbildning, stöd till u-ländernas förvaltning, arbetslivsinriktade insatser och bidrag till svenska enskilda organisationer.

Vad är en sektor? Vad är en delsektor?

Ofta kan man säga att en sektor är det verksamhetsområde som ett fackdepartement i ett land täcker: utbildning, industri, lantbruk, hälsa. Men den beskrivningen håller inte alltid. Så t. ex. har utbildningsministerier i en del länder ansvar för såväl den obligatoriska skolan som yrkesutbildningen. I andra länder kan skolan, universiteten, yrkesutbildningen och vuxenutbildningen sortera under skilda departement. Det som är en sektor i ett land kan vara en delsektor i ett annat.

SIDA:s sektorbyråer uppvisar en blandning av sektorer (utbildning, industri, hälsa, osv.) med delsektorer (nutrition, byggnadsverksamhet) och annat (exportfrämjande bistånd, bidrag till enskilda organisationer).

Ordet sektorbyrå är följaktligen missvisande. I biståndsproduktionen är sektorbyråerna företrädesvis de administrativa enheterna för beredningen av beslutsunderlaget för de enskilda insatserna.

3 Sektorbyråernas arbete

En förutsättning för ett effektivt utvecklingssamarbete är kunskap: kunskap om givaren hos mottagaren och kunskap om mottagaren hos givaren. Ytterst handlar samarbetet om en handfast verklighet, om förändringar i den dagliga tillvaron för människorna i u-länderna. Vare sig biståndspengarna går till kunskapsutveckling eller mer materiella insatser, består biståndskunskapen av insikter i hur läget ter sig på ett område i ett u-land, kunskap om hur liknande problem har kunnat angripas, vetenskap om vilka resurser som finns att tillgå och hur resurserna kan frigöras eller u-landsanpassas.

I biståndsförvaltningen är det främst sektorbyråerna som skall svara för denna typ av konkreta kunskaper om vissa nyckelsektorer i u-länderna.

Sektorbyråernas sakkunskap är delvis outnyttjad, delvis felutnyttjad. En av orsakerna till detta står att finna i hur insatsberedningen går till, en annan i en utbredd oklarhet beträffande vem som är avnämaren för var och en av arbetsuppgifterna inom en sektorbyrå. (Jag återkommer till denna fråga nedan och under 6).

Sektorisolerings

Sektorbyråerna vid SIDA bör i beredningsarbetet ha beröringspunkter sinsemellan. Samhällets sektorer i u-länderna är (eller borde vara) som kuggjul i ett maskineri, som griper in i varandra. Trots detta ömsesidiga beroende i fråga om verksamheten har emellertid SIDA:s sektorbyråer, liksom u-ländernas fackdepartement, förhållandevis få kontakter med varandra i det löpande arbetet. SIDA:s insatsgruppsmetodik råder inte bot på detta missförhållande. Den administrativa trögheten i organisationen – insatsberedningens förankring på en viss byrå – är för stor. Följaktligen är synen på insatserna och deras roll i ett större sammanhang ofta påfallande snäv. Den egna sektorns problem, prioriteringar och villkor sätter sin stämpel på byråernas agerande och tänkande. Övergripande, sektoröverskridande analyser och synteser är sällsynta, likaså tvärsektorieella insatser och insatser på områden som faller utanför den givna sektorramen. T. o. m. synen på vad utveckling är kan skilja sig åt mellan byråerna.

Rollkonflikt

Både insatsberedning och utveckling av resurser för biståndet förutsätter en ingående kunskap om sektorn. Ibland kan sektorkännenheten och fackkunskaperna leda till tvetydighet. Vem arbetar byråerna för? Ibland kan de ha en funktion, på ländernas begäran, att hjälpa mottagarländerna med att få fram resurser eller planera insatser; ibland är arbetets direkta avnämare svenska beslutsfattare. Det är, som berörts tidigare, helt nödvändigt att hålla isär dessa båda roller: konsultrollen och beredningsrollen. I det dagliga arbetet är principskillnaden inte alltid lätt att upprätthålla. Vilka av sektorbyråernas kunskaper om sektorn behöver å ena sidan mottagarländerna, å den andra SIDA:s verksamhet, styrelsen och allmänheten? Båda avnämargrupperna behöver sektorbyråernas kunskap om sitt arbetsfält, men det är olika uppgifter som efterfrågas.

Otillräcklig kapacitet

Bristen på sammansmältning av erfarenheter från andra sektorer finns redan i u-länderna, där ministeriestaketen ofta är kraftiga. Men dessutom har sektorbyråernas personal svårt att fördjupa sig i den internationella debatten på sina områden. Verksinstruktionens punkt om att SIDA skall följa verksamheten i u-länder och samla information om förhållandena i u-länderna står i sektorbyråernas dagliga arbete i skuggan av insatsberedningen.

4 Samarbete med institutioner: exemplet utbildning

Omfattningen

Man kan skilja mellan institutionssamarbete och institutionella konsulter. Det förra betyder att man anlitar en institution för ett visst uppdrag, det senare att man har ett mer permanent samarbete. På utbildningsområdet

har utkontraktering av biståndsuppgifter förekommit sedan 15–20 år. Ett samarbete mellan SIDA och fackorgan inom den sektorn som inom andra krävs främst därför att SIDA inte kan och inte bör ha egna specialister på alla frågor.

Utbildningssektorn är ett samlingsord för en lång rad sinsemellan olika aktiviteter. Den består av bl. a. utbildningsplanering, läroplansutveckling, lärarutbildning, yrkesutbildning i skilda former, skolutbildning för barn och ungdom, universitetsutbildning, läromedelsframställning, folkbildning, vuxenutbildning och alfabetisering, skolbygge, skolinredning och diverse specialfrågor, t. ex. handikapputbildning.

De givna motparterna till SIDA på utbildningssidan är Skolöverstyrelsen (SÖ) och Universitets- och högskoleämbetet (UHÄ). De omfattar och överblickar tillsammans hela sektorn. Särskilt med SÖ har SIDA i många år haft ett nära, omfattande och gott samarbete. Men stödet från SÖ har inte varit reglerat genom avtal. Verken skall "räcka varandra handen" även utan avtal. Det är också en öppen fråga hur långt ett sådant avtal skulle kunna gå. Kan ett centralt ämbetsverk vara institutionskonsult åt ett annat?

Universiteten och högskolorna är i regel friare att ta emot uppdrag. Med Uppsala Universitet, Stockholms Universitet, Kungliga Tekniska Högskolan, Högskolan i Luleå och lärarhögskolorna i Stockholm och Linköping har SIDA samarbete. Särskilt långt och ingående har samarbetet med Uppsala Universitet varit. Uppbyggnaden av Kenya Science Teachers College i Kenya var ett resultat av det samarbetet.

Betecknande för utbildningssektorn är att mycket av kunnandet inom området finns inom kommuner och företag. De resurserna är svårare att frigöra för långvarigt samarbete. Det som har hänt är att SIDA har gett vissa uppdrag till företag eller har rekryterat specialister från dem. Så t. ex. projekterade och byggde Skånska Cementgjuteriet upp byrskolan i Kidatu i Tanzania som ett färdigt utbildningspaket. Sverige har betydande kunskaper om utbildningsfrågor, men de kunskaperna är spridda på många händer. Ofta är de därtill antingen svåra att få loss eller behöver u-landsanpassas. Även framgent måste därför SIDA arbeta ihop med många myndigheter och företag för att lösa biståndsuppgifter.

Problem

1 U-landsanpassning av konsulten

Svenska företag och myndigheter på utbildningsområdet är i första hand inställda på förhållanden i Sverige. Om de skall kunna göra ett bra jobb i u-länderna, måste därför SIDA och mottagarländerna ge dem mer insikter i u-landsfrågor och bistånd. Genom en bra uppdragsbeskrivning och en ekonomisk kontroll kan SIDA och ett mottagarland styra en institutionskonsult. Konsultens synsätt och värderingar är mer undflyende men viktiga. Inom utbildningssektorn är sådana frågor särskilt väsentliga, eftersom utbildning så nära hör ihop med ett lands sociala, ekonomiska och kulturella förhållanden. Utbildning handlar om människan och hennes roll i samhället. Nästan aldrig kan man tala om värdeneutral utbildningsteknik.

Låg mit ta ett exempel:

Läroplaner kan ett land ta fram på olika sätt. Ett är att ämnesexperter mer eller mindre på egen hand gör planerna. Modellen utgår från centralisering och ser de studerande som material som skall formas. Ett annat tillvägagångssätt är att låta varje lärare inom vissa allmänna ramar göra sina läroplaner. Ytterligare en modell (den "svenska") är att dra med olika grupper i samhället, utbildningens avnämare, i läroplansarbetet. Fler varianter finns.

Innan SIDA anlitar en institution, måste verket och mottagarlandet göra klart för sig vad institutionen står för. Institutioner eller företag kan vara användbara i ett sammanhang men helt olämpliga i ett annat. Frågan om samarbetspartner är därför central i insatsberedningen, och den måste i princip prövas på nytt i varje enskilt fall.

En institution kan bli mångsidigare och mer u-landsinriktad, men detta kräver att SIDA ägnar uppmärksamhet åt konsultorganets u-landsanpassning genom t. ex. utbildning av organets personal. Denna uppgift i förening med konsultprövningen inför en arbetsuppgift medför att institutionssamarbetet är arbetskrävande. Vissa arbetsuppgifter försvinner för SIDA men istället kommer andra som i sämsta fall kan bli nästan lika betungande.

2 Beroende av i-landsinstitutioner som ett utvecklingshinder

Kan u-länderna lösa sina problem med hjälp av institutioner som är speglingar av våra? Ökar eller minskar vi u-ländernas beroende genom att bygga institutionskontakter mellan i-världen och u-världen? Jag har inget klart svar på den frågan, men jag lutar mest åt att u-länderna har svårare att lösa sina problem, om de använder institutioner liknande våra än om de byggde institutioner av andra slag. Tillspetsat uttryckt: våra institutioner kan vara en utvecklingsbromsande faktor. De kan vara en av förutsättningarna för ojämlikheten mellan nord och syd i världen av idag.

Slutsatsen av den misstanken blir en försiktighet beträffande användningen av institutionskonsulter i utvecklingsarbetet. Innan de får friare händer, måste man vara förvissad om att de är flexibla nog att inte gå ut och skapa om i världen efter sin bild. Den förvisningen kan man kanske ha beträffande några institutionskonsulter. Jag har det inte generellt. I de fall u-länderna uttryckligen frågar efter en i-landsmodell och en i-landsteknik, t. ex. en industri, kan man möjligen ta lättare på i-landsberoendet i fråga om synsätt genom konsulten. På utbildningsområdet är förhållandena andra. Den västerländska utbildningsmodellen har misslyckats i u-länderna. För att lösa sina utbildningsproblem måste u-länderna utgå från sina egna förutsättningar och värderingar. Detta sätter en klar gräns för användningen av västerländska institutionsmodeller, även om det självfallet inte utesluter en sådan användning.

De öppnare sektorstöd som Sverige har börjat att få på utbildningsområdet sätter gränser för ett samarbete med sådana institutionskonsulter som vill driva sin institutions politik. Stödet bygger på en förutsättningslös gemensam granskning av u-landets problem, planering och behov. Frågan om huruvida en institutionskonsult har en roll att spela i sammanhanget är underordnad problemlösningen i u-landet. Ett mera omfattande system av institutionskonsulter i Sveriges samarbete med u-länderna på utbildningsområdet bedömer jag

som inte möjligt, om Sverige förutsättningslöst skall kunna ge det bistånd som samarbetsländerna kommer att fråga efter på 80-talet – och delvis redan gör. Institutioner i Sverige är ju i första hand i regel just svenska institutioner, med en svensk profil, särart och inriktning.

Sammanfattningsvis: SIDA måste ha ett utvecklat samarbete med institutioner för att göra sitt jobb, och det nätet av institutionskontakter måste verket bygga ut. Metoden med mer permanenta institutionskonsulter tror jag är mycket mer begränsat användbar.

5 Är en sektorindelning relevant?

En fråga är om SIDA har "rätt" sektorbyråer eller om ytterligare sektorer borde vara företrädare i organisationen. Men en långt väsentligare fråga är om det alls är riktigt att ha en sektorindelning. Sektorbyråernas vardagsarbete går alltmer i riktning bort från en sektorisering i gängse betydelse mot en problemorientering. Problemen kan visserligen formuleras utifrån en sektor men kan föra långt utöver den sektorn. En vidgad kunskapsbas är t. ex. en viktig del i all utveckling i u-länderna. Industrin behöver yrkesutbildning och vissa tekniska basfärdigheter för sin personal. Jordbruk och hälsovård förutsätter en viss folkbildning var till kommer utbildning för dessa sektors yrken. Exempelen skulle kunna bli många. Vad är "utbildningssektorn", om man utgår från basproblemet, behovet av att u-länderna skaffar sig mer kunnande och mer u-landsanpassat kunnande?

De sektorstöd som Sverige börjar få i ökande omfattning på t. ex. undervisningsområdet innebär, kanske något paradoxalt, att biståndet rör sig bort ifrån snäva sektorgränser. I mottagarländerna kan ett sektorstöd förutsätta att flera ministerier träffas, jämför sina problem och program och samarbetar. Därmed har också stödet fått ett inslag av interventionism – inte i fråga om stödets konkreta innehåll, men väl i fråga om hur frågorna uppfattas och definieras.

Denna tendens mot problemorientering är sedan länge påtaglig inom forskningen och inom FN-organen. UNESCO har exempelvis nyligen övergått till en planering som bygger på problemformuleringar, som i sin tur tar sin utgångspunkt i utvecklingsproblem eller frågor som anges i UNESCO:s stadga. Många centrala utvecklingsproblem går över sektorgränser och även en rad frågor inom varje sektor kan inte lösas med mindre än att lösningen påverkar andra sektorer. En problemorientering gör det också lättare att ta upp nya frågor eller nya grepp på gamla frågor.

Sedan detta är sagt, kan man konstatera att en kunskap över sektorgränserna förutsätter kunskap inom olika sektorer som en utgångspunkt. Av sektorkunskaper skall en sammansmältning göras. Sektorkunskap är obestridligen nödvändig. Men hur kan den utnyttjas flexibelt, så att den främjar samverkan över sektorgränserna?

6 Vilka uppgifter kan "sektorbyråer" ha?

Sektorbyråernas uppgifter/roller vill jag dela in efter vem som rollen riktar sig till: u-länderna eller Sverige.

1. Analysrollen: en "svensk roll"

En uppgift för SIDA är att analysera mottagarländernas utveckling och planer inom varje sektor och dra slutsatser av dem. SIDA har lite folk i förhållande till arbetsuppgifterna. Inte heller har Sverige alltid möjligheter att till en rimlig arbetsinsats eller kostnad få fram det kunskaps- och tekniska, processer – som u-länderna begär. Med samarbetslandets myndigheter måste SIDA komma överens om vad Sverige bäst kan stödja och vad inte, grundat på en analys, dels av planerna, dels av Sveriges förmåga att få fram resurser bättre än mottagarlandet kan. Sektorstöd är ett steg i den riktningen. Ett sådant analysarbete är krävande i början men kan leda till stora vinster för båda parter. Denna roll förutsätter att verket har enheter som kontinuerligt följer utvecklingen inom utvalda sektorer och problemområden, såväl internationellt som inom samarbetsländerna.

2. Beredningsrollen: en "svensk roll"

SIDA har vidare till uppgift att bereda insatser eller att delta i beredningen av insatser. Det är naturligt att biståndskontoren mer än hittills medverkar i insatsberedningen såsom ett led i SIDA:s fältorientering. Insatsberedningsrollen är en som enligt min mening borde avta i betydelse för hemmamyndighetens del. I princip borde biståndskontoren/ambassaderna bereda insatserna på grundval av mottagarländernas planering. Skälen är att beredningen hänger nära samman med förvaltningen av insatserna och att frågor rörande ländernas planering lättare kan besvaras på fältet. Inför behovet att rationalisera resursanvändningen inom SIDA är vidare insatsberedningen den uppgift som det är lättast att förlägga till fältet, den är land-specifik. Idag saknar emellertid biståndskontoren i stor utsträckning kapacitet att göra alla beredningar, och det är inte heller möjligt att tänka sig att alla kontoren skulle ha en tillräcklig ständig bemanning för alla insatsberedningar.

3. Informationsrollen: en "svensk roll"

Den svenska allmänheten, verksledningen och styrelsen måste ha information om läget inom en sektor i ett visst land eller i allmänhet. Den uppgiften ankommer det på sektorbyråerna att klara av. Den förutsätter att byråerna systematiskt samlar in och går igenom material om sektorutvecklingen.

4. Resursutvecklingsrollen: en "u-landsroll"

Biståndsresurserna behöver utvecklas. SIDA måste veta vilka resurser som finns i form av personal, teknologi eller produkter, och verket måste u-

landsanpassa sådana resurser och göra dem lättare att få loss, när de behövs. Den uppgiften förutsätter bl. a. ett utvecklat samarbete med andra myndigheter, med organisationer och företag. Hittills är den ojämnt utvecklad.

5. Förstärkningsrollen: en "u-landsroll"

U-ländernas förmåga att genomföra utvecklingsprojekt är ofta svag. Även i de fall u-länderna har goda planerare, saknar de ofta personer som kan översätta planernas allmänna direktiv till ett samordnat handlingsprogram och som kan genomföra handlingsprogrammen. Denna administrativa kapacitet inom varje sektor bör det åligga sektorbyråerna att uppmärksamma och tillsammans med länderna sträva efter att förbättra genom t. ex. utbildning, studieresor och konsultinsatser. I många länder måste också ländernas planeringskapacitet förstärkas.

6. Pådrivarrollen: en "u-landsroll"

SIDA måste ibland spela en pådrivande roll. Den skall kunna ta upp frågor som den har upplevt som svårösta inom många u-länder och söka svar på dem genom särskilda satsningar. Det är inte alltid som sådana satsningar är penningkrävande, men de kan ha betydande positiva konsekvenser för u-länderna, om de är rätt valda. Ofta är det med FN-organ sådana frågor behöver diskuteras. Ibland kan man med ett u-lands regering aktualisera frågan om det kan hjälpa ett annat land t. ex. med personal. Pådrivarrollen är något annat än en konsultroll. Pådrivandet hör ihop med det jag kallar mäklarrollen och med resursutvecklingsrollen. Den går ut på att hitta lösningar på frågor som inte kan lösas av givaren och mottagaren ensamma. Medel för sådana satsningar finns utanför landramarna som särskilda program. Rollen får inte betonas starkt, men den kan å andra sidan inte försummas.

7. Mäklarrollen: en "u-landsroll"

Flertalet u-länder har dåligt reda på var de personer, processer och varor finns som de söker efter. De har för liten marknadskännsedom och de har otillräcklig förmåga att upphandla varor eller tjänster, när de väl har gjort klart vad de vill ha. Följaktligen har de behov av "mäklare" av varor, tjänster och idéer.

