

Min väg till biståndet - av Lars Kalderén

I januari 1952, just fyllda 24, fick jag ut min samhällsvetenskapliga fil.kand. vid dåvarande Stockholms Högskola - en idyllisk liten läroanstalt med ca 3.000 studenter, nu ett universitet med bortåt tio gånger så många. Mitt huvudämne var nationalekonomi där jag haft sådana inspirerande lärare som Erik Lundberg och Ingvar Svennilson. Med Erik Dahmén, som undervisade på Handelshögskolan, och senare även Gunnar Myrdal hade jag också god kontakt. Min tanke var att fortsätta läsa ekonomi men först ville jag ha ett eller annat års yrkespraktik som utredningsekonom, gärna på en lugn och stillsam arbetsplats där jag kunde ägna mig åt studier på lediga stunder. Krigs- och efterkrigsårens dramatik hade fångat mitt intresse för världens problem, och sommarpraktiken på bank hade bl a inneburit att följa den europeiska betalningsunionens framväxt samt det svenska bankväsendets växelverkan med exportindustrin under senare delen av 1800-talet. Jag såg därför fram emot att få ett arbete med inriktning på internationella frågor, såväl allmän omvärldsbevakning som mera specifika (gärna finansiella) spørsmål).

Första jobbet på finansdepartementet

Då som nu var det inte alldeles lätt att få sitt första jobb - visserligen var antalet nyutexaminerade ekonomer långt färre än idag, men antalet nybörjartjänster i näringsliv och förvaltning likaså bara en bråkdel av vad som erbjuds i slutet av 1990-talet. Efter en del turer i riktning mot näringsorganisationer och forskningsinstitut blev jag i början av 1952 anställd som amanuens på finansdepartementets sekretariat för utarbetande av den s.k. "nationalbudgeten" - vilket var en ekonomisk prognos för det kommande kalenderåret i försörjningsbalansens termer. Det relativt nystartade Konjunkturinstitutet producerade på höstkanten en ekonomisk rapport som i sin slutversion kunde redovisa siffror för det löpande året t.o.m. oktober månad, plus informerade gissningar om resultatet för året i dess helhet. Sedan tog finanssen över och sökte med stöd av en särskild, delvis politiskt sammansatt s.k. nationalbudgetdelegation få fram en prognos för det kommande året - man vad än delegationens medlemmar tyckte så blev det ändå finansministerns behov av siffror och argument till stöd för regeringens politik i finansplan och statsverksproposition som till sist bestämde vad som stod i nationalbudgeten.

Finansdepartementets miljö på 1950-talet präglades av väldiga kontraster i arbetsbelastning mellan höstens budgets lit, som pågick även helger och sena kvällar, och det rimligare tempot under våren (så länge det inte hettade till i riksdagsdebatterna om de ekonomiska och finansiella frågorna, vilket förstås ofta hände). I gengäld var somrarna ganska lugna. Men den främsta kompensationen för slitet låg i stimulansen att få arbeta med centrala ekonomiska problem och inte minst att ibland vara portföljbärare åt de "stora elefanterna", inklusive finansministrarna Per Edvin Sköld och Gunnar Sträng. Den förre var en stram herre - som försvarsminister hade han lärt sig att hantera generaler och det hände att underordnade tjänstemän ställde sig i givakt, med hopslagna klackar, när Sköld ringde i telefonen. Sträng hade en fryntligare framtoning - som f.d. socialminister kände han sig till en början mera hemtam med att driva fram reformer än att pruta på angelägna utgiftsförslag.

Mina närmaste chefer var Erik Westerlind, sedermera statssekreterare och landshövding i Stockholm och Kalmar, samt Gustav Cederwall som kom till departementet från KI och en tjänst i OEEC i Paris (föregångare till OECD). Båda var mycket intresserade av internationellt

samarbete och deltog gärna i erfarenhetsutbytet inom FN (särskilt det ekonomiska och sociala rådet, ECONOC) samt Paris-organisationen. Som kollegor på "det arbetande planet" hade jag först Otto Winther, senare kommunalpolitiker i Stockholm, därefter bl.a. Valfrid Paulsson och Reidar Thilert, vilka efter några år gick vidare på generaldirektörsbanan. Assar Lindbeck tillbragte ett arbetsår på nationalbudgetkansliet och var som alltid ett friskt och respektlöst inslag i samvaron och särskilt i föredragningarna för statsrådet.