Med detta menar jag att biståndsorganisationer och FN-organ skall vara u-länderna behjälpliga genom att förmedla kunskaper (dvs. informera om vad som prövas i andra delar av världen, anvisa expertis) eller tekniker och processer. Mäklarrollen ligger till grund för en lång rad andra roller och förutsätter andra, t. ex. resursutvecklingsrollen, kunskap om var resurser finns.

"Mäklaren" måste veta åtskilligt om sin del av marknaden, både i u-länder och i-länder, och "mäklaren" måste snabbt kunna finna de resurser som u-länderna efterfrågar. Men "mäklaren" är också mer än mäklare. Biståndsmyndigheten måste, som jag har berört, kunna delta i ett samtal i Sverige

om utvecklingens problem och villkor. Den är en kontaktpunkt mellan två samhällen och två kulturer. Denna roll ser jag som utomordentligt viktig för hemmamyndighetens sektorbyråer eller dessas efterträdare.

Vad leder denna rollanalys till för organisatoriska konsekvenser?

7 Hur kan en roll- och problemorienterad organisation se ut?

Grundfakta för en diskussion av en omstrukturering av sektorbyråerna är sammanfattningsvis följande

- 1) En problemorientering i stället för en renodlad sektororientering skulle bättre svara mot kraven på övergripande analys och syntes, resursutveckling och medverkan över ämnesgränserna.
- 2) Resursutveckling och "mäklarrollen" förutsätter sektorkunskap.
- 3) Biståndskontoren har idag otillräckligt med folk och inte alltid tillräckligt med fackkunskap för att kunna helt ta över den beredningsuppgift som idag faller på sektorbyråerna. Det är vidare orimligt att de alla skulle vara så bemannade, att de skulle kunna ta hand om alla insatsberedningar.
- 4) Det svenska samhället i stort bör påverkas mer av u-lands- och resurs-hushållningsfrågorna.

För att komma till rätta med de svårigheter som jag tidigare har beskrivit, skulle man kunna ha en flexiblere organisation uppbyggd av små, problemorienterade grupper inom sektorinriktade enheter.

Sektorbyråerna skulle kunna stå kvar. Större delen av deras personal skulle ingå i problemgrupper. Problemgrupperna ser jag som självständiga administrativa underenheter, ansvarig för de uppgifter som står under 6 ovan med undantag för beredning, som biståndskontoren skulle svara för.

Personalen från sektorbyråerna skulle tjänstgöra i problemgrupperna på heltid eller under en del av sin tid, dvs. att den under viss tid skulle kunna specialisera sig på några frågor eller grupper av frågor och skulle med vissa intervaller kunna renodla studier av utvecklingen inom sektorn.

Biståndskontoren skulle utöver sin ordinarie personal behöva förstärkning från "sektorbyråerna" för flertalet insatsberedningar. Personalen "hemifrån" skulle mer tillfälligt (upp till ett halvår) ingå i biståndskontoren. Jag förutsätter självfallet att biståndskontoren, som nu, skulle ha en personalkader på flerårskontrakt och att perioderna "hemma", inklusive korttidstjänstgöringar på biståndskontoren, skulle omväxla med perioder "ute".

Gränsen mellan "ute" och "hemma" skulle bli mindre skarp, likaså skulle biståndskontoren kunna få en bemanning efter den aktuella arbetsbördan. Ett sådant system kräver emellertid att man löser de praktiska problem som är förenade med korttidstjänstgöring (tre månader – ett år) på ett biståndskontor. Bland de praktiska frågorna kan man peka på behovet av ett större reseanslag och rätt till besök av familjen vid korttidstjänstgöringar av en viss längd.

Problemområdena borde anknyta till Sveriges biståndspolitiska mål och till frågor som styrelsen eller verksamheten formulerar.

Hur skulle sådana problemgrupper kunna se ut? På utbildningsområdet

skulle t. ex. följande kunna förekomma: Basutbildning – utvecklingsbas. Landsbygdsanpassad utbildning av vuxna och barn (alfabetisering, enkel teknik, förbättrat jordbruk, osv.) skulle vara en sådan grupps huvuduppgift. En nära samverkan med jordbrukssektorn vore nödvändig; Utbildning för produktion. En sådan grupp skulle omfatta utbildnings- och industrikunniga och skulle kunna behandla yrkesutbildning och företagsintern utbildning. Lärautbildning och läromedel vore en annan tänkbar grupp. Kvinnofrågor och basbehov skulle på motsvarande sätt bli intäckta av administrativt ansvariga, egna grupper.

Problemgrupperna borde kunna inrymma, som konsulter enskilda personer eller företrädare för organisationer och myndigheter utanför SIDA. Därmed skulle samspelet mellan SIDA och andra delar av det svenska samhället främjas. Grupperna vore en naturlig samarbetsform för SIDA och andra myndigheter och svenska organisationer.

Byråer organisatoriskt grupperade kring frågeområden skulle sannolikt medge större flexibilitet i fråga om resursanvändningen inom verket. Nya grupper skulle kunna formas och inaktuella upplösas förhållandevis lätt. Tvärsektoriella grupper skulle visserligen behöva en förankring i någon viss sektor men skulle kunna bestå av företrädare för flera olika byråer. Verkets insatsgrupper bygger på sådana tankegångar men de har haft insatsberedning och insatsuppföljning som sin uppgift och vad viktigare är, har saknat ett eget organisatoriskt liv; sektorbyråerna är uppbyggda av andra grupper eller av sektioner.

Avslutningsvis vill jag sammanfatta min övertygelse i två punkter. Biståndet på 1980-talet kommer att kräva ett bredare svenskt engagemang i biståndsarbetet, både från enskilda organisationer, folkrörelser och myndigheter. Och för det andra blir en problemorientering och en decentralisering till fältet av biståndsförvaltningen nödvändiga under 1980-talet. Under båda dessa ståndpunkter, såsom jag har försökt att belysa, ligger en syn på utveckling som ställer människan i centrum och följaktligen ser kunskapsutveckling i u-länderna som biståndets viktigaste uppgift.

Bilaga 21 U-länderna och den svenska resursbasen – lantbruksbyråns och de institutionella konsulternas roll

Av Anders Trydell¹

1 U-ländernas behov

Det föreligger betydande svårigheter att öka livsmedelsproduktionen ens i takt med befolkningsökningen i u-länderna. Under perioden 1952–62 var för u-länderna tillväxttakten i livsmedelsproduktion per capita 0,7 % per år medan den sjönk till 0,3 % per år under decenniet därefter. I vissa regioner har takten ändrats från 0,8 % till 0,2 % per år. Dessa siffror säger dock ingenting om näringsinnehållet i denna livsmedelsproduktion.

Kaloritillförseln per person och dag är i många delar av u-världen 2/5 av i-världens. Vid världslivsmedelskonferensen i Rom 1974 redovisades vissa beräkningar för utvecklingen av produktion och efterfrågan på livsmedel i världen till år 1985. För u-ländernas vidkommande innebär beräkningarna ett underskott av 85 miljoner ton vid en kalkylerad spannmålsbalans för år 1985.

Det allt överskuggande problemet för u-länderna blir då att bygga upp den egna livsmedelsproduktionen till självförsörjning.

De förhållanden under vilka man kommer att försöka öka livsmedelsproduktionen under återstoden av detta sekel är emellertid olika de som rått under de senaste 25 åren. I vissa hänseenden kommer det att bli svårare och framför allt mera kostsamt att åstadkomma produktionsökningar än tidigare. De nödvändiga basresurserna för en ökning – jord, vatten, energi – är klart begränsade.

Produktionsökningarna inom jordbruket under 1950- och 1960-talen var till stor del en funktion av god tillgång till billig energi. Uppodling av nya områden blir också svårare och mera kostsamt. I flera länder minskar jordbruksarealen genom erosion, ökenutbredning och urbanisering.

Bristen på vatten är en lika viktig faktor i sammanhanget. Under 1950- och 1960-talen ökade den totala konstbevattnade arealen med nästan 3 % per år. Idag och fram till slutet av seklet kommer den årliga ökningen knappast att överstiga 1 %, då de flesta möjligheterna till bevattning redan är utnyttjade.

Trots dessa begränsningar finns det en betydande potential i u-länderna för ökad jordbruksproduktion. Avsevärda produktivitetsökningar skulle kunna åstadkommas i många u-länder genom ökade insatser av produktionsmedel. Sålunda kan nämnas att varje extra kilo handelsgödsel i de flesta u-landsregioners jordbruk kan ge en avkastningsökning på 15–20 kg spannmål. Inom det svenska jordbruket idag ger ett tillskott av 1 kg han-

¹ Anders Trydell är byrådirektör vid SIDA:s lantbruksbyrå.

delsgödsel endast 5 kg ökad avkastning. Detta förhållande bör alltså ge utrymme för positiva förändringar för u-ländernas del. Vid sidan av eller i kombination med ökade insatser av produktionsmedel kan väsentliga produktionsökningar åstadkommas genom förbättrade odlingsmetoder. Enligt vissa uppskattningar kan det östafrikanska jordbruket inom självhushållningssektorn öka med ca 50 % genom manuell ogräsbekämpning, gallring, sådd vid rätta tidpunkter, plantering med jämna avstånd och liknande "enkla" metoder.

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att möjligheterna till ökad livsmedelsproduktion är betydligt större i u-länderna än i i-länderna som grupp betraktade. Detta innebär att ansträngningarna måste inriktas på direkt produktionsfrämjande insatser i u-landsregionerna och alltså inte på bistånd i form av livsmedel som producerats i i-länderna. Det är de erfarenheter, kunskaper, forskningsresurser etc. som finns inom den svenska jordbruksnäringen som bör utnyttjas i utvecklingsarbetet. Det föreligger emellertid betydande svårigheter – vid sidan av de finansiella och administrativa – att ta fram relevant kunskap och att sedan förmedla den på ett effektivt sätt. Svårigheterna härvidlag beror på de mycket annorlunda förhållanden och villkor som gäller för u-ländernas jordbruk i jämförelse med Sveriges. Teknologin inom det svenska jordbruket har utvecklats explosionsartat efter det andra världskriget. Investeringen per sysselsatt i det moderna jordbruket är högre än i industrin genomsnittligt och uppgår till en miljon kronor. Våra högväxtande växtsorter är inte bara skyddade av alla slags kemiska preparat utan också förädlade för växtperioder som förutsätter maskinbearbetade jordar, maskinell skörd, hantering och transport. På motsvarande sätt är våra kreatur förädlade för en industriell produktionsapparat och kräver vaccinskydd, maskinmjölkning, noggrann utfodring etc. Det kan följaktligen konstateras att det svenska jordbrukets teknologiska nivå omöjliggör kan läggas till grund för en utveckling av jordbruksnäringen i u-länderna. För att den svenska resursbasen skall vara till nytta för utvecklingen av jordbruket och landsbygden i u-länderna, krävs å ena sidan att det svenska engagemanget begränsas till områden där Sverige kan utnyttja specialistkompetens, som inte förutsätter en så hög teknologisk nivå, å andra sidan att fackkunskaperna i Sverige vidareutvecklas för att tillgodose u-ländernas behov.

2 Biståndet och resursbasen

Det svenska biståndsanslaget har under senare år ökat mycket kraftigt. För tio år sedan, 1967/68, var det 404 mkr, motsvarande 0,3 % av BNP. Budgetåret 1977/78 uppgår anslaget till 3 550 mkr, vilket motsvarar 1,0 % av BNP. Därmed är Sverige relativt sett världens största givare av officiellt bistånd.

Under denna tioårsperiod har utvecklingsländernas problem med livsmedelsförsörjning och de fattigaste gruppernas situation på landsbygden uppmärksammas i allt högre grad. Vid ett antal konferenser inom FN-systemet har på senare år flera uttalanden gjorts från svensk sida, vilka lagt stor

vikt vid en prioritering av landsbygdsutveckling i u-länderna som ett grundläggande krav för påskyndad ekonomisk utveckling, ökad livsmedelsförsörjning och sysselsättning.

Detta ökade intresse för utvecklingsfrågor inom området landsbygdsutveckling i u-länderna har resulterat i allt högre krav på de personer, institutioner och företag i Sverige, vilka deltar i utvecklingsamarbetet – den s. k. resursbasen. Detta har framför allt tagit sig uttryck i ett växande behov dels av fackmässigt kompetent personal för s. k. fältverksamhet, dels av konsulter för korttidsuppdrag från skilda svenska institutioner. Korttidsuppdragen gäller bl. a. medverkan i SIDA:s insatsplanering och uppföljning av olika program inom den s. k. gröna sektorn, som innefattar jordbruk, boskapskötsel, skogsbruk och fiske. Dessa näringar konkurrerar ofta om marken, varför markanvändningsplanering och ekologiska analyser också är viktiga problemområden där SIDA har behov av allt större kompetens.

Det svenska kunnandet har emellertid inte ökat i takt med det svenska engagemanget för u-landsfrågor och inte heller i proportion till biståndsanslaget.

3 Krav på den svenska resursbasen

SIDA har låtit göra en omfattande inventering av de personalresurser inom lantbrukssektorn i Sverige som är av intresse i biståndssammanhang. En enkät har sänts till samtliga i Sverige yrkesverksamma agronomer, lantmästare, veterinärer, hortonomer, jägmästare, skogstekniker etc. Genom enkäten har en dokumentation erhållits av vilka som tjänstgjort resp. tjänstgör i u-land. Av inventeringen framgår att av de mest eftersökta grupperna, nämligen agronomerna och jägmästarna, har 250 personer eller ca 10 % av det totala antalet yrkesverksamma u-landserfarenhet. 600 agronomer och 560 jägmästare har deklarerat intresse för u-landsuppdrag, ett förhållande som möjliggör för rekryterarna att ta direkt kontakt med vederbörande så snart ett u-landsuppdrag aktualiseras.

Under senare år har ökade svårigheter uppstått att rekrytera agronomer och jägmästare för tjänstgöring i u-land. Yrkeskåren är små och redan nu hårt utnyttjade. Ett sedan länge känt behov av att bredda den svenska resursbasen genom att skapa eller söka nya typer av resurser och samarbetsformer gör sig därför allt mer gällande. Av denna anledning har lantbruksbyrån initierat u-landsutbildning i tropiskt jordbruk och tropiskt skogsbruk vid lantbruksuniversitetet.

Vidare bedrivs sedan några år tillbaka en helt riktad utbildning till flera yrkesgrupper inom lantbrukssektorn. Genom sina institutionella konsulter vid lantbruksuniversitetet låter lantbruksbyrån också utföra en utredning "Den svenska resursbasen inom lantbruksområdet". I denna utredning koncentreras intresset till att undersöka olika institutioners, organisationers och företags möjligheter att medverka i biståndsarbetet. En preliminär utgåva föreligger, vilken ger bilden av en ganska stor potential. Arbetet med resursbasutredningen fortsätter, bl. a. med syfte att utveckla och fördjupa det problemområde som är utredningens centrala, nämligen: Vad slags kun-

lande i Sverige är relevant för olika u-länder och på vilka vägar kan detta kunnande utvecklas, anpassas och överföras till samarbetslandet?

4 Personalbiståndet; möjligheter och begränsningar

Ett av de många dilemman som SIDA och svenskt utvecklingssamarbete står inför ligger i personalbiståndets utformning.

En tanke bakom personalbiståndets snabba utveckling har varit att biståndsarbetarna tillfälligt skall kompensera mottagarlandet för bristande professionell kapacitet. Denna föreställning bygger på att mottagarlandet har högre utvecklingsambitioner än egna möjligheter att utveckla professionell kompetens inom relevanta områden. Mottagarländerna efterfrågar också speciell professionell kompetens, representerad av t. ex. agronomer, jägmästare och veterinärer. När man talar med erfarna biståndsarbetare får man klart för sig att deras roll som yrkesmän knappast varit som tillfälliga ersättare i en i övrigt väl fungerande administration. Deras väsentliga uppgifter har normalt varit att finna organisatoriska lösningar, utveckla administrativa funktioner och arbetsformer vad beträffar problemlösning, beslutsfattande och kontroll.

Denna roll att vara organisationsbyggare ställer höga krav på biståndsarbetaren. Kraven accentueras om man betänker att fackkunnig personal från t. ex. Sverige som tjänstgör i u-länderna knappast har en bakgrund som organisationsbyggare. De flesta har tidigare arbetat i ett relativt väl fungerande och välorganiserat sammanhang.

Nu hamnar de i en situation där de skall utveckla system och organisatorisk struktur under sociala och administrativa förhållanden som för dem är främmande i jämförelse med hemmaorganisationen. Det förefaller naturligt att i en situation där man inte har någon annan erfarenhet och kunskap att falla tillbaka på än ens egen, lösningarna på problemen också blir en avspeglning av den egna erfarenheten. De flesta fackkunniga personer bär på detta sätt med sig sitt eget organisatoriska arv, vilket i sin ursprungliga utformning har liten sannolikhet att stämma överens med situationens krav i u-landet. Det finns alltså en betydande skillnad mellan å ena sidan fackkompetens och å andra sidan förmågan att omsätta fackkunskaper i organisatoriska lösningar på problem i "främmande" miljöer.

Denna svårighet eller detta dilemma inom det svenska biståndsarbetet kräver en ständig uppmärksamhet när det gäller att beskriva det svenska kunnandet i relation till mottagarländernas förmåga att tillgodogöra sig det så att permanenta resultat uppnås. Svårigheten kan beläggas med ett exempel. Inom växtförädling har Sverige en måhända unik specialistkompetens från internationell synpunkt som också är väl utnyttjad i utvecklingssamarbetet. Vilken inverkan har då egentligen en utsänd växtförädlare på jordbrukets utveckling?

Enligt det traditionella tänkesättet kan en svensk växtförädlare tillföra u-landet ytterligare expertkunskap inom såg veteförädling och möjliggöra att en ny förädlingsteknik införs.

Om man anknuter till det ovan relaterade resonemanget om bistånds-

arbetaren som organisationsbyggare har växtförädlaren emellertid en kanske än viktigare roll. Han skulle då fungera som katalysator och sambandslänk till det internationella forsknings- och utvecklingsarbetet. Som sådan skulle han inte enbart ägna sig åt veteförädling utan även växtodling och vegetabilieproduktion i allmänhet och lantbruksforskning över huvud taget.

I och med att denna roll uppmärksammas och förståelsen för dess betydelse ökar uppträder en annorlunda situation när det gäller att beskriva den svenska resursbasen. Det blir då inte lika väsentligt att beskriva exakt hur många växtförädlare som arbetar med respektive vete, korn eller oljväxter. I stället blir det intressant att veta vilken professionell kapacitet som finns på universitet, högskolor och företag och som kan göras tillgänglig för medverkan i en långsiktig uppbyggnad av produktions- och försökskapaciteten i u-länder. Den viktiga frågan blir hur denna svenska kompetens tas i anspråk för dessa ändamål.

Möjligheterna att i ökad utsträckning utveckla samarbetet mellan institutioner i Sverige och u-land innebär sannolikt att fler kvalificerade personer inom varje yrkesområde kan nås än genom den individuella rekryteringen. Det totala professionella engagemanget för biståndsinsatser torde härigenom breddas och fördjupas. Likaså borde kontinuitetsproblem lättare lösas genom de möjligheter till mindre u-landsuppdrag med kort varsel som skapas av att en institution åtar sig ett brett definierat uppdrag. Därigenom öppnar sig nya möjligheter till ett vidgat direkt intresse och ansvar i det svenska samhället för u-ländernas utveckling.

5 Lantbruksbyråns samarbetspartners i fackfrågor

Sedan lång tid tillbaka samarbetar lantbruksbyrån med representanter för de fackområden som byrån ansvarar för inom SIDA:s verksamhetsområde. Samarbetet kan sägas vara indelat i tre nivåer. Den första nivån avser beredning av enskilda insatser, den andra ett permanent och brett samarbete med institutionella konsulter omfattande utredningar, rådgivning, rekrytering, utbildning och informationsverksamhet. Den tredje nivån avser en samrådsgrupp för rådgivning i frågor som rör riktlinjer för lantbruksbyråns verksamhet, nämligen SIDA:s samrådsgrupp för lantbruk.

5.1 Insatsberedning

På nivån insatsberedning består samarbetet i att någon eller några specialister anmodas delta i de insatsgrupper byrån tillsätter i samband med att ett insatsförslag granskas och förbereds. Under senare år har allt fler insatser utformats som långsiktigt stöd till brett definierade sektorprogram eller institutioner typ jordbruksbanker och lantbruksskolor. Program för integrerad landsbygdsutveckling har också fått en allt mer framträdande plats inom biståndet. Sådana program är avsedda att häva fattigdomen på landsbygden genom samordnade åtgärder riktade mot fattigdomens grundorsaker. Oftast inbegriper de aktiviteter som sammanhänger med jordbruket och dess produktionsförmåga. Planering och genomförande av denna typ av program

tenderar att bli komplicerad och ställer stora krav på biståndsinsatsen vad gäller samarbetsformer, kontinuitet, organisation och biståndsarbetarnas kompetens. Av bl. a. denna anledning har lantbruksbyrån successivt etablerat relationer med en rad stora organisationer inom lantbruksområdet för att förstärka sin kapacitet för beredning och genomförande av biståndsinsatser. Efter hand har dessa relationer vidgats och fördjupats och fått karaktären av ett permanent samarbete mellan SIDA (lantbruksbyrån) och den svenska institutionen – den institutionella konsulten. Specialisterna i insatsgrupperna hämtas ofta från gruppen institutionella konsulter eller från de organisationer och företag med vilka den institutionella konsulten har kontakt.

Under senare år har sådana specialister deltagit i årliga genomgångar sektorvis mellan SIDA och mottagarländernas myndigheter. Genomgångarna avser brett utplagda program som Sverige stödjer. Eftersom diskussionerna förs mellan fackkunniga personer på ömse sidor medger de en grundlig ventilerad av aktuella problem och möjligheter att lösa dessa. Då en sektorgenomgång av detta slag ofta leder till förändringar av gällande planer, arbetsmetoder, kostnadsberäkningar etc. kan den betraktas som en regelbundet återkommande insatsberedning.

5.2 Permanent samarbete

Sedan 1965 har lantbruksbyrån samarbetat med olika institutionella konsulter och har nu kontakt med såväl statliga som privata organisationer, vilka representerar åtta ämnesområden. Dessa är jordbruk, skogsbruk, ekolog, fiske, veterinärmedicin, lantmåteri, socialantropologi och kooperativ verksamhet.

På jordbruksområdet inleddes samarbetet informellt 1966, då kontakter togs med dåvarande lantbrukshögskolan angående främst rekrytering av personal till CADU-projektet i Etiopien. I september 1967 undertecknades ett avtal med lantbrukshögskolan, som formellt reglerade samarbetet. Sedan dess har samarbetet utvidgats till att omfatta flera organisationer som representerar de ovan nämnda ämnesområdena. Oftast har samarbetet börjat på rekryteringssidan och sedan utvidgats till andra områden.

I september 1977 fanns samarbetsavtal med följande institutioner:

Swedish Cooperative Centre
Lantbruksuniversitetet
Tekniska högskolan, lantmåterisektionen
Stockholms universitet, socialantropologiska institutionen
Fiskeristyrelsen

Lantbruksbyråns avsikt med att upprätta samarbetsavtal med institutionella konsulter var inte endast att etablera en fast kontakt med konsulten som sådan. Avtalen sågs också som ett medel att komma i förbindelse med samtliga organisationer, företag och enskilda personer inom det ämnesområde som varje konsult representerar. Hos varje konsult finns därför ett sekretariat – en u-landsenhet – som administrerar samarbetet med SIDA och således är en förmedlande länk mellan SIDA och representanter inom ämnesområdet. Hos varje konsult har det också upprättats en rådgivande

kommitté – en u-landskommitté – vilken består av representanter för olika intressegrupper inom ifrågavarande ämnesområde. U-landskommittén fungerar som styrelse för den administrativa enheten och det är denna kommitté som avger yttranden till SIDA i frågor som remitterats till den institutionella konsulten. (Bilaga 1 illustrerar principen för samarbetet). Omfattningen av verksamheten inom u-landsenheten är beroende av i vilken utsträckning SIDA har behov av kontakter med ifrågavarande ämnesområde och de resurser SIDA ställer till den institutionella konsultens och därmed u-landsenhetens förfogande kan därför utvidgas eller inskränkas i takt med de behov SIDA anser sig ha av konsultens tjänster.

Samarbetet omfattar konsultverksamhet, rekrytering, utbildning, dokumentation och viss informationsverksamhet. Detta jämte samarbetets organisation regleras av treåriga ramavtal. De i avtalet stadgade årliga budgetdiskussionerna reglerar samarbetets omfattning inom de olika verksamhetsområdena. Genom detta förfarande ges möjligheter till betydande flexibilitet i samarbetets omfattning medan principerna för vad det kan omfatta och hur det kan genomföras är fastlagda för en längre period. Konsulten tillställer SIDA kvartalsrapporter, där en redovisning ges för genomförda aktiviteter samt de kostnader konsulten haft under kvartalet.

Konsultverksamhet innebär att konsulten på framställning från SIDA ska bistå med rådgivnings- och utredningsarbete med anknytning till konsultens ämnesområde.

Rekrytering innebär att konsulten i samråd med och i enlighet med SIDA:s anvisningar vidtager åtgärder för rekrytering av personal inom ämnesområdet. Konsulten skall också anordna kompletterande fackutbildning för utresande personal samt ge kontinuerlig aktiv information till presumtiva biståndsarbetare och organisationer om utvecklingen på biståndsområdet.

Utbildning innebär att konsulten, på uppdrag av SIDA, skall planera och genomföra kurser samt andra utbildningsaktiviteter angående ämnesrådets tillämpning i u-länder. Konsulten skall också planera och genomföra utbildning för projektstipendiater i Sverige.

Dokumentation innebär att konsulten skall samla in, systematisera, bevaka och referera kunskap om och erfarenhet av bistånd inom ämnesområdet.

Allmän utåtriktad information om u-landsbistånd ingår i samarbetet med lantbruksuniversitetet och Swedish Cooperative Centre.

5.3 Samrådsgruppen

Den tredje nivån utgörs av SIDA:s samrådsgrupp för lantbruk. Gruppen består av respektive chefer för de organisationer inom lantbrukssektorn med vilka lantbruksbyrån har kontakter inom ramen för samarbetsavtal (institutionella konsulter) eller med vilka byrån brukar samråda i skilda ärenden, t. ex. vid besvarande av remisser. I juni 1977 var följande organisationer representerade genom sina chefer: fiskeristyrelsen, lantbrukshögskolan, lantbruksstyrelsen, domänverket, lantbrukarnas riksförbud, skogsstyrelsen, statens veterinärmedicinska anstalt, veterinärhögskolan och Södra Sveriges Skogsägare.

Samrådsgruppen tar ställning till lantbruksbyråns långsiktiga planering och bedömer angelägenhetsgraden av byråns engagemang inom olika del-

sektorer. Vidare gör gruppen fackbedömningar av de sektorstudier i skilda mottagarländer som successivt utarbetats sedan 1974. Detsamma gäller ämnesanalyser, dvs. studier av ett begränsat område inom lantbrukssektorn, t. ex. lagring av lantbruksprodukter eller handelsgödsel användning. Utredning om den svenska resursbasen samt studier i anslutning till ett pågående arbete inom lantbruksbyrån med en sektorstrategi för det svenska biståndet till lantbruksnäringen är exempel på ämnen som samrådsgruppen rekommenderat lantbruksbyrån att genomföra. Gruppen ger också synpunkter på lantbruksbyråns budget och relevanta delar av SIDA:s petitautkast.

Samrådsgruppen sammanträder normalt två gånger per år. Ett vårsammanträde brukar huvudsakligen ägnas åt planering för kommande år samt diskussion om petitan. Vid ett höstsammanträde diskuteras planering av mer långsiktig natur. Utöver dessa "fasta" diskussionspunkter kan andra frågor tas upp, varvid gruppen kan kalla till sig särskild expertis.

5.4 Erfarenheterna av samarbetet

Sveriges biståndsåtaganden innebär ett ansvar för hela samhället och särskilt de statliga institutionerna att underlätta och medverka i biståndsverksamheten, var och en inom sitt fackområde. Samarbetet med de institutionella konsulterna är ett sätt att strukturera denna medverkan.

Genom ökat engagemang av institutioner och den vidgning av kontaktnätet som är en naturlig följd av systemet, har resultat kunnat uppnås som annars inte varit möjliga. Med fortsatt högt utnyttjande av små yrkeskårer blir de institutionella konsulterna än betydelsefullare. En inte oväsentlig bieffekt är också att institutionerna genom detta kontinuerliga samarbete har en hög beredskap och kompetens att biträda SIDA i andra biståndsfrågor inom respektive verksamhetsområde.

Nedan ges en redogörelse för omfattningen och erfarenheterna av lantbruksbyråns samarbete med de institutionella konsulterna på de viktigaste områdena.

5.4.1 Konsultverksamhet

Detta område avser av lantbruksbyrån beställda större uppdrag, remissyttranden, insatsgrupparbete, utlandsresor anknutna till uppdrag och liknande mindre uppgifter av konsultativ karaktär.

I samband med de kapacitetsdiskussioner som förts inom SIDA har det konstaterats att en väg mot effektivare bistånd är att i större utsträckning använda konsulter för de arbetsuppgifter som inte är administrativt betingade. Till sådana konsultuppgifter räknas medverkan vid mottagarlandets utformning av projektdokument eller sektorplaner samt tekniska bedömningar i samband med beredning av insatser. Genom att tillämpa ett konsultutnyttjande av detta slag kan sektorbyråernas eget direkta engagemang i frågor av teknisk natur minska.

Andra exempel på större utredningsuppdrag är sektorstudier och ämnesanalyser. Dessa uppdrag är i hög grad fackbetonade. För ändamålet har anlitats specialister avseende jordbruk, skogsbruk, veterinärmedicin etc.

En sektorstudie beskriver den rådande situationen inom lantbrukssektorn i det land man valt att studera. Sektorstudien redovisar också problem av skilda slag, om möjligt angivna i prioritetsordning efter hur angelägna de är att lösa. Det finns också en redogörelse för vilka möjligheter som står till buds att med svenskt bistånd göra en insats för att försöka lösa de angivna problemen. Denna bedömning skall göras mot bakgrund av de fackförutsättningar (dvs. tillgång av fackkunskap och personal) som finns inom Sverige. Vid utarbetandet av en sektorstudie görs först en genomgång av tillgänglig litteratur och annan dokumentation. Resultatet härav granskas och kommenteras av det studerade landets myndigheter och eventuellt skall studier i fält genomföras, varefter rättelser och korrigeringar i studiedelen göres. Resultatet blir en sektorstudie som analyserats och "godkännts" av det studerade landet.

En ämnesanalys är uppbyggd och utarbetas på i princip samma sätt som en sektoranalys. I en ämnesanalys studerar man emellertid ett avgränsat område inom lantbrukssektorn. Arbetet kan begränsas till ett land eller en grupp av länder. Lantbruksbyrån har valt att begränsa ämnesanalyserna till programländer – alla eller enbart de afrikanska. Ämnesanalyser har gjorts av områdena transport och lagring av lantbruksprodukter, handelsgödsel användning samt markanvändning.

De institutionella konsulterna är placerade ute i näringslivet och står i direkt kontakt med berörda företag, institutioner och organisationer. Det är därför naturligt att i de fall ämnesområdet bevakas av en institutionell konsult, denna konsult på SIDA:s anmodan förmedlar korttidsanställningar eller åtar sig uppdraget inom given kostnadsram. Genom att på dessa sätt utnyttja den institutionella konsulten byggs en kunskap upp genom denne om vilka resurser som finns tillgängliga. Härigenom breddas också underlaget för deltagande i beredningsarbeten och SIDA kan i varje enskilt fall utnyttja personer med erfarenhet av det just då aktuella problemområdet.

Vissa experter hämtas från de vetenskapliga institutionerna vid universitet och högskolor. Sålunda kan nämnas att i budgeten 1977/78 för u-landsavdelningen vid lantbruksuniversitetet inte mindre än 48 personmånader avsatts för personal vid universitetets institutioner eller andra organ som kan inkopplas i verksamheten.

De institutionella konsulterna har också på annat sätt inneburit fördelar för SIDA. På u-landsenheterna finns personal som är väl förtrogen med SIDA:s arbete. Då vakanser uppstått bland byråns handläggare har vikarier kunnat hämtas från konsulterna och dessa vikarier har kunnat utnyttjas effektivt utan stora inskolningsproblem.

5.4.2 Rekryteringsverksamhet

Rekryteringsarbetet omfattar rekrytering till enskilda befattningar, aktiviteter för att underlätta kommande rekrytering, kompletterande utbildning före utresa samt också uppföljning av verksamheten såsom avrapportering av hemvända experter och utvärdering.

Så snart en rekryteringsbeställning inkommit till SIDA överlämnas ärendet till respektive institutionell konsult. Denna ombesörjer annonsering, tar kontakt med andra fackinstitutioner och tänkbara kandidater, utför fackbedöm-

ning genom intervjuer och referenstagning, varvid en viss personlighetsbedömning också kommer till stånd. Via u-landskommittén tillställs SIDA ett rangordnat urval av de sökande. Sedan rekryteraren på SIDA efter intervju av de föreslagna kandidaterna och eventuell kompletterande referenstagning gjort sin bedömning föreslås en eller flera kandidater till mottagarlandet. Ärendet följs sedan upp och bevakas av den institutionella konsulten och kompletterande information ges till kandidaten fram till utresan.

De institutionella konsulternas engagemang i rekryteringsarbetet för 1977/78 har beräknats omfatta aktiv rekrytering till ett hundratal befattningar. Därav svarar lantbruksuniversitetets u-landsavdelning för ca 70, varav det dominerande flertalet på jordbruksområdet. Swedish Cooperative Centre, Tekniska högskolan och fiskeristyrelsen svarar för resterande 30-tal.

5.4.3 Rekryteringsfrämjande åtgärder

I samarbete med SIDA har de institutionella konsulterna anordnat olika rekryteringsbefrämjande kurser och seminarier. Exempel är språkkurser, fackinriktade u-landsseminarier och gemensamma kurser i landsbygdsutveckling. Kurser av detta slag planeras i samarbete med SIDA medan kursledning och administration läggs ut på någon av de institutionella konsulterna. Urval sker på samma grund som vid vanlig rekrytering och innefattar såväl språkstest som intervju.

Bland rekryteringsbefrämjande åtgärder som genomförs av institutionella konsulter kan även nämnas kontinuerliga inventeringar av intresse för u-landstjänst inom resp. yrkesgrupper. Ungefär vartannat år genomförs sådana enkäter och resultatet förs in i SIDA:s personregister.

Lantbruksbyrån har också för avsikt att med lantbruksuniversitetets u-landsavdelning undersöka möjligheterna att bedriva någon form av uppsökande verksamhet bland lantbrukslärarna. Detta kan t. ex. ske i samband med regionala lärarkonferenser, då information om bistånd kan ges eller genom direkt hänvändelse till intresserade i samband med en pågående eller planerad rekrytering för ett visst projekt.

5.4.4 Kompletterande fackutbildning och avrapportering

Med den ökade svårigheten att rekrytera kvalificerad personal följer också ett ökat behov av kompletterande fackutbildning. För denna utbildning utnyttjas de institutionella konsulterna.

Denna form av förberedelse kan bestå av några veckors arbete på institution eller företag eller komprimeras till några få dagars intensivutbildning. Förberedande utbildning av detta senare slag startade budgetåret 1972/73 och är idag en naturligt del av den förberedande utbildningen.

Behovet av ordentlig avrapportering av biståndsarbetarna efter avslutad tjänstgöring är stort. Fackavrapportering genomförs i varierande former i dag av de institutionella konsulterna men har hittills satts i system endast av lantbruksuniversitetet.

En mycket lämplig form av avrapportering är den som sker i grupp av personal som varit anställda inom samma projekt (CADU, nordiska projekt) eller inom samma organisation (FAO).

5.4.5 Utbildning

Utbildningsaktiviteterna består av kurser, stipendiatutbildning samt mindre forsknings- och utredningsuppdrag. Då det är flera olika intressen och finansieringsmöjligheter förknippade med utbildning är det svårt att göra distinkta skillnader mellan utbildning och exempelvis konsultverksamhet. Gemensamt för alla utbildningsaktiviteter är emellertid att de planeras och administreras av den institutionella konsultens u-landsenhet.

Det förekommer tre olika typer av kurser:

- schemalagd undervisning vid lantbruksuniversitet. Kostnaderna för denna delas nu av universitetet och SIDA
- rekryteringsbefrämjande kurser. SIDA ansvarar för kostnaderna för dessa kurser
- utbildning av personer från u-länder inom kurser som andordnas av mellanstatliga organ med finansiellt stöd från SIDA.

Administrationn av dessa senare kurser har i den utsträckning de är förlagda till Sverige genom särskilda avtal lagts ut på konsulten.

Stipendiatutbildning innebär att konsulten planerar och genomför utbildning för personer knutna till något av SIDA stött projekt. Utbildningen är anpassad efter varje persons behov och den finansieras över projektbudgeten. Ofta har emellertid respektive konsult också haft vissa kostnader i samband med stipendiatutbildningen.

Mindre forsknings- och utredningsuppdrag innebär att en studerande vid någon högskola eller universitet får tillfälle att göra ett mindre fältuppdrag i något u-land. För att få dessa mindre uppdrag förutsätts det att man genomgått den u-landskurs som anordnas av lantbruksuniversitetet, och det ingår således ett utbildningsmoment i verksamheten. Från SIDA:s synpunkt är den rekryteringsbefrämjande aspekten av större intresse.

5.4.6 Dokumentation och information

En av konsulternas mest betydelsefulla uppgifter är att följa utvecklingen inom respektive ämnesområde för att på begäran av SIDA kunna ge aktuell fackinformation. För att denna uppgift skall kunna lösas krävs ett lämpligt dokumentationssystem. I januari 1972 inledde därför lantbruksuniversitetet ett samarbete med Royal Tropical Institute i Amsterdam för att därigenom få tillgång till och bygga upp ett referenssystem som täcker dokumentation inom området lantbruk och landsbygdsutveckling i tropiska och subtropiska områden. Vidare finns nu möjlighet till datorbaserad referenssökning av hela institutets kartotek. Denna utveckling har möjliggjorts genom att dokumentationsverksamheten samordnats med universitetets forskningsbibliotek och därmed till det svenska biblioteksväsendet. Ämnesexperter på tropiskt lantbruk, skogsbruk och veterinärmedicin svarar för att relevant litteratur beställs och klassificeras enligt verksamhetens behov. På lantbruksuniversitetets u-landsavdelning finns för närvarande ca 20 000 litteraturreferenser klassificerade inom ovannämnda ämnesområden. Swedish Cooperative Centre har från den 1 juli 1974 upprättat avtal med lantbruksuniversitetet angående samarbete på dokumentationsområdet. Syftet med

detta samarbete är att samordna katalogiseringen samt att spara personalresurser.

Förutom att dokumentationsverksamheten utnyttjas i anslutning till olika utredningsuppdrag, utnyttjas den också som en bas för den informationsverksamhet de institutionella konsulterna bedriver. Lantbruksuniversitetet har hunnit längst på detta område och producerar nu fem olika utgåvor av en serie kallad Rural Development Documentation.

Litteratur lånas ut till föreläsare på olika u-landskurser, deltagare i seminarier, studenter som skall utföra mindre forskningsuppdrag, stipendiater, utresande personal samt till övriga besökare på u-landsavdelningen.

Vidare skall nämnas att u-landsavdelningen är i färd med att göra en informationsskrift om det svenska biståndet inom lantbrukssektorn. Skriften beräknas få ett brett användningsområde.

Utöver denna informationsverksamhet bedriver SCC en bred utåtriktad allmän u-landsinformation men denna bekostas till stor del av egna medel. I den mån SIDA bidrager finansiellt sker det såsom bidrag till enskild organisation.

Ett effektivt dokumentationssystem är en nödvändig förutsättning för att en konsultverksamhet av den typ SIDA efterfrågar skall kunna bedrivas. Även om personliga erfarenheter och kunskaper hos bl. a. biståndsarbetare utnyttjas till fullo måste faktauppgifter kunna tas fram snabbt och jämföras med erfarenheter från andra områden där motsvarande problem behandlats. Det kan samtidigt konstateras att SIDA:s egna byråer kanske inte uppmärksammat dokumentationsservicen i önskvärd utsträckning.

Det är vidare nödvändigt att ha ett väl fungerande dokumentationssystem som bas för de olika utbildningsaktiviteter de institutionella konsulterna administrerar. Detta framgår bl. a. av uppgifterna om vilka som efterfrågar dokumentationsservice.

Informationsverksamheten kan sägas ha ett mycket direkt samband med utbyggnaden av dokumentationen, då lantbrukshögskolans serie Rural Development Documentation varit möjlig att utveckla först sedan dokumentationsverksamheten blivit mer omfattande.

6 Några sammanfattande kommentarer

I denna PM har jag velat peka på några områden av betydelse för förståelsen av de möjligheter och begränsningar som den svenska resursbasen har i förhållande till u-ländernas behov. Vidare har jag försökt redogöra för omfattningen och erfarenheterna av det samarbete som lantbruksbyrån sedan lång tid tillbaka bedrivit med svenska institutioner och då främst med de s. k. institutionella konsulterna. I förlängningen av denna redogörelse ligger en tanke som endast berörts i kapitlet "Krav på den svenska resursbasen", nämligen att bygga ut resursbasen med avseende på ett breddat och fördjupat engagemang i biståndsarbetet av företag och institutioner. Det är fullt klart att lantbruksbyrån redan i dag har ett sådant omfattande samarbete med institutionella konsulter att byråns egen roll i det svenska biståndsarbetet måste betraktas som annorlunda i jämförelse med SIDA:s övriga sektorbbyråer. Det torde ha framgått av redogörelsen i PM att de institutionella

konsulterna inte endast har en betydande professionell kompetens utan också de stora resurser för rekrytering, utbildning, seminarieverksamhet, dokumentation och information. I uppbyggandet av denna struktur för samarbete har lantbruksbyrån varit initiativtagare och en pådrivande kraft. Denna roll har lantbruksbyrån än i dag. Nya kontakter tas med företag, institutioner och andra organisationer i syfte att ytterligare utveckla det direkta engagemanget i det svenska samhället för biståndsverksamhet. Nyligen har t. ex. ett konsultföretag, Swedfarm, som är knutet till LRF, bildats som ett resultat av långvariga diskussioner mellan lantbruksbyrån och LRF. Inledningsvis har SIDA fått ställa vissa ekonomiska garantier för Swedfarms verksamhet. Avsikten är emellertid att konsultföretaget skall bli självbärande – utan att vara vinstgivande. Härigenom har en ny kontaktyta med den svenska bonderörelsens egen organisation skapats. Motsvarande konsultföretag finns också på skogsområdet.

Med tanke på lantbruksbyråns roll att vara strukturbyggare, organisatör, samordnare, katalysator i fråga om att utnyttja och utveckla den svenska resursbasen med avseende på biståndet till lantbrukssektorn vore det värdefullt att försöka klarlägga byråns roll i ett (framtida) "färdigt" system av organisationer i Sverige som deltar i utvecklingssamarbetet. Först när man beskrivit byrån i ett större organiserat sammanhang skulle dess roll kunna definieras. Det innebär att man först inventerade alla de aktiviteter som utnyttjas för bistånd inom lantbruksområdet. Som exempel på sådana aktiviteter kan nämnas sektorstudier, ämnesanalyser, utvärderingar av projekt, utbildning, avrapporteringar i grupp av hemvända experter, rekryteringsfrämjande åtgärder. Sådana aktiviteter förekommer i dag och är nödvändiga för biståndsarbetet i allmänhet. De kan emellertid organiseras och utformas på ett sådant sätt att de blir ett bidrag till utveckling och inläring för SIDA och dess samarbetspartners i Sverige, för institutioner i mottagarländerna och för biståndsarbetare som skall tjänstgöra, som tjänstgör och som har tjänstgjort i u-land. Det finns i dag en stor och delvis outnyttjad potential vad gäller förmedling av värdefulla erfarenheter till biståndsorganen från fältet på ett organiserat sätt.

En annan komponent som man möjligen kunde arbeta på är utveckling av en kurs för personal som skall fungera som planerare och ledare i samband med att projekt planeras och/eller börjar genomföras. Det ställs mycket stora krav på sådan personal både i fråga om att bedöma ett projektförslag och att organisera en insats. Kravet på en sådan utbildning betingas av det faktum att det finns en betydande skillnad mellan å ena sidan kompetensen som professionell person inom ett område och å andra sidan förmågan att omsätta sina professionella kunskaper i organisatorisk struktur, samarbetsformer och arbetsrutiner under annorlunda förutsättningar. Kursen skulle syfta till att bibringa personer med fackkompetens de kunskaper och färdigheter som erfordras för rollen som ledare för utresande grupper (mission-leaders), som blivande projektledare eller projektsamordnare. Kursen skulle kunna ses som ett steg i arbetet mot breddning och fördjupning av den kompetens som successivt håller på att bli den kritiska faktorn för effektivt biståndsarbete.

En fortsatt analys av hur lämplig struktur bör utformas för att kunna utnyttja fler företag och organisationer i biståndsarbetet skulle kunna vara

en tredje komponent. Som exempel på intressanta företag kan nämnas Swedforest, Agriconsult, Orgut, olika tillverkningsföretag, ASTRA-EWOS, skogsindustrier samt institutioner inom ramen för LRF. Samarbetet kan variera från ett fullt utbyggt institutionssamarbete där SIDA inte är involverad i samarbetet sedan det väl etablerats till ett samarbete där institutionen/företaget ställer sin personal till SIDA:s förfogande under längre eller kortare tider. En tredje typ av samarbete är att SIDA anlitar en institution/ett företag för att aktivt medverka i beredning och genomförande av projekt i u-länder. Kretsen av intresserade institutioner/företag kan säkerligen utvidgas.

Bilaga 22 Insatsberedning och fältorientering

Av Maj-Britt Amer¹

1 Vad betyder insatsberedning?

Ett u-land som får bistånd från Sverige ansvarar självt för att detta bidrag kommer till god användning. Så har det inte alltid varit. På 1960-talet planerade biståndsmyndigheten projekten och såg till att de genomfördes. Mottagarlandet var med i diskussionerna om vad som skulle göras och höll med en del personal. Men många gånger tycks mottagarlandets roll mest ha bestått i att vänta på att ta över projektet, när det kommit igång. Resultatet blev inte alltid bra. Ofta passade projekten dåligt ihop med mottagarens behov. Mot slutet av 60-talet hade både givare och mottagare lärt sig det. Då slog man fast principen att mottagarlandet var ansvarigt för projektens genomförande, och Sverige skulle som biståndsgivare "sätta in" sitt bidrag i landets projekt. Man började tala om svenska in-"insatser", och så kallas det fortfarande. Detta medförde en stor förändring i både synsätt och arbetssätt. Det kan illustreras av att SIDA vid sjuttioalets början hade ett långt meningsutbyte med RRV för att övertyga detta ämbetsverk om hur biståndsadministrationen förändrats.

Bereda betyder utreda. Att bereda en insats är att utreda hur SIDA skall anskaffa och tillhandahålla pengar, personal och varor åt u-länderna. När man talar om insatsberedning som en arbetsuppgift för SIDA innefattar det ytterligare en sak, nämligen att undersöka om det projekt som Sverige ombetts stödja har utsikter att kunna genomföras väl och bli till god nytta i mottagarlandet. Denna uppgift kallas vanligen *projektbedömning*.

2 Metod för insatsberedning

Vid slutet av 1960-talet arbetade SIDA fram metoder för hur insatsberedning inklusive projektbedömning skulle gå till. Det resulterade i Metodhandboken som kom ut i tryckt version 1972.

Metodhandboken beskriver bl. a. hur en biståndsinsats blir till: Mottagarlandet kommer med en begäran att få svenskt stöd till en verksamhet. SIDA gör en första utredning därom, s. k. idéberedning som resulterar i en idépromemoria. Den bildar underlag för svenskt beslut om huruvida SIDA skall fortsätta utredningen. Om så beslutas, startar en fördjupad utredning – insatsberedningen. Den redovisas i en utförlig promemoria, in-

¹ Maj-Britt Amer är chef för SIDA:s personalbiståndsbyrå.

satspromemorian. Därefter blir det definitivt beslut på svensk sida. Sedan sluter Sverige avtal med mottagarlandet om att ge stöd till verksamheten. Enligt Metodhandboken skall ett "handlingsprogram" höra ihop med avtalet. Detta handlingsprogram skall ange "mottagarlandets åtagande att med stöd av den svenska insatsen genomföra vissa aktiviteter för att nå vissa angivna mål" (s. 81).

Den vanligaste arbetsformen för insatsberedning inom SIDA var från början av 1970-talet en grupp – kallad insatsgrupp. Den hade representanter för olika byråer inom SIDA i Stockholm. Ibland kallades specialister utanför SIDA att ingå i insatsgrupp.

Metodhandboken förde ett stort steg framåt genom att fastställa vilka aspekter av ett projekt som det var viktigt att bedöma, innan man fattade beslut om svenskt stöd, t. ex. vad projektet hade för mål, vilka som skulle få nytta av det, indirekta effekter på andra grupper av befolkningen. Metodhandboken skulle alltså säkerställa att alla projekt utsattes för en enhetlig bedömning och att det fanns goda förutsättningar för att det svenska stödet skulle användas väl.

Metodhandboken slog också fast att mottagarlandet skulle ansvara för projektet, planera och genomföra det. Från svensk sida skulle man bedöma projektet samt förbereda det stöd som skulle "sättas in" i projektet. Metodhandboken säger att i idealfallet kan mottagarlandet framlägga en genomarbetad projektbeskrivning. Men det vanligaste blir att SIDA får "ställa resurser, ofta i form av konsulter, till förfogande för projektberedning". Metodhandboken konstaterar att alla projekt ställer krav på fackkunskap, ofta från olika områden – exempel Cadu i Etiopien – men "den fackkunskap som behövs vid beredningen av svenska biståndsinsatser finns som regel inte företrädd inom SIDA".

3 Insatsberedningen ifrågasätts

Insatsberedningen har varit en av de stora och viktiga arbetsuppgifterna inom SIDA, och den har i stort sett betraktats som själva kärnan i biståndsadministrationen. Under dess intensivaste period en bra bit in på 70-talet tog beredningen av en insats åtskilliga arbetsmånader. Så småningom började insatsberedningen ifrågasättas och det skedde från flera utgångspunkter. Redan 1974 konstaterade RRV, att Metodhandboken var bra men att insatspromemorian utvecklats till att bli ett "dokument för baklänges bevisföring".

Från november 1975 finns en promemoria som heter Några synpunkter på SIDA:s insatsberedning och på begreppet landprogrammering. Den kommer till slutsatsen, att insatspromemorian sällan har betydelse för det egentliga beslutet om svenskt stöd. Detta beslut har oftast vuxit fram under hand genom den fortlöpande diskussionen med mottagarlandet. I samma promemoria sägs att de insatspromemorior som författaren granskat haft tyngdpunkten på allmän beskrivning och inte på analys. Det var skogs- och vattenprogrammen i Tanzania som han tittat på. RRV:s tes om baklänges bevisföring styrks av promemorian. Det påtalas också att beredningen är betungande för mottagarlandet, att SIDA:s ambition att vara rådgivare till

mottagarlandet inte bör vara knuten till det finansiella beslutet samt att insatspromemorian varken till form eller innehåll är lämplig som information om biståndet utanför SIDA.

Vid den årliga konferensen med cheferna för SIDA:s biståndskontor i januari 1976 diskuterades också insatsberedningen.

Det skedde utifrån en rapport från en arbetsgrupp, som granskat arbetsfördelningen mellan SIDA i Stockholm och biståndskontoren. Arbetsgruppen använde ofta ordet "fältorientering" i sin rapport – SIDA en fältorienterad organisation. Med det menade gruppen att mottagarlandet och inte Stockholm skall vara centrum för samarbetet, att den primära arbetsuppgiften är kontakten och samarbetet med mottagarlandet och att det är viktigt, att visa stor lyhördhet för landets uppfattningar och för förhållandena där.

I diskussionen sades bl. a., att insatsberedningen återspeglar arbetssättet från den tid då projekten sköttes från Sverige och det inte fanns biståndskontor av nuvarande typ. Vidare sades, att SIDA måste skilja mellan den utredning och planering av verksamheten som mottagarlandet har ansvar för och den bedömning inför beslut om svenskt stöd som SIDA har att göra. Ordet "resursberedning" nämndes många gånger. Med det menade man att SIDA mera borde syssla med att utreda behov av och skaffa specialister och varor till mottagarländerna än att utreda själva projekten.

I mars 1976 tillsattes inom SIDA en arbetsgrupp för att kartlägga insatsgrupperna och deras arbetssätt samt för att föreslå åtgärder för att rationalisera beredningsarbetet. I en rapport från september 1976 – Översyn av insatsgruppers arbete – visar utredningen att det fanns ett stort antal insatsgrupper tillsatta men det var mera till namnet än till gagnet. Orsakerna härtill anges vara

- att det faktiska beslutstillfället kommit alltmer att bli idépromemorians presentation.
- att landprogrammeringsprincipen inneburit att ordalydelsen i insatspromemorian och avtalens formuleringar upplevts ha fått allt mindre betydelse som underlag för SIDA:s beslut om stöd till en insats och som styrinstrument för insatsens faktiska genomförande.
- att biståndet ändrat karaktär och i växande utsträckning inte knyts till specifika ändamål, utan utgår som planstöd, sektorstöd.²
- att antalet nya insatser sjunkit betydligt, samtidigt som insatserna har en tendens att samlas under någon form av sektorstöd.

Rapporten föreslår att beslut om en insats skall fattas på grundval av idépromemorian, och att SIDA:s deltagande i beredningen därefter skall koncentreras på en dialog med mottagarlandet.

Rapporten behandlades vid SIDA:s planeringskonferens i Lusaka i oktober 1976. Där framlades också uppgifter om insatspromemoriornas längd och innehåll. De som utarbetats under det närmast föregående året hade i de flesta fall varit 10–15 sidor långa. Många gav intryck av att till stora delar vara översättningar av andra dokument.

I Lusaka diskuterades också om inte SIDA kunde vara till nytta för mottagarländerna på bättre sätt än genom att skriva insatspromemorior. I början av 1976 hölls ett seminarium i Tanzania, där företrädare för dess regering

²Inom SIDA används olika benämningar alltefter vad biståndet används till. Det förekommer projektstöd, programstöd, planstöd och sektorstöd. Här används för enkelhetens skull ordet projekt, oavsett vad mottagarlandet begär bistånd till.

diskuterade landets utvecklingsproblem och det svenska biståndet med SIDA:s styrelse. Ett viktigt budskap från Tanzania var, att man ville ha mer "participation" från svensk sida i utvecklingsarbetet. Mot bl. a. den bakgrunden sade deltagarna i Lusaka, att när mottagaren önskar vår medverkan måste vi se till att vi kan ge den. Den traditionella insatsberedningen måste bort för att ge plats för sådan medverkan.

De glimtar jag här givit om hur insatsberedningen och insatspromemoriorna kritiserats på SIDA de senaste åren väcker frågan varför det gått så trögt att ändra det som många tydligen varit överens om. Jag undrar om det beror på att 60-talets biståndsmetod – att biståndsmyndigheten helt eller delvis ansvarade för projektet – aldrig blev riktigt utvärderad. När ett nytt synsätt inträdde kring 1970, och SIDA enbart skulle bedöma projekten, visade det sig ofta vara svårt, därför att projekten var diffusa och långt ifrån färdigplanerade från mottagarlandets sida. Det ledde till att SIDA-tjänstemannens arbete ofta blev en blandning av att bedöma projektet och att försöka få fram uppgifter som skulle göra en bedömning möjlig. Metodhandboken kräver svar på svåra frågor. Så svåra att de reformer som vi genomför i Sverige inte alltid skulle klara dem. Det var inte heller lätt att få mottagarlandet att lämna exakta och klara svar. Länderna hade många biståndsgivare och många projekt på gång, stor brist på kompetent personal och förvaltningar som nätt och jämt börjat fungera hjälpligt. I ett sådant läge satsade inte mottagarlandet på att färdigplanera ett projekt, förrän det fanns gott hopp om att en biståndsgivare skulle acceptera det. Biståndsgivaren å sin sida ville inte lova något förrän projektet började klarna i konturerna. Allt detta ledde till att det blev en suddig arbetsfördelning. Vem var det egentligen som utredde projektet, SIDA-tjänstemannen eller mottagarlandet? Och när höll SIDA-tjänstemannen på att utreda och när höll han på att bedöma?

Det är lätt att säga hur det i princip skulle ha gått till, om rollerna varit klara. Insatsberedningen skulle ha bestått av en genomgång av mottagarlandets projektförslag mot Metodhandboken. På varje punkt där projektdokumentet inte gav svar skulle upplysning ha begärts från mottagarlandet. Om frågorna blivit många och svåra skulle det ha varit en signal till att mottagarlandet behövde få hjälp med projektplaneringen. I de projekt jag sett på nära håll var rollerna inte alls klara. Konsulter engagerades ofta för att hjälpa till med bedömningen. SIDA-tjänsteman och konsult reste till mottagarlandet under några veckor. Uppgifterna i projektdokumentet var otillräckliga. Tiden var knapp och det gällde att ligga i för att få tjänstemännen i mottagarlandets förvaltning att svara på alla frågor som uppställdes sig. De svar som gavs under sådana förhållanden var ofta slumpartade. Man visste att gruppen från Stockholm hade kort om tid, och det var ju viktigt att de efter återkomsten till Sverige skulle kunna skriva ihop den rapport som kunde leda fram till beslut om bistånd. Metodhandboken talar om två fall. Det ena är när mottagarlandet kunnat planera helt själv. Det andra när landet fått sakkunnig hjälp utifrån. Något förenklat kan man säga att i dessa två fall kom det fram en projektbeskrivning på ganska rakt sätt. Det gjorde det däremot inte i mellanfallen. Där tror jag att oklarheten i roll och i arbetssätt gjorde insatsberedningen till en både långdragen och ineffektiv procedur.

4 Förslag att avskaffa insatspromemorian

I Lusaka föreslogs att insatspromemorian helt skulle avskaffas. Den skulle ersättas med en kort rapport med bedömning av det planerade projektet och med förslag till svenskt stöd. För att man skall kunna göra en bedömning måste det förstås finnas en bra projektbeskrivning. Här är vi tillbaka vid vad Metodhandboken krävde i början av 1970-talet. Ett projektdokument som mottagarlandets eget folk arbetat med är det bästa underlaget för att bedöma om landet menar allvar och för att under genomförandet kunna följa hur det svenska stödet används.

Lusaka-förslaget kallades rationaliserad insatsberedning. Biståndskontoren och SIDA:s byråer gav sin syn därpå hösten 1976. De flesta gick längre än förslaget och menade att tiden var mogen att fatta det svenska beslutet om bistånd på grundval av idépromemorian. Den skulle ge en allmän bedömning av om projektets mål och uppläggning stämmer med de svenska biståndsmålen. Förslaget är lätt att genomföra, eftersom det finns en etablerad arbetsgång, där idépromemorian behandlas av både SIDA:s styrelse och av regeringen. Det är inget tvivel om att de flesta på SIDA som arbetat med insatsberedning anser, att i praktiken varken kan eller bör Sverige dra sig ur, när ett projektförslag nått så långt i behandling inom SIDA att beslut fattats om idéen. Visserligen kan tekniska, ekonomiska, organisatoriska och andra frågor återstå att lösa. Det är ofta den typen av frågor som dragit ut på tiden under insatsberedningen och som insatspromemorian handlat om. Men dessa frågor, menar man, klaras bäst av genom ett fortlöppande samarbete mellan mottagarlandet och biståndskontoret samt ibland en specialist som under någon tid biträder mottagarlandet.

En annan intressant synpunkt var att det svenska beslutet inte borde bestå av bara ja eller nej till svenskt stöd. Om Sverige menar allvar med att ha mål för sitt bistånd, borde vi grundligt bedöma hur varje projektförslag står sig mot dessa mål. De svenska biståndsmålen att stödja verksamhet som leder till social och ekonomisk förbättring, särskilt för de fattigaste, siktar högt. De projekt som mottagarländerna vill ha bistånd till när inte alltid upp till dessa mål. Därför menade många som yttrade sig om Lusaka-förslaget, att mottagarlandet i samband med beslutet borde få veta vad man på svensk sida tycker om projektet. Det kunde t. o. m. tänkas situationer, där det svenska beslutet blev villkorligt. Om mottagarlandet inte ville eller kunde leva upp till dessa villkor, fick projektet falla.

När det sedan kom till den egentliga insatsberedningen var enigheten stor om att mottagarens projektplanering skulle hållas klart skild från SIDA:s bedömning. Flera biståndskontor ger också exempel på hur insatsberedningen ändrat innehåll, allteftersom projekten blivit större och många gånger inte liknar "projekt" utan handlar om utvecklingen inom en hel samhällssektor, t. ex. hälsovården, primärskolan. Sådana insatser illustrerar extra väl hur verkligheten vuxit ifrån insatsberedningen. När det är fråga om ett stöd på 50–100 mkr till en hel sektor kan verksamheten inte planeras och beskrivas på det sätt som man kunde göra med de projekt i början av 70-talet som Metodhandboken skrevs för. Det har växt fram andra former. En årlig genomgång av vad som utträttats respektive vad som planeras är det viktigaste inslaget. I sådana överläggningar deltar de ansvariga i mot-

tagarlandet, personal från biståndskontoret, från SIDA i Stockholm samt ofta även specialister från Sverige. Med förberedelser kan en sådan genomgång ta flera veckor. Den fyller två syften: att ge mottagarlandet tillgång till sakkunskap och råd i det växelvisa planering/genomförande som "projektet" består av och att ge biståndsgivaren insyn i hur biståndet används.

5 Slutsatser om arbetssätt och arbetsfördelning

Förslaget om rationaliserad insatsberedning kom för sent. Utvecklingen mot bistånd till breda sektorer i stället för till begränsade verksamheter gör att den verklighet som Metodhandboken och insatsberedningen skapades för inte riktigt finns längre. Det betyder inte att frågan om insatsberedning är helt överspelad. SIDA:s arbetssätt och organisation har inte anpassat sig lika smidigt som biståndsförmerna. Jag tror man behöver ha klart för sig varför insatsberedningen kom till och hur den format SIDA för att kunna ändra SIDA i rätt riktning.

I den arbetsmetod som växt fram för bistånd till breda sektorer i mottagarländerna är det sektorgenomgångarna och biståndskontorens löpande kontakter med landet som dominerar. Det blir en sorts successiv beredning – problemlösande som sträcker sig över hela den period som det svenska stödet utgår till sektorn och kanske även en tid därefter. Det är klart att den biståndsansvariga som skall fylla den uppgiften måste vara i närheten och kunna fylla på sina erfarenheter av landet. Biståndskontoren har redan börjat axla denna uppgift och den är krävande.

Metodhandboken sade redan 1972, att all fackkunskap som behövs vid beredningen som regel inte finns inom SIDA. Nu kan man säga att den finns ännu mindre inom biståndskontoren än inom SIDA i Stockholm, där det ändå finns fackbyråer för jordbruk, undervisning m. fl. områden. Men det räcker inte med fackkunnande. Det gäller också att ha förstått så mycket av landet att man någorlunda inser vad som ligger bakom de problem och händelser som inträffar under genomförandet av ett utvecklingsprogram. Ett exempel. Bistånd till ett program för krediter och hjälp till fattiga bönder leder inte till resultat. De som får lån visar sig inte vara så särskilt fattiga eller de är fattiga när de får ut lånen, men skörden blir lika mager som när de inte fick några lån. Enda skillnaden är att nu har de fått en skuld ovanpå sin tidigare fattigdom. Varför gick det så? Det är sådana frågor som ett biståndskontor ställs inför. Det går inte att kräva att kontoret ensamt skall kunna lösa dem, men genom diskussionen med mottagarlandet kan kontoret kanske bidra något till en lösning. Bäst rustad att göra nytta i en sådan diskussion är den som har kunskap i jordbruksfrågor, har erfarenhet av landet och vet hur liknande projekt gått i andra länder. Det sista kan han bäst få genom att ha kolleger på SIDA i Stockholm som systematiskt arbetar för att få samlad erfarenhet från olika håll och föra den vidare till dem som arbetar ute på biståndskontoren.

Det som främst fattas i den här bilden i dag är fackkunskap på biståndskontoren. Där finns ett fåtal tjänstemän specialiserade på jordbruk, byggnadsfrågor m. m. SIDA:s fackkunskap finns i Stockholm. Den tillförs mot-

tagarlandet och biståndskontoren under korta besök. Jag ser detta som en efterläpande effekt av det tidiga sjuttioalets metoder.

Den tidigare nämnda rapporten – SIDA – en fältorienterad organisation – behandlade denna fråga och sade att sektorkunnandet vid biståndskontoren borde öka. Samtidigt visade den vilka viktiga arbetsuppgifter som finns vid fackbyråerna i Stockholm. Nyss nämndes uppgiften att samla erfarenheter och ge dem till mottagarländerna.

Det betyder inte att lämna en lista på böcker. Tjänstemännen i u-ländernas förvaltningar har inte tid att leta sig fram på det sättet. Den biståndsansvariga som vill ge en riktig medverkan måste själv ta fram erfarenheter från andra håll och i samråd med sin yrkeskollega på biståndskontoret tänka efter vad som kan vara nyttigt i respektive mottagarland. Till fackbyråernas uppgift hör också att ha kunskap om den forskning som pågår och om vad de olika internationella organen gör. Det gäller också att hålla reda på vad det finns för specialister och kunnande inom företag i Sverige, som SIDA kan engagera för mottagarländernas räkning. Slutsatsen är alltså att det behövs fackkunnigt folk både på SIDA i Stockholm och på biståndskontoren. Det sistnämnda är egentligen bara ett logiskt steg på den väg som biståndskontoren vandrat sedan tillkomsten. Det skulle också leda till en kvalitetshöjning av biståndsadministrationen. SIDA skulle kunna göra mera nytta för mottagarländerna.

Jag tror den nytta skulle bli störst om biståndet till varje land begränsades till ett par sektorer. Då skulle biståndskontoren kunna ha minst två fackkunniga för varje sådan sektor utan att nämnvärt öka fältorganisationen. Det finns ju för övrigt medvetna mottagarländer som redan insett vilken rationalisering en sådan koncentration innebär för deras kontakter med biståndsgivarna.

För att återgå till insatsberedningen kan man invända att alla biståndsansatser inte är breda sektorstöd. Det finns fortfarande små insatser till mottagarländerna, det finns projekt som genomförs av FN-organ m. m. Jag drar följande slutsatser av den långa diskussionen och det myckna utredandet som varit omkring insatsberedningen:

- Idépromemorian som utarbetas av biståndskontoren är lämplig för att redovisa en bedömning av mottagarlandets förslag och hur det står sig mot de svenska biståndsmålen. Den lämpar sig också i de flesta fall som underlag för det svenska beslutet. Därefter kan man tänka sig tre vägar.
- a) Biståndskontoret får ansvara för att mottagarlandet utreder och planerar verksamheten tillräckligt bra, dvs. det skall finnas en "mottagarlandets projektbeskrivning" i någon form. Därefter får kontoret fatta beslut om att det svenska stödet skall börja utbetalas.
- b) För andra insatser än i länder med biståndskontor får byrå på SIDA ansvara för att mottagarland eller mottagare utreder och planerar verksamheten tillräckligt väl samt presenterar en "mottagarens projektbeskrivning". Därefter fattar byrån beslut om att det svenska stödet skall börja utbetalas.
- c) SIDA:s styrelse och/eller regeringen finner att ärendet har sådana inslag att definitivt beslut inte bör fattas på idépromemorian. Då föreskrivs

att ärendet skall komma tillbaka för definitivt ställningstagande efter ytterligare utredning.

Insatspromemorian är helt borta, men i fall a) och b) kan man tänka sig att biståndskontor respektive byrå gör en kort rapport till sitt beslut om att biståndet skall börja utgå.

Bilaga 23 Biståndsinsatser genom projektledningsföretag

Skogsindustriprojektet i Vietnam

Av Gösta Westring¹

1 Bakgrunden till avtalet mellan SIDA och WP-System AB; huvuddragen av organisationen

Genom avtalet i augusti 1974 mellan Sverige och Vietnam åtog sig Sverige att aktivt bidra till planering och genomförande av ett stort skogsindustriprojekt. Ansvar för att uppfylla de svenska åtagandena vilar på SIDA. SIDA har inte i något tidigare sammanhang varit så starkt engagerat i en så stor insats. Redan under den period av förberedande undersökningar som ledde fram till avtalet var därför SIDA hänvisat till att i stor utsträckning arbeta med hjälp av företag utanför myndigheten, som ansvarade för samordning av olika uppgifter och för de förberedande studiernas uppläggning och genomförande. Som projektledare fungerade i slutet av förberedelseperioden – från våren 1973 till sommaren 1974 – WP-System AB, ett projektledningsföretag med meriter som specialist på planering och genomförande av större projekt, främst inom anläggningssektorn. Antalet fast anställda tjänstemän i företaget år 1976 var 615 varav ungefär hälften tjänstemän och hälften kollektivanställda och företagets omsättning (= värdet på egna tjänster) uppgick till 170 mkr varav 40 mkr utomlands.

Sedan avtalet mellan Sverige och Vietnam blivit klart i augusti 1974 träffade SIDA avtal med WP i syfte att få WP:s hjälp att genomföra de åtaganden som ankommer på Sverige enligt regeringsavtalet. WP:s ursprungliga bemanningsplan för skogsindustriprojektet upptog 12 tjänster i Sverige och 70 tjänster i Vietnam. Undan för undan har WP förklarat sig behöva mer personal, och SIDA har godkänt en bemanningsplan som nu tar upp 45 tjänster i Stockholm och ca 150 i Vietnam (den senare siffran är inte fullt jämförbar med de ursprungliga 70 tjänsterna eftersom WP övertagit vissa uppgifter som från början var tänkta för montörer från de bolag som levererar utrustning). Vidare har WP engagerat inte mindre än sju underkonsulter för olika delar av projektet. Omfattningen av konsulternas engagemang i projektet har också behövt ökas successivt. Det beräknas att ca 200 personer under år 1976 var sysselsatta på heltid inom dessa företag med arbetsuppgifter som sammanhänger med projektet.

SIDA har inrättat en speciell arbetsgrupp för projektet inom industribyrån med 3 1/2 tjänster. Vidare har SIDA knutit till sig ett projektråd med representanter för svensk skogsindustri som träffas ca en gång per månad för att diskutera den löpande utvecklingen i projektet.

Chefen för SIDA:s industribyrå (tillika överingenjör) är ordförande i pro-

¹ Gösta Westring är chef för SIDA:s industribyrå.

jektrådet och deltar också i alla viktigare beslut angående projektet. När det gäller anspråk på kapacitet inom SIDA måste man också uppmärksamma det förhållandet att skogsindustriprojektet dragit, och drar, på kapacitet från länder- och informationsbyråerna, verksledningen, UD:s u-avdelning samt biståndskontoret och ambassaden i Hanoi.

2 Avtalets innebörd

Avtalet mellan SIDA och WP beskriver ett uppdragsförhållande. WP åtar sig att som projektledare bistå SIDA vid fullgörandet av de åtaganden som ankommer på Sverige enligt regeringsavtalet mellan Sverige och Vietnam. I en annan paragraf av avtalet mellan SIDA och WP anges 23 olika uppgifter, som faller inom ramen för det sålunda allmänt beskrivna uppdraget. I ett skede av diskussionerna mellan WP och SIDA förekom uttrycket att WP "å SIDA:s vägnar" skulle genomföra den svenska insatsen i projektet. Den formuleringen ansågs gå alltför långt i riktning mot en överlämning av ansvaret för insatsen från SIDA till WP. Man studerade tidigare paralleller med s. k. utkontraktering – dvs. uppdrag åt företaget att utföra en viss insats som SIDA lovat göra inom ramen för biståndssamarbetet. Sådan utkontraktering hade använts – med mottagarlandets goda minne – för flera multi-bi-projekt och för vissa kurser. I fråga om Bai Bang ansågs det att SIDA knappast kunde använda sig av utkontraktering till ett privat företag och i varje fall inte i ett så viktigt projekt. Avtalet utformades därför så att WP hjälper SIDA att genomföra den svenska insatsen, utan att ha något eget ansvar i förhållande till Vietnam. Förhållandet har beskrivits så att WP och SIDA är "hand i handske". Kvar står emellertid som en grundtanke i förhållandet mellan SIDA och WP, att WP:s uppdrag är ett *förtroendeuppdrag*.

Uppdraget grundades på en ingående undersökning av WP:s verksamhet och personal. Genom att WP engagerades i slutskedet av förberedelserna inför avtalet hade SIDA tillfälle att under en provperiod från maj 1973 till oktober 1974 få bekräftat att förutsättningarna fanns för ett fortsatt mera varaktigt samarbete. WP har också i linje med denna grundtanke i avtalet erhållit viss behörighet att agera å SIDA:s vägnar: preciseringar till huvudavtalet kan träffas genom gemensamma beslut av MOLI:s och WP:s projektledning; WP har också behörighet att uppträda å SIDA:s vägnar vid anskaffning av tjänster från underkonsulter eller upphandling av varor på sätt som närmare beskrivs i nästa avsnitt.

Denna delegering utesluter inte att SIDA gentemot regeringen i Sverige och mot vietnamesiska myndigheter har ett formellt och reellt ansvar för de svenska insatserna i projektet. Men i praktiken har det varit möjligt och lämpligt att lasta på WP en ökande mängd uppgifter i takt med att WP:s organisation vuxit och förtroendet för WP vuxit på svensk och vietnamesisk sida.

Inte minst från vietnamesiskt håll har man velat se ett fortsatt aktivt engagemang av representanter för SIDA och ambassaden i Hanoi som en garanti för att eventuella problem i samarbetet mellan WP och de viet-

namesiska myndigheterna skall kunna lösas snabbt. Även WP har velat ha, och fått, en kontinuerlig "uppbäckning" i både stora och små problem i samarbetet med Vietnam. En eloge speciellt till ambassadör Kjellén är på sin plats.

3 Motiv för att anlita projektledare och kriterier vid urvalet

3.1 *Intressegemenskap – potentiella målkonflikter*

Eftersom uppdraget är ett förtroendeuppdrag ställde SIDA i första hand kravet på projektledaren att denne måste vara beredd att arbeta uteslutande i SIDA:s intresse med projektet. Detta grundkrav överensstämmer med vanliga krav på konsulter, som enligt svensk och internationell praxis måste vara beredda att arbeta uteslutande i klientens intresse. SIDA måste alltså kunna räkna med att WP arbetar helt i överensstämmelse med SIDA:s mål i projektet. I några tidningsartiklar och andra kommentarer till verksamheten hitills har framskyttat möjligheten av en målkonflikt, som skulle bestå i att SIDA anser det viktigt att vietnameserna får lära sig hur man bygger pappersfabriker, medan WP primärt arbetar för att få pappersfabriken i Bai Bang färdig inom given tid och kostnadsram. I annan skala har man tyckt sig kunna finna en liknande målkonflikt, när det gäller de enskilda personer som arbetar för WP i Vietnam: har de till huvuduppgift att nå vissa resultat i form av utförda schaktningsarbeten, uppförda hus, planterade plantor etc., eller har de till uppgift att lära vietnameserna att få dessa arbeten gjorda? En liten skillnad mellan SIDA:s och WP:s synsätt på dessa frågor kan man kanske konstatera i allmänna termer, men i det praktiska arbetet har inte den påstådda målkonflikten varit något problem. WP inser att, med den begränsning till maximalt ca. 225 utländska tekniker som kan beredas bostad i Bai Bang, måste arbetet utföras av vietnamesisk personal. Den utländska personalens uppgift blir av instruerande och tekniskt ledande natur.

I samband med frågan om eventuella målkonflikter kan man också diskutera om SIDA och WP har samma urvalskriterier vid rekrytering av personal för fältjobb. WP markerar ofta att deras personal är "yrkesmän" som arbetar för att göra ett visst jobb utan politiska värderingar. I den här frågan har SIDA kommit att mera energiskt än WP tala för behovet av förberedande utbildning av den personal som skickas ut för tjänstgöring i Vietnam. SIDA har också starkare än WP betonat behovet av att personalen har kunskaper om förhållandena i u-länder i största allmänhet och har tagit initiativ till rollspel för samarbetsituationer som ett moment i den förberedande utbildningen. WP har undan för undan blivit alltmera positivt inställda till denna typ av förberedande utbildning.

En tredje typ av potentiella målkonflikter gäller utnyttjandet av lokala resurser i Vietnam. Ur WP:s synpunkt är det naturligt att förespråka användningen av utrustning som den svenska personalen känner till. SIDA kan av biståndspolitiska skäl vilja tala för ett maximalt utnyttjande av lokala resurser, en uppfattning som också grundas på omsorgen om att hålla det svenska bidraget nere i pengar räknat. I praktiken har vietnameserna varit starkt positiva till svenska bidrag i form av material och utrustning, och

SIDA och WP har därför flera gånger måst göra gemensam sak i försöken att övertyga vietnameserna om att ställa lokala resurser till förfogande.

Överhuvud taget kan man säga att WP:s intresse att öka företagets goodwill sammanfaller med SIDA:s intresse att projektet "går bra". SIDA har därmed ingen anledning att sätta sig emot WP:s önskemål om att få goodwill genom sina insatser i projektet.

3.2 Förmåga att klara uppgiften

Utöver viljan att verka i SIDA:s intresse har SIDA naturligtvis ställt kravet att projektledaren skall ha förmåga att utföra uppdraget på ett tillfredsställande sätt. Man kan indela resonemanget här i underrubrikerna:

- kapacitet
- erfarenhet
- flexibilitet

I fråga om *kapaciteten* efterfrågar SIDA primärt ett företag som snabbt kan sätta igång arbetet. När det gäller insatser i SIDA:s egen regi har det varit svårt att få igång arbetena inom rimlig tid med hänsyn till att det tar sex à tolv månader att rekrytera personal för tjänstgöring på kontrakt direkt med SIDA. Vad man väntar sig från ett projektledningsföretag är att företaget i sin egen organisation disponerar över personal, som är lämpad för uppdraget och som kan sättas in i arbetet utan större dröjsmål. I WP:s fall kan man konstatera att flera nyckelpersoner - bl. a. projektledaren i Vietnam - hämtats från en krets av personer som antingen varit permanent anställda hos WP eller som haft tidigare uppdrag inom företaget. I fråga om vissa för projektet speciella uppgifter, t. ex. inom processtekniken och skogssektorn, har WP däremot inte haft egna resurser att dra på utan fungerat mera som arbetsförmedling. Uppdraget är också så stort att det stora flertalet anställda inom projektet måst rekryteras på den öppna marknaden.

När det gäller *erfarenheten* av liknande jobb kan man konstatera att WP har en erfarenhet av projektledning som klart överträffar SIDA:s egen, att WP tidigare lett flera projekt i u-länder (Mexico, Argentina, Algeriet) men att WP:s erfarenhet ifråga om skogsindustri var lika med noll när uppdraget påbörjades. Bristerna hos WP ifråga om erfarenhet av liknande industriella problem har avhjälpits genom att företaget under projektets förberedelseperiod haft tid att sätta sig in i marknaden för konsulttjänster inom olika specialsektorer av intresse för projektet: pappers- och massateknik samt skogsbruk i första hand. Vidare har företaget kunnat anställa experter på skogsindustri inom den organisation i Sverige och Vietnam som sköter Bai Bang-projektet. Lika litet som något annat företag inom branschen kunde WP starta arbetet med kunskaper om hur den vietnamesiska förvaltningen funderar. Samarbetet med de vietnamesiska myndigheterna och utbildning av vietnamesisk personal är därför ett speciellt problemområde. Slutligen kan man notera att WP inte hade någon tidigare erfarenhet av samarbete med SIDA eller andra bisåndsorgan.

Ett skäl att anlita konsultföretag skulle vara att dessa kan erbjuda något som ett ämbetsverk inte besitter och som brukar sammanfattas i begreppet *flexibilitet*. Här ingår tillgången till en speciellt erfaren teknisk funktion.

I WP:s fall kan man nämna exemplet att företagets utlandschef engagerade sig energiskt i projektet under det skede då samarbetet med SIDA startades. Även WP:s verkställande direktör har tagit, och fortsätter att ta, aktiv del i övergripande frågor, besvärliga frågor om rekrytering av individer till WP:s organisation eller förhandlingar med underkonsulter. SIDA sökte hos WP också en administrativ stödfunktion som skulle vara kapabel att svara upp mot de växlande påkänningarna ifråga om bokföring, personaladministration osv. En del av denna administrativa funktion finns nu inbyggd i den speciella projektorganisation som WP har satt upp och som debiteras projektet. Med flexibilitet brukar också avses förmåga att kombinera insatser under kortare eller längre perioder av olika personer. Även i detta avseende har skogsindustriprojektet alltmåra blivit beroende av en permanent styrka, som arbetar för projektet. Slutligen kan ett projektledningsföretag lättare än SIDA skaffa kontor och annan service för den speciella projektorganisationen. Företaget har normalt utrustade kanaler med andra serviceföretag, typ speditorer, databehandlare, kopiatorer, osv. Härigenom besparas SIDA ett problem med att själv skaffa sådana administrativa stödfunktioner. I WP:s fall måste man säga att företaget härvidlag snabbt kunnat ställa upp och skaffa den erforderliga servicen.

4 WP:s uppgifter

WP:s uppgifter kan grovt hänföras till följande kategorier:

- a) planering
- b) budgetering och kostnadsuppföljning
- c) teknisk ledning av arbeten i projektet
- d) rekrytering och administration av personal och konsulter
- e) upphandling av varor och därmed sammanhängande tjänster samt
- f) bokföring och medelsförvaltning

5 WP:s skyldigheter

I samband med de nu nämnda uppgifterna kan man säga att WP:s skyldigheter såsom uppdragstagare består i att:

- a) utföra arbetet väl (bättre än så kan man inte uttrycka uppdragstagarens primära skyldighet!)
- b) i samband med arbetet tillvarata huvudmannen SIDA:s intressen och
- c) hela tiden hålla huvudmannen informerad om hur uppdraget framskrider.

6 Ersättning till WP

För sina tjänster får WP betalt *dels* med ett fast månatligt arvode som skall täcka gemensamma kostnader, administration, risk och vinst, *dels* ett arvode för rekrytering och administration av fältpersonal som utgår med

ett visst belopp för varje personmånad i Vietnam och dels ersättning på självkostnadsbas för (a) löner och sociala avgifter till personal som arbetar för projektet inom ramen för godkänd bemanningsplan, (b) rese- och trakamentskostnader utanför Sverige, (c) telex och telefon med orter utanför Europa och (d) kostnader för förberedande utbildning av fältpersonalen.

Arvoden är indexreglerade. Bonus utgår till WP om vissa kritiska tidpunkter i huvudtidplanen för projektet kan innehållas (300 000 kr för vardera PM 1, PM 2 och massafabrik). I övrigt finns inte ersättningsbestämmelserna några incitament till ökning av arbetstakt eller besparing av projektkostnader.

Det har visat sig svårt i praktiken att klart definiera vad som får debiteras av WP på självkostnadsbas och vad som skall täckas av WP:s arvoden. Genom att WP förvaltar pengar som skall användas för inköp av varor och tjänster till projektet måste SIDA utföra en ofta besvärlig kontroll att WP inte med projektmedel betalar utgifter som borde täckas av WP:s fasta arvode.

Vid avtalets tillblivelse diskuterades möjligheten att införa någon form av ersättning som innebar att WP tvingades att "hushålla med pengarna". Det befanns omöjligt, trots att all expertis på området tillfrågades, bl. a. revisionsfirman Ranby & Co som anlits av försvaret för s. k. incitamentsavtal med leverantörer av försvarsmateriel.

7 SIDA:s roll i samarbetet

SIDA:s primära rättighet och skyldighet i förhållande till projektledaren är att fortlöpande stå i kontakt med honom för att kontrollera att projektledaren fullgöra sina uppgifter och för att besvara frågor som uppkommer i anslutning till arbetet. Att detta är en skyldighet och inte bara en rättighet får inte glömmas bort när man talar om SIDA:s kapacitet, och projektledaren har vid några tillfällen klagat på svårigheter att i tid få besked från ansvariga beslutsfattare inom SIDA.

Beträffande den grupp av uppgifter som hänger samman med planering, budgetering och teknisk ledning av jobbet måste SIDA, inom lämpliga ramar, visa projektledaren förtroende och överlåta ansvaret för de dagliga problemen till projektledarens organisation i Stockholm och i Vietnam.

Personkontakterna mellan SIDA och WP är viktiga. Både SIDA och WP är positiva till de besök som representanter för SIDA gör i Vietnam två ä tre gånger om året för att följa utvecklingen i projektet där. I Stockholm pågår en fortlöpande diskussion om projektet, bl. a. inom ramen för projektrådet, och denna dialog mellan SIDA och projektledningen är nödvändig.

Kontrollen av WP:s verksamhet när det gäller rekrytering av personal består i att WP upprättat och visar upp för SIDA:s godkännande en bemanningsplan, som gäller WP:s organisation, där varje befattning beskrivs kort till sin art och en viss lönekategori indikeras för varje tjänst. Därutöver rådgör WP med SIDA beträffande valet av personer med nyckeluppgifter i WP:s organisation i Sverige och Vietnam. Vidare ligger ett av SIDA godkänt allmänt anställningsreglemente för personalen i Vietnam till grund för rekryteringsarbetet.

WP:s val av konsulter för olika specialområden har skett i samråd med SIDA och dess projektråd. Anlitandet av konsulter sker inom ramen för ett av SIDA godkänt standardavtal och med beaktande av det tak för arvoden till konsulter som SIDA generellt fastställt.

Beträffande upphandlingen av varor och därmed sammanhängande tjänster har WP åtagit sig att följa upphandlingskungörelsen och att samråda med SIDA i olika faser av inköpsärenden. Detta förfarande är olika för små och stora ärenden. I ärenden som gäller inköp för mer än 200 000 kr. föredrar WP förslag till beslut i en speciell upphandlingsgrupp med representanter för WP, SIDA och Vietnam (genom Vietnams ambassad i Stockholm). I ärenden i storleksklassen 50–200 000 kr. inhämtar WP SIDA:s godkännande i en enklare form och upphandlingar för mindre än 50 000 kr. görs av WP på eget ansvar med information till SIDA. All upphandling sker i WP:s namn för SIDA:s räkning.

När det gäller hantering av penningmedel finns speciella regler i avtalet mellan WP och SIDA som dels ger WP möjlighet att få förskott för förväntade utgifter mot säkerhet och som därutöver innehåller andra bestämmelser om kontrollen av WP:s fakturering av varor och tjänster i anslutning till projektet.

Både beträffande upphandlingen och den allmänna redovisningen använder SIDA speciella sakkunniga som kontrollanter, ifråga om upphandling planeringsdirektör Bertil Winberg, Försvarets Materielverk, som bl. a. verkat som expert åt den kommitté som la fram förslag om 1973 års upphandlingskungörelse, och, beträffande medelsredovisningen, revisionsfirman Ranby & Co.

Utöver kontrollen av att WP sköter sina uppgifter kommer SIDA att under hela genomförandeperioden delta i viktigare förhandlingar med myndigheterna i Vietnam. Sådana förhandlingar kan gälla förutsedda tilläggsavtal till huvudavtalet, justeringar beträffande de svenska åtagandena eller påstötningar på Vietnam om att uppfylla vietnamesiska åtaganden enligt avtalet. Ofta har SIDA hamnat i rollen att vara WP:s talesman gentemot Vietnam och att vara Vietnams talesman mot WP i frågor som gäller vietnamesiska önskemål beträffande information eller åtgärder från WP.

Ett exempel antyder att vietnameserna önskar se SIDA som garant för informationen från WP-System: en kvartalsrapport från WP uppger att reserven för prisstegringar är otillräcklig; Vietnam begär – och får – SIDA:s förklaring.

Denna fortlöpande befattning med förhandlingar i genomförandeskedet är karakteristisk för den avtalsform som gäller för skogsindustriprojektet och som förutsätter en successiv planering och därmed successiva beslut om resurstilldelning under hela investeringsfasen. I själva verket ligger här ett mycket viktigt instrument för den slutliga utformningen av projektet och för kontrollen av kostnaden för Sveriges insats.

En annan uppgift som faller på Vietnamgruppen inom SIDA är att bevaka anslagstilldelning för projektet ur de ramar som ställts till Vietnams förfogande för bistånd. Utbetalningsprognosen för projektet måste kontinuerligt revideras och behovet att inteckna anslaget för en serie av år bevakas.

Vietnam-gruppen inom SIDA har också ansvaret för att besvara frågor från SIDA:s ledning och från andra myndigheter rörande projektet.

Slutligen faller den viktiga uppgiften att informera allmänheten om projektet på SIDA.

I den funktionen behöver SIDA ett nära samarbete med WP. Många dokument som skrivs av WP har intresse för en bredare läsekrets – t. ex. kvartalsrapporter. WP brukar samråda med SIDA innan viktiga nyheter presenteras i kvartalsrapporterna. WP:s personal har enligt anställningsreglementet skyldighet att hänvisa förfrågningar från nyhetsmedia till företagets ledning. Varken WP eller SIDA har bedömt det möjligt eller lämpligt att återropa denna bestämmelse. Ingenting hindrar ju heller WP:s personal från att anmäla missnöje anonymt – en anonym "grupp tekniker" har nyligen klagat i pressen på WP-ledningens tekniska kompetens – eller att gömma sig bakom tryckfrihetsförordningens bestämmelser om anonymitetsskydd. Vad som visat sig nödvändigt och ändamålsenligt har varit en nära kontakt mellan WP:s ledning och Vietnam-gruppen om alla kontakter med massmedia. Detta har gjort det lättare att "tala med en mun" eller för att tala med en ovan använd liknelse att sträcka ut "en hand i handske" (!) till pressen. I mera kvalificerade presentationer av projektet, såsom t. ex. artikeln i Svensk Papperstidning nr 5/1977, har SIDA och WP författat väsentliga delar av det manuskript som influerat i tidningen. Ofta har också personal från WP och SIDA framträtt muntligen tillsammans för att informera olika grupper om projektet. Ett visst – otacksamt – arbete att i bild dokumentera händelser i projektet har också utförts av WP och SIDA med gemensamma krafter.

8 Försök till syntes beträffande problem i samarbete med SIDA och WP

8.1 Ansvarsfrågor

Det primära problemet i samarbetet mellan SIDA och WP sammanhänger med bristen på en klar åtskillnad mellan vad som är SIDA:s uppgift och vad som är WP:s uppgift vid genomförandet av den svenska insatsen. Det problemet kan inte lösas genom försök till avgränsning av den enes och den andres arbetsfält. SIDA är enligt avtalet med Vietnam ansvarigt för de svenska insatserna i projektet. Detta innebär att SIDA måste förbehålla sig rätten att gå i i en enskild fråga och dirigera projektledarens arbete. Det har heller inte ansetts vare sig lämpligt eller möjligt för SIDA att dra speciella gränser för det ansvar WP skall ha gentemot vietnameserna, utan i princip sker alla åtgärder av WP på SIDA:s ansvar och SIDA ansvarar därmed också gentemot vietnameserna för kvalitén på WP:s arbete.

Den obestämda ansvarsfördelningen ger upphov till två problem. Det första är vietnamesernas: hur långt sträcker WP:s befogenheter resp. när måste ärendet hänföras till SIDA? Den andra kritiska och ännu inte klart besvarade frågan är: hur stor insats av egen personal måste SIDA göra för att kunna ta sitt ansvar?

8.2 Information

Nästa problem gäller *informationskanalerna mellan SIDA och WP* och möjligheterna för SIDA att verkligen fatta vad som håller på att hända i samband med projektet. En viktig ska, som gått bra hittills, är att upprätthålla en god personkontakt och en god kontinuitet i nyckelpositionerna inom SIDA respektive WP. Likafullt tenderar personkontakterna att bli litet för begränsade. Det har t. ex. förekommit klagomål från underkonsulternas sida, att de inte får prata med SIDA utan hänvisas till en "tjänsteväg" genom WP.

Ett annat problem kan komma att gälla information till biståndskontoret i Hanoi. Detta problem gäller emellertid inte så mycket information som arbetsfördelning mellan hemmamyndighet och biståndskontor. Biståndskontoret har inte tilldelats något större inflytande i vad gäller beslut å SIDA:s vägnar beträffande projektet, men det borde vara möjligt att lägga över ett större ansvar på biståndskontoret när nu projektet går in i "andra halvlek".

Ett annat problem, som dock kunnat lösas tillfredsställande, är den successiva rapporteringen från WP till SIDA. I början var formerna här för inte riktigt klara och formatet på WP:s regelbundna rapportering har först undan för undan fått en lämplig utformning.

På det hela taget måste man säga att WP inte försökt sopa några problem under mattan utan att uppkommande svårigheter varit föremål för en öppen diskussion mellan SIDA och WP. Det har dock inte kunnat undvikas att WP agerat i några fall utan den information och det samråd som bort äga rum. Till huvudsaklig del har detta kunnat förklaras av brådska, personalbyten inom WP och missförstånd snarare än brist på god vilja.

När det gäller *information till allmänheten* har samarbetet mellan WP och SIDA fungerat bra. Inga nämnvärda intressekonflikter har yppat sig hittills. En möjlig konflikthanledning skulle bestå i kritik mot WP från den egna personalen, av det slag som nyligen framförts anonymt. Hur långt skall SIDA gå i dessa fall för att ta WP i försvar?

8.3 Lojalitet

Nästa fråga kan gälla om WP i alla lägen tillvaratagit SIDA:s intressen. Jag har inte kunnat upptäcka några exempel på att ovidkommande intressen påverkat WP:s val av leverantör eller WP:s agerande i samband med rekrytering av tjänster. I det dagliga arbetet i Vietnam uppträder naturligt nog situationer där WP kan komma i konflikt mellan den egna personalens intressen och SIDA:s uttalade önskemål och intressen. Ett exempel gällde det svenska bostadsområdet. I det fallet gjorde WP:s platsadministratör under sommaren 1975 en överenskommelse med ministeriet för lätt industri, som gick emot SIDA:s önskemål och som därför fick annulleras.

Detta exempel illustrerar ett antal andra situationer där WP kläms mellan krav från den egna personalen, å ena sidan, och krav från SIDA om att kostnaderna skall hållas nere och vissa arbetsmetoder följas, å andra sidan.

8.4 Kostnader för WP:s uppdrag

Med det sista exemplet är vi inne på det problem som sammanhänger med att avtalet mellan SIDA och WP inte innehåller något incitament till sparsamhet med projektbudgeten utöver det som ligger i att företaget vill försvara sitt rykte som effektiv projektledare. Exempel på utgifter där SIDA och WP haft olika mening gäller flygfrakt: WP har uppenbarligen ett intresse av att begagna denna transportform, som är bekväm ur företagets synpunkt och som möjliggör att man slår över tabbar i samband med planeringen. SIDA har hittills utan framgång försökt få WP att specificera lämpliga kriterier för val av flygfrakt hellre än sjöfrakt. SIDA har också tagit initiativ till nedskärning av WP:s budgetförslag i denna del.

Beträffande projektadministrationen har bemanningsplanerna för WP:s organisation i Sverige och Vietnam successivt reviderats i riktning mot en stark utvidgning av WP:s organisation – i stort sett en tredubbling. Att så skett skall inte tolkas som ett försök av WP att sko sig på projektets bekostnad. Det finns goda skäl för utökningen. Men faktum kvarstår att ingen – trots energiska försök – kunnat hitta den avtalsform som *tvingar* projektledaren till sparsamhet med sin egen administration eller med därmed sammanhängande kostnader.

8.5 WP:s kapacitet

Uppdraget i Bai Bang-projektet är så stort i förhållande till WP:s övriga uppdrag att projektledningen mer och mer hamnat inom en för projektet speciellt rekryterad organisation och mindre hos WP:s fasta personalstyrka. Bai Bang-projektet skulle ha varit förhållandevis stort för vilket annat svenskt projektledningsföretag som helst. Problemet synes vara att beställarorganisationer finns i så stor omfattning hos industrin eller offentliga myndigheter i Sverige, typ Vattenfall eller landstingen, att någon stor marknad för projektledningstjänster inte uppstått. Kapacitetsbristen medför att SIDA inte får räkna alltför optimistiskt på möjligheten att klara flera större insatser med hjälp av projektledare. Projektledningsföretaget måste få tid att rekrytera folk för insatsen. Svårigheterna att etablera en u-landserfaren projektorganisation är kända. Rekryteringsproblemen medför höga lönekrav; risken finns att andra kategorier av fältanställda anser sig orättvist avlönade.

9 Slutsatser för BPU

Erfarenheterna av samarbetet med WP-System är positiva såtillvida som de visar att ett privat företag kunnat fås att utföra uppgifter som faller på SIDA och att respektera avtalet mellan Sverige och Vietnam, både till bokstaven och andemeningen. WP har visat sig så lojalt mot SIDA som man kunnat begära.

Bai Bang-projektet är emellertid så stort, och så politiskt ömtåligt, att SIDA måste hålla beredskap att hela tiden följa arbetet, ge projektledaren stöd och anvisningar samt svara för erforderliga kontakter med överordnade myndigheter i Sverige och Vietnam. Ansvarsfördelningen mellan WP och

SIDA har med nödvändighet blivit obestämd: SIDA:s önskemål har varit att lägga så mycket som möjligt av arbetet på WP. Förutsättningarna för att kunna göra detta har visserligen ökat successivt, men behovet av direkta ingripanden av SIDA uppträder ändå oförutsebart i samband med incidenter av olika slag: reella problem i projektet eller inbillade sådana, presskrivier och andra mer eller mindre glada överraskningar.

Den obestämda ansvarsfördelningen mellan WP och SIDA kan ha verkat förvirrande på vietnameserna.

Den har också rest frågan hur stor personalinsats SIDA bort göra i projektet (vad är det för problem vi ännu inte insett?).

Under alla omständigheter måste SIDA beakta att Bai Bang krävt insatser långt utöver dem som representeras av arbetet inom Vietnam-gruppen – överingenjör, projektråd, verksamhetsledning, informations- och länderbyrå, biståndskontor, u-avdelning och ambassad i Hanoi. Ett stort projekt kräver mycket chefstid!

För framtiden skulle jag avråda från att göra insatser i stora projekt i samma form som använts för Bai Bang-projektet, nämligen att lova bidrag i form av de varor och tjänster som behöver importeras för projektet. Den modell som kommer till användning om Mufindi-projektet i Tanzania blir av är att föredra: den innebär ett finansiellt bidrag. Projektledningsfunktionen byggs här in mera naturligt i mottagarlandets egen organisation. Oklarheter i ansvarsfördelning mellan projektledaren och SIDA kan inte uppstå. Bai Bang-modellen torde få komma till användning bara i den exceptionella typ av förhållanden som rådde när avtalet mellan Sverige och Vietnam slöts: inga svenska företag kände till situationen i Vietnam och vietnameserna visste mycket litet om svenska företag; SIDA tvingades gå in som mellanhand.

Insatser genom projektledningsföretag kan ske, förutom i direkt samarbete med myndigheter i mottagarlandet, genom att SIDA beställer hjälp för egna klart avgränsade behov. Man kan t. ex. väl rekommendera att SIDA anlitar projektledningsföretag för att hjälpa till med inköp av varor som SIDA lovat skaffa eller med rekrytering av personal som SIDA lovat tillhandahålla. SIDA skulle kunna ha ramavtal med några projektledningsföretag för att kunna beställa specifika uppdrag allteftersom behoven uppstår.

Bilaga 24 Utvecklingssamarbetet ur avtalsperspektiv

Av Håkan Falk¹

Inledning

Avtalen mellan Sverige och mottagarländerna om bistånd återspeglar den syn på biståndet som rådde när de slöts. Det är främst Sveriges syn på biståndet som återspeglas. Sverige har hittills varit den styrande parten för avtalens utformning. I denna promemoria ges en kortfattad redogörelse för avtalens utveckling, främst under 70-talet. Dessutom belyses olika ståndpunkter ifråga om vilken funktion avtalen kan och bör ha i utvecklingssamarbetet.

Har Sverige gentemot ett mottagarland utfäst sig att tillhandahålla varor, personal eller konsulttjänster, måste SIDA skaffa fram dem genom att träffa köpeavtal, anställa personalen eller avtala med konsultföretag, institutioner etc. Upphandlingen kan också göras direkt av mottagarlandet för svenska biståndsmedel. Dessa typer av avtal är av normal kommersiell karaktär, mellan två parter som har delvis motsatta intressen. Sådana avtalstyper behandlas icke här. Avtalen mellan Sverige och mottagarlandet – ibland anges SIDA och en mottagarlandsmyndighet som parter – är såtillvida särpräglade som båda parter i princip har samma intresse – att de tillhandahållna resurserna skall användas så ändamålsenligt och förnuftigt som möjligt för att åstadkomma en viss utveckling i mottagarlandet. Det enda väsentliga undantaget utgör föreskrifter att biståndet skall vara bundet till upphandling i Sverige, där konflikt föreligger.

Historik

"Svenska" projekt

När Sverige under 60-talet gav bistånd till stater som nyligen blivit självständiga, tedde det sig naturligt att svenskarna själva på platsen såg till att saker och ting blev gjorda. På något sätt måste man söra för medverkan av landets myndigheter, men den svenska viljan att uträtta något var motorn i genomförandet. Det låter sig inte lätt göra att nu i efterhand bedöma om det hade funnits förutsättningar för en mindre förmyndaraktig lösning. Mottagarländernas administrativa apparat var outvecklad och ofta snarare inriktad på att administrera ett statiskt samhälle än att utveckla det. Avtalen angav därför vanligen den organisatoriska uppbyggnad som skulle göras,

¹ Håkan Falk är chef för SIDA:s personaladministrativa byrå.

vilka rutiner som skulle gälla samt vilka planer som skulle genomföras. Bägge sidors tillskott till projekten definierades. För att tvinga fram mottagarlandets resurstillskott stadgades ofta att det svenska bidraget inte skulle inbetalas till projektet förrän mottagarlandet hade betalt in sin andel. Projektet sågs som juridiska personer som anställde inhemsk personal etc. När två stater på detta sätt skall göra något gemensamt, tvingas man att i avtalet definiera vad det är man skall göra. Avtalen blev därför omfattande och detaljerade.

Kreditavtal efter världsbanksmönster

Det svenska kreditbiståndet till u-länder växte fram i andra former än gåvobiståndet. Flera av de som sysslade med krediterna hade arbetat på Världsbanken och hade denna som självskrivna förebild. Världsbanken hade väl utarbetade rutiner för beredning, kriterier för bedömning och mallar för avtal. En bärande tanke var att pengarna skulle gå till verksamheter, som gav sådan avkastning att den räckte till räntor och amorteringar på krediten. Långivaren måste alltså förvissa sig om, dels att förutsättningar fanns för detta, dels att skötseln av verksamheten kunde väntas bli så god att förutsättningarna för "lönsamhet" utnyttjades. Avtalen innehöll följaktligen en mängd föreskrifter om organisation, revision, upphandlingsförfarande, taxepolitik etc.

Ofta förekom ett samarbete med Världsbanken, så att Sverige bidrog med en del av finansieringen av något stort projekt (kraftverk eller dylikt) och Världsbanken/IDA med en annan del. Genom ett särskilt avtal enades alla parter om att låta Världsbanken ta hand om den praktiska förvaltningen av krediterna. Sveriges enda roll blev i sådana fall att ge sitt godkännande till olika föreslagna åtgärder. Det senaste kreditavtalet efter världsbanksmönster slöts med Östafrikanska utvecklingsbanken den 12 juni 1975. Samma typ av avtal har därefter använts för fortsatt stöd till byggande av kraftverket i Kidatu i Tanzania. Sverige kräver emellertid inte återbetalning av sitt stöd utan lämnar det som gåva.

Efterhand blev biståndsgivarna alltmer medvetna om att u-ländernas valutabalans egentligen ej medgav ett valutautflöde för betalning av räntor och amorteringar, oberoende av om de lånade medlen investerats förnuftigt. Återbetalning kunde egentligen bara åläggas länder vars totala valutasituation var god. Med ett sådant synsätt blev det naturligt att frikoppla återbetalningsskyldigheter från vad pengarna använts till. I stället ansåg Sverige att Zambia, Tunisien och Cuba skulle komma att ha sådan valutasituation att de borde kunna betala tillbaka en del av biståndet. Man har därför föreskrivit i vissa årsavtal, att ett visst antal miljoner av ramen skall betalas tillbaka. I den mån statsmakterna anser att det även i fortsättningen finns skäl att i somliga fall föreskriva återbetalningsskyldighet, kommer sannolikt denna avtalskonstruktion att användas.

Proceduravtalen har ändrats ganska litet sedan slutet av 60-talet

För de svenskar som vistades i mottagarländerna för biståndsuppdrag måste en hel mängd praktiska frågor lösas. Vad skulle gälla ifråga om skatt, tull

på personliga tillhörigheter, import av bil, ifråga om bostad och sjukvård, ifråga om eventuellt straffansvar för åtgärder i eller utom tjänsten etc. Regler växte fram. Sverige bestämde sig för att kräva en viss behandling. Kraven avvek inte stort från andra givares. Jämfört med FN-systemets var och är de mindre långtgående. Sedan 70-talets början har Sverige vid förhandlingarna utgått från sitt standardproceduravtal, som i huvudsak godtagits av mottagarna och successivt slutits med tillkommande mottagarländer. Vanligen gäller avtalen fem år och förnyas med smärre modifieringar. Man kan emellertid konstatera en viss tendens till att mottagarländerna förklarat sig ha ett utarbetat regelsystem, som de tillämpar på utländsk (bistånds-) personal, som kommer till landet. Denna utveckling bör stödjas, även om Sverige därmed måste avstå från en bekväm enhetlighet mellan alla sina proceduravtal.

Det första årsavtalet slöt Sverige med Tanzania för budgetåret 1973/74

En väsentlig nydaning av avtalen om bistånd skedde med utarbetandet av det första årsavtalet som slöts med Tanzania för budgetåret 1973/74. Det hade föregåtts av omfattande diskussioner både internt på svensk sida och med Tanzania. Genom årsavtalet fick Tanzania en utfästelse från Sverige att under budgetåret 1973/74 tillhandahålla resurser till ett samlat värde av 120 miljoner kronor. Det man inte hann förbruka under året kunde förbrukas året därpå – utöver den ram Tanzania kunde påräkna för det året. Tanzania uppmanades föreslå vad pengarna skulle användas till. Sverige förbehöll sig rätten att tillbakavisa en del av förslagen eller föreslå modifieringar. För båda parter var det självklart att använda en stor del av pengarna till att fortsätta påbörjade projekt. Enighet nåddes om vilka nya verksamheter som skulle stödjas med svenska resurser (pengar, varor eller tjänster). Avtalet föreskrev hur stor del av ramen som skulle gå till varje projekt eller verksamhet under året. Detta skapade reda i planeringen och motsvarade bästa möjliga fördelning av ramen, så som man bedömde den när avtalet slöts. Projekt ändrar emellertid erfarenhetsmässigt sitt resursbehov under avtalsperioden. SIDA bemyndigade därför sitt biståndskontor att under året ändra på fördelningen från projekt som gick långsammare än beräknat till projekt som behövde mer pengar än som avsatts för det. På mottagarsidan erhöll finansministeriet eller någon sådan central instans motsvarande bemyndigande. Genom sådana omfördelningar kan landet utnyttja hela ramen under året. Det lyckas inte i alla länder. Denna avtalskonstruktion medför dock vanligen, att resurstillskottet till landet ej fördröjs av förseningar i en del av projekten.

Införandet av årsavtalstekniken förstärkte tendensen till mindre detaljregler i insatsavtalen. Svårigheten att få de "svenska" projekten att fungera sedan de "överlämnats" till mottagarna, hade redan lett till en starkare betoning av att stöd endast borde utgå till verksamhet som landet själv ville genomföra, vanligen inom ramen för sin normala administrativa apparat. Ansvaret skulle från början ligga hos mottagarlandet. Genom att föreslå ett projekt för finansiering ur "sin" ram visar mottagarlandet tillräckligt tydligt att det vill genomföra projektet. Det har ju full frihet att föreslå något annat. Insatsavtalen behöver därför inte innehålla något åtagande att

genomföra projektet eller att skjuta till de resurser som Sverige inte skjuter till. Däremot är det en trygghet för mottagarlandet och i synnerhet för den projektgenomförande myndigheten, att Sverige i ett avtal åtar sig att under ett antal år (enligt svenska regler: innevarande plus högst fem kommande budgetår) bidra till projektet. Även sedan årsavtal införts fyller insatsavtalen denna funktion.

Betoning av mottagarlandets suveränitet och växande tilltro till dess egen förmåga

För att besluta om stöd till ett projekt krävde SIDA i slutet av 60-talet och början av 70-talet att ganska detaljerade planer skulle föreligga för hela avtalsperioden. Efterhand ökade på svensk sida respekten för landets rätt att ändra sina planer. Ändringarna visade sig vanligen vara välgrundade. Skulle Sverige sätta sig till doms över alla de politiska och ekonomiska bedömningar som föranlett ändringarna? Vanligare än formella ändringar av planerna var att landet efterhand gick ifrån dem. De fungerade inte som styrmedel i mottagarlandet utan hade snarare skrivits för att givarlandet ville se skrivna planer.

Efterhand som det svenska stödet inriktades på landets normala verksamhet inom t. ex. yrkesutbildning eller hela undervisningssektorn, blev det tydligare att verksamheten måste drivas på mottagarlandets ansvar. Den hastiga ökningen av biståndets storlek bidrog också till att man tvingades överge "svenska projekt". I vissa länder, där erfarenheten visade att man kunde hysa tilltro till mottagarlandsmyndigheternas förmåga att planera och genomföra verksamheten, började Sverige införa *sektorstöd*. Avtalen varierar ganska mycket, men kan i princip sägas innebära en utfästelse av följande innebörd: "Vi lovar att stödja er egen verksamhet inom sektorn x under ett antal år med så stora belopp som vi varje år enas om att ta ur ramen till detta. Resurstillskottet från Sverige kan ske i form av pengar, personal, varor eller konsulttjänster. Vi skall årligen träffas för att diskutera utvecklingen inom sektorn och vilken form resurstillskottet skall ta under det kommande året." Sveriges möjligheter att genom årliga eller tätare sammanträffanden följa utvecklingen inom sektorn ökade samtidigt genom utbyggnaden av biståndskontoren.

Insatsavtalen görs utan totalbelopp eller med cirka-belopp

År 1974 var årsavtalstekniken utformad. Hur mycket pengar som varje år skulle gå till resp. projekt (eller sektor) bestämdes i årsavtalet. Samtidigt hade den ökande inflationstakten allt oftare lett till att de totalbelopp som från början hade angetts i olika insatsavtal ej räckte till för att genomföra den planerade verksamheten. Inom SIDA uppstod då tanken att slopa totalbeloppen i insatsavtalen, eftersom de årliga summorna till projektet ändå angavs i årsavtal för respektive år (vid sidan därav fanns som bilaga till förhandlingsprotokollet en gemensam prognos för hur ramarna skulle fördelas under de två åren efter det år avtalet gällde). Fördelen med beloppslösa insatsavtal var att man slapp omförhandlingar och avtalsändringar, som ej betydde någon ändring i sak av verksamheten. Mot beloppslösa avtal

framfördes vikten av att mottagarlandsmyndigheterna tillägnade sig förmåga att följa upp gjorda planer och vidta åtgärder för att motverka kostnadsökningarna. Det skulle därvid vara lärorikt att tvingas arbeta med en budget med ett fastställt totalbelopp. Vidare tillmättes det en viss vikt att Sverige från början angav ungefär hur stort stöd man tänkt sig för projektet ifråga. Kompromissen blev att insatsavtalen numera anger ett ungefärligt belopp för det totala stödet under avtalsperioden. Genom att insatsavtalen hänvisar till årsavtalen fastställs sedan de definitiva beloppen år från år. Vad menas då med ungefär? Höjningar på mindre än 10 % ryms med säkerhet. Däremot har en höjning från 25 till 33 mkr ansetts kräva avtalsändring.

Årsavtalen utsträcks att gälla två eller tre år

De årsavtal som började gälla i juli 1977 har utsträckts att gälla för Tanzania tre år samt för vissa länder två år. Den redan tidigare införda benämningen samarbetsavtal blev därmed ännu mer befogad. De innefattar alltså en ovillkorlig utfästelse av Sverige att ge bistånd med ett totalbelopp motsvarande tre resp. två årsramar. Utfästelsen innehåller alltså inte det hos andra givare vanliga förbehållet "förutsatt att riksdagen (motsvarande) beviljar medel". Däremot stadgas att ramen för år två inte är disponibel förrän fr. o. m. början av år två och motsvarande för år tre.

Fördelen för mottagarlandet är att ramarna för år 2 (och 3) nu blir avtalsfästa. Tidigare har de endast meddelats mottagaren som riktmärken för deras planering. Eftersom landet ofta redan har fleråriga bindande utfästelser i form av insatsavtal från Sverige att bidra till viss verksamhet, ökar deras trygghet inte fullt så mycket som det kan verka. För Sverige innebär flerårigheten en administrativ avlastning. Denna begränsas dock något av att man funnit det lämpligt att redan efter två år förhandla fram ett nytt treårigt samarbetsavtal. Vissa möjligheter finns att uppnå samma administrativa avlastning genom ändrade rutiner och beslutsdokument. I så fall finns det enligt min mening skäl som talar för att ha rullande treåriga samarbetsavtal som förnyas varje år. På så vis har mottagarlandet alltid bindande utfästelser från Sverige om minst två års bistånd. Vi har ännu inte tillräcklig erfarenhet för att bedöma den samlade effekten av samarbetsavtal som sträcker sig över flera år.

Insatsavtalen börjar bakas in i de treåriga samarbetsavtalen

I samband med utarbetandet av det treåriga samarbetsavtalet för Tanzania uppstod frågan vilken funktion insatsavtalen egentligen hade. Om beloppet är ungefärligt och hänvisning görs till samarbetsavtalet för fastställande av de olika årens stöd, vad finns det kvar? Insatsavtalet kan innefatta utfästelser för år fyra och fem också. När det gäller stöd till hela sektorer eller delsektorer inom vilka mottagarlandet under alla omständigheter kommer att bedriva en omfattande verksamhet, har utfästelsen för år fyra och fem ingen större betydelse. Landet har ju alltid rätt att när den tiden kommer föreslå att en del av ramen skall gå till dessa ändamål. I regel finns det ingen anledning att vänta sig att Sverige skall vägra fortsatt stöd till en sektor eller delsektor som redan får stöd. Någon omfattande och detaljerad plan för verksamheten

ingår ju inte heller i insatsavtalet. Den logiska lösningen blir då att ta in återstående delar av insatsavtalen i det treåriga samarbetsavtalet. De delar det rör sig om är ändamålsbeskrivningen och eventuella specifika regler om rapporter och utvärdering som ej täcks av de allmänna rapporteringsföreskrifterna. På detta sätt har man i treårsavtalet med Tanzania för flertalet insatser bakat in resterna av det som annars skulle blivit insatsavtal.

Behovet av separata insatsavtal kvarstår dock i vissa fall. Det främsta är vid samfinansieringar med Världsbanken/IDA. De projekt det därvid rör sig om förutsätter ofta för att de överhuvud skall komma till stånd att hela finansieringen är avtalad. Ett annat fall som kräver speciell behandling är insatser som skall genomföras under medverkan av ett FN-organ. Sådana så kallade multi-bi-avtal är uppbyggda av en utfästelse från Sverige till FN-organet att finansiera ett visst projekt i mottagarlandet samt ett avtal mellan FN-organet och landet om genomförandet. Även i vissa andra fall kan det vara lämpligt att behålla insatsavtalen när man har ett treårigt samarbetsavtal. Om mottagarlandet t. ex. skall upphandla en entreprenör för ett projekt som tar längre tid än tre år, kräver denne ofta bevis på att finansieringen är säkrad för hela projektiden.

Den biståndspolitiska utredningen har i sitt första betänkande föreslagit att riksdagen skall utsträcka sitt bemyndigande till regeringen att göra bindande utfästelser. Förslaget innebär en rätt att utfästa en halv årsram för år fyra och år fem. Först om förslaget genomförs kan man med samma land sluta både ett treårigt samarbetsavtal och längre samfinansieringsavtal, multi-bi-avtal eller andra fyra till femåriga insatsavtal som kan behövas.

När det gäller tvååriga samarbetsavtal har insatsavtalen bakats in i mycket mindre utsträckning. Skälen har varit flera. SIDA vill pröva formen innan den tillämpas allmänt. En övergång till enbart tvååriga samarbetsavtal med insatsavtalen inbakade från ett system med ettåriga samarbetsavtal kombinerad med insatsavtal på upp till fem år kan uppfattas som en vilja att minska Sveriges långsiktiga åtagande, vilket är motsatsen till vad som avses.

Utvecklingssamarbetet med Portugal genomförs utan insatsavtal

Portugal hade inga administrativa rutiner för att ta emot bistånd när utvecklingssamarbetet inleddes. Både Portugal och Sverige uppfattade samarbetet mera som ett traditionellt samarbete mellan institutioner i två europeiska stater. Detta ledde bl. a. till att, sedan väl tillgängliga medel fördelats på olika sektorer, några insatsavtal mellan Sverige och Portugal ej ansågs nödvändiga. I stället träffades folk från berörda ministerier och organisationer i Portugal samt från de svenska institutionerna och organ som medverkade i samarbetet samt SIDA. Olika beslut om fördelningen av pengarna och andra åtgärder avseende det närmaste året antecknades i ett protokoll. Den oklarhet som i vissa delar präglade samarbetet med Portugal hade sannolikt ej kunnat undvikas enbart genom att insatsavtal ingåtts. Portugals bristande erfarenhet som mottagare av bistånd samt andra förhållanden i landet har haft större betydelse. Det viktiga är att vara överens om vilka rutiner och dokument som skall styra resursöverföringen.

Avtalens funktion

Är avtalen ett lämpligt styrmedel för att garantera att det svenska biståndet når vissa mål?

Bland målen för det svenska biståndet ingår exempelvis att det skall nå de fattiga grupperna inom mottagarlandet. Den typ av ändamålsbeskrivningar som på senare år använts i avtalen är för vag för att nå ett sådant syfte. Föreskriften att pengarna skall användas för att bygga skolor eller borra brunnar på landsbygden garanterar inte att man når de fattiga grupperna. Räkna man hela befolkningen i vissa delar av landet som målgrupp kan man däremot styra biståndet dit. Givetvis kvarstår problemet om det svenska stödet ökat landets satsning på dessa grupper. Många insatser måste kompletteras för att någon verklig nytta skall komma avsedda målgrupper till godo. Skolan behöver lärare, läroplanerna skall vara ändamålsenliga, barnen får ej hindras att gå till skolan för att i stället valla kor, arbetsmöjligheter måste erbjudas när eleverna går ut skolan etc. Det vore synnerligen betygande för båda parter att utforma avtal i vilka mottagarlandet åtog sig att vidta alla dessa åtgärder. Sannolikt skulle det dessutom uppfattas som ett otillåtligt intrång i den nationella suveräniteten. Om landet trots allt skrev under ett sådant långtgående avtal, men sedan inte fullgjorde en del av åtagandena, så att nyttan för den avsedda målgruppen uteblev, vad skulle Sverige göra? Det får nog anses uteslutet att Sverige skulle dra saken inför internationella domstolen i Haag för att få fastslaget mottagarlandets skyldighet att följa avtalet. Nej, det verkningfulla hotet är naturligtvis att minska biståndet i framtiden. Krävs det då avtal för att detta hot skall kunna sättas i verket? Knappt, skillnaden är från mottagarens synpunkt härfin mellan att Sverige säger: "Ni använder inte vårt resurstillskott så som vi förutsatte när vi gav det - därför minskar vi ramen!" och "Ni använder inte vårt resurstillskott så som ni åtagit er i avtalet - därför minskar vi ramen!" Denna skillnad uppväger inte nackdelen av detaljerade föreskrifter. Det finns alltid en mängd beteenden som enligt avtalstextens lydelse ej är förbjudna - och alltså måste anses tillåtna - men som likväl innebär att syftet med insatsen förfuskas enligt Sveriges sätt att se. Om man har ett detaljerat avtal befinner sig Sverige i en svagare position än om inga detaljföreskrifter fanns. En återgång till den gamla avtalstekniken med detaljerade planer löser ej detta problem. Dessa planer täckte vanligen endast organisationen och de omedelbara produktionsmålen - i exempel ovan själva skolbyggnadernas placering, utformning och uppförande. En framkomligare väg är sannolikt en utbyggnad av de årliga sektorvisa genomgångarna mellan sakkunniga på ömse sidor om utvecklingen i sektorn och med en dialog om lämpliga åtgärder. Den grundläggande förutsättningen är dock att maktinnehavarna i mottagarlandet har en politisk vilja att förbättra situationen för landets fattigaste grupper. Avsaknaden av sådan vilja kan inte ersättas med att landets regering skriver under ett avtal, vars verkliga innebörd är att regeringen skall ha sådan vilja.

Avtalslutandet sätter punkt för beredningsarbetet

Avtalen har även andra funktioner än att styra verksamheten. För de inblandade myndigheterna och beslutsfattarna på ömse sidor markerar de, att den ofta mycket utdragna beredningsfasen övergår i en verkställighetsfas. En klar markering av övergången underlättar arbetet. Ibland är diskussioner om avtalsutformningen före förhandlingar, som satts ut till ett bestämt datum, ett verksamt medel att tvinga beslutsfattare att befatta sig med ärendet och ta ställning. Man utnyttjar därvid mellanstatliga avtals prestige för att driva fram de beslut som krävs för att verksamheten skall komma igång alternativt gå vidare. Främst gäller detta mottagarländerna. På svensk sida fattas det reella beslut om insatsen långt tidigare.

Vilken roll har avtalen vid avbrytande eller nedtrappning av biståndet?

Som framgått av ovanstående resonemang är avtalen inte ett särskilt ändamålsenligt styrmedel för att uppnå vissa svenska biståndspolitiska mål. En helt annan fråga är avtalens roll i de situationer där Sverige bestämmer sig för att avbryta eller trappa ner biståndet till ett land. Nedtrappning kan göras på flera sätt. I förhållande till Tunisien tillämpar Sverige f. n. en planmässig nedtrappning av ramarna. Sverige har öppet deklarerat sin avsikt att upphöra med biståndet. Tunisien försöker vid förhandlingarna finna olika vägar att fördröja detta. Gentemot vissa andra länder sker en nedtrappning genom att ramarna förblir oförändrade i nominella tal. Värdet minskar successivt på grund av inflationen. Andelen av det ökande svenska biståndet minskar. Givetvis beräknar SIDA vilka åtgärder som ryms inom de uppsatta ramarna och ser till att avtalsförpliktelserna inte blir större.

Ett avbrytande av biståndet kan ta sig flera former. I förhållande till Cuba går man på linjen att fullfölja gjorda åtaganden. Uppsägningsmöjligheterna utnyttjas ej. En metod som är möjlig men som inte hittills använts är att säga upp samtliga avtal med ett land. I ett sådant fall måste resursöverföringen fortsätta till dess avtalen bringats att upphöra i enlighet med uppsägningsklausulen. Vanligen föreskrivs sex månaders uppsägningstid. Ett mer drastiskt tillvägagångssätt är att omedelbart avbryta allt bistånd, under påståendet att förutsättningarna för biståndet ej längre föreligger.

Denna metod användes i Chile-fallet. Resursöverföringarna kan i praktiken avbrytas utan att man meddelar mottagarlandet i någon officiell form att biståndet avbrutits. Olika skäl kan anföras. Till slut blir det dock uppenbart att Sverige gör sig skyldigt till avtalsbrott. Mottagarlandet har vanligen ingen möjlighet att tvinga fram att Sverige följer avtalen. Sverige skulle inte tillgripa ett sådant förfarande annat än under mycket säregna omständigheter. Vi brukar ju hävda att avtal skall följas. Som framgår av denna korta redogörelse har avtalen en tämligen viktig roll att spela i nedtrappnings- och avbrytandesituationer.

Sammanfattning av avtalens roll

Biståndsavtal mellan Sverige och ett mottagarland är inte något särskilt effektivt medel att styra den av Sverige stödda verksamheten. Däremot

bidrar avtalen till administrativ klarhet och påskyndar ibland beslutsfattandet. Utformningen av åtaganden i avtalen spelar en väsentlig roll i samband med nedtrappning eller avbrytande av biståndet, eftersom en nära tillhands liggande svensk handlingslinje är att låta nedtrappningen ske så att man fullgör åtagandena i avtalen men inte lämnar bistånd därutöver.

Avtalen och ökad fältorientering av SIDA:s organisation

Den nuvarande utformningen av avtalen är väl förenlig med en ökad fältorientering av SIDA:s organisation. Redan nu utövas befogenheter att omallokera medel inom årsramen mellan insatserna av biståndskontoren. Rätten att sluta insatsavtal när beredningen slutförts skulle kunna delegeras till ambassaden/biståndskontoret. Utformningen av avtalen skulle i så fall kunna följa av juristerna utarbetade mallar. I svårare fall skulle hemmamyndighetens medverkan få begäras. Förhandlingar om proceduravtal och samarbetsavtal kräver i dag medverkan av jurist utom vid rutinmässiga förnyanden. Denna ingår i en av regeringen utsedd delegation. Han skulle på motsvarande sätt kunna ingå i en delegation i vilken ambassaden/biståndskontoret gavs ökad tyngd.

Biståndsavtalen i framtiden

Proceduravtalen kan väntas bli allt mindre enhetliga. Förhandlingarna kan väntas bli hårdare i de fall mottagarländerna vill genomdriva sina standardregler för mottagande av personal, varor och tjänster, för rapportering och resultatvärdering. Avgränsningsproblem kan väntas uppstå när det gäller att fastställa proceduravtalens giltighet för verksamheter inom breddat samarbete av olika slag.

Det är ännu för tidigt att uttala sig om de fleråriga *årsavtalen* funnit en lämplig form. Det är rimligt att vänta sig ett fortsatt sökande efter ändamålsenliga modeller. Det kan inte anses uteslutet att händelser inträffar av vilka Sverige drar slutsatsen att den fleråriga bundenheten är besvärande.

Beträffande *insatsavtalen* är det rimligt att anta att flera olika typer kommer att finnas vid sidan av varandra under en lång tid. Andelen insatsavtal som bakas in i årsavtalen kan väntas öka.

Skulle strävandena att tillgodose de *eftersatta grupperna* i mottagarländerna leda till att svenskt bistånd i högre grad än i dag förknippas med villkor och krav på olika åtgärder, uppstår frågan om detta skall återspeglas i avtalen eller anses ingå i en dialog som dokumenteras i förhandlingsprotokoll eller andra dokument.

Skulle Sverige i framtiden samarbeta med u-länder om projekt (främst uppbyggande av industrier) som finansieras med en blandning av bistånd, kommersiella krediter och kapitaltillskott från företag i Sverige, uppstår ett behov att reglera parternas inbördes förhållanden. Denna typ av avtal har hittills inte förekommit inom svenskt bistånd. Betydande ledning kan dock hämtas från liknande arrangemang i andra länder och från svenska företags internationella erfarenhet.

Allmänt kan sägas att avtalens utformning återspeglar den förda bistånds-

politiken. Man kan nog våga påstå att varje biståndspolitik, som är praktiskt genomförbar, kan kläs i en passande avtalsdräkt. Omvänt kan man inte med avtalens hjälp i någon nämnvärd grad garantera att biståndet får avsedd effekt.

Statens offentliga utredningar 1978

Kronologisk förteckning

1. Stat-kyrka. Ändrade relationer mellan staten och svenska kyrkan. Kn.
2. Stat-kyrka. Bilaga 1. Kyrkans framtida organisation. Kn.
3. Stat-kyrka. Bilaga 2-12. Utredningar i delfrågor. Kn.
4. Skolplanering och skolstorlek. Faktaredovisning och bedömningsunderlag. U.
5. Föräldrautbildning. S.
6. Ny skogspolitik. Jo.
7. Skog för framtid. Jo.
8. Hyresrätt 2. Lokallhyra. Ju.
9. Ny konkurrensbegränsningslag. H.
10. Barnets rätt. 1. Om förbud mot äga. Ju.
11. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. E.
12. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 1. E.
13. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 2-4. E.
14. Arbete åt handikappade. A.
15. Praktiskfrågor-Åtgärder i ett kort perspektiv. U.
16. Regional konsumentpolitisk verksamhet. H.
17. Energi. I.
18. Öresundsförbindelser. K.
19. Öresundsförbindelser. Bilaga A. Ritningar. K.
20. Öresundsförbindelser. Bilaga B. Konsekvenser för företag och hushåll. K.
21. Bemanning av fartyg. K.
22. Energi. strukturreform och sysselsättning. A.
23. Växtförädling. Jo.
24. Ny renhållningslagstiftning. Jo.
25. Etablering av miljöstörande industri. Bo.
26. Hälso- och sjukvårdspersonalen. S.
27. Fortsatt körkortsreform. K.
28. Kvinnors förvärsarbete och förvärvshinder. A.
29. Arbete i jordbruk och trädgård. A.
30. Brand inomhus. B.
31. Trafikpolitik-kostnadsansvar och avgifter. K.
32. Ny indelningslag för kommuner, landstingskommuner och församlingar. Kn.
33. Ordningssvakter. Ju.
34. Förstärkt skydd för fri- och rättigheter. Ju.
35. Regional utvecklingsplanering, länsplanering, vidgad länsdemokrati. Kn.
36. Arrenderätt 1. Ju.
37. Hotell- och restaurangbranschen. H.
38. Jämställdhet i arbetslivet. A.
39. Föräldraförsäkring. S.
40. Tvistlösning på konsumentområdet. H.
41. Statlig personalutbildning. B.
42. Kommunernas medverkan i sysselsättningsplanering. A.
43. Miljökostnader. Jo.
44. Kommunalt hälsoskydd. S.
45. Allmän arbetslöshetsförsäkring. A.
46. Att främja regional utveckling. I.
47. Att främja regional utveckling. Bilagedel. I.
48. Konkurrens på lika villkor. B.
49. Energi. Hälso-miljö- och säkerhetsrisker. I.
50. Ny värdebildning. U.
51. Svensk trädgårdsmästare. Jo.
52. Lägg beslutet närmare människorna! Kn.
53. Förbud mot investeringar i Sydafrika. H.
54. Personregister-Datorer-Integritet. Ju.
55. Att sambo och gifta sig. Ju.
56. Kultur och information över gränserna. Ud.
57. Resor till arbetet. A.
58. Organisatoriska frågor inom länsstyrelsen. Kn.
59. JK-ämbetet. Ju.
60. Arbetsmarknadspolitik i förändring. A.
61. Biståndets organisation. Ud.