Arbetsförhållandena i finansdepartementet präglades på den tiden av stor sparsamhet: Efter gamle kungens död 1947 och Gustav Adolfs uppstigande på tronen blev ett stort lager förstasidor till konseljbeslut med förtryckt inledning ("Vi Gustaf, av Guds nåde etc etc") obsoleta och fick användas som kladdpapper av departementets tjänstemän, vilket fyllde oss med viss högtidlighet. För nationalbudgeten fanns manuella räknesnurror av fabrikat Original Odhner och Facit med vilkas hjälp försörjningsbalansen för nästa år skulle kalkyleras, medan de verbala slutsatserna knäckades ut på en grön Halda. Men det gjorde inte så mycket att vårt arbete inte var så sofistikerat: trots Koreakrig och annat elände i världen klarade sig Sverige alltså ganska bra, i kraft av sin skyddade ställning under andra världskriget, och de svenska svaren på FN:s och OEEC:s frågeformulär om tillväxt, statsfinanser och sysselsättning som jag fick vara med om att skriva kunde tryggt fyllas med självberöm.

Budgetarbetet

Tre år på nationalbudgetkansliet gick snabbt och i början av 1955 lockade Westerlind - nu statssekreterare - över mig till den s.k. statssekreterareavdelningen där man hanterade såväl budgeten som den ekonomiska politiken, dvs prutade på fackdepartementens anslagskrav och sammanställde budgetens utgiftssida samt skrev finansplanen. Under riksdagssessionerna bevakade tjänstemännen (som inte var fler än ett halvdussin) motionerna, utskottsbehandlingen och plenarmötena, allt i syfte att bistå statsrådet att försvara regeringens förslag. Jag tilldelades föredragandeansvaret för tredje (utrikes-) och sjätte (vägar och affärsverk) huvudtiteln, småningom också den tionde (handel, energi); dessutom kapitalbudgeten, som upptog alla de fysiska och finansiella investeringar som staten företog. Under mitt första år fick jag även hålla i sammanställningen av det s.k. tabellverket, dvs förteckningen över budgetens alla anslag, där beloppen undergick ständiga förändringar allteftersom budgetarbetet framskred under höstmånaderna. Att det mesta ändå till sist blev rätt och inkomsterna någorlunda stämde med utgifterna var mindre min förtjänst än resultatet av ett par äldre kvinnliga tjänstemäns mångåriga rutin och noggranna granskningsarbete.

Internationellt ekonomiskt samarbete

Denna brokiga bukett av uppgifter innehöll många intressanta blommor men mest fångades jag av utrikeshuvudtiteln, dvs UD med underlydande organ - såväl deras struktur och egna anslagsbehov som den verksamhet som de var inblandade i, främst då den ekonomiska. Slutet av 1950-talet var en period av stor kraftutveckling när det gällde internationellt institutionsbyggande. På handelspolitikens område var GATT aktivt med nedtrappning av tullar och kvantitativa restriktioner, medan OEEC arbetade med liberalisering av både handel och betalningar. De sex europeiska länderna i kol- och stålunionen kämpade med att få fram ett mycket mera omfattande avtalskomplex som småningom fastlades i det s.k. Romfördraget. Storbritannien, som varken ville bli utestängt från det europeiska integrationsarbetet eller släppa sin roll som ledare för samväldet och atlantisk partner med USA, ledde kampen för en större frihandelslösning och fick med sig de nordiska länderna (utom Finland) liksom

européiska "landstater" såsom Portugal, Schweiz och Österrike i en "free trade area", EFTA. De nordiska länderna arbetade också med egna samarbetsplaner som småningom avsatte Nordtek-projektet, den nordiska investeringsbanken NIB och allihanda samarbetsorgan. Under amerikanskt inflytande omstrukturerades 1960 den ursprungligen helt europeiska Marshall-organisationen OEEC till ett organ för atlantiskt ekonomiskt samarbete under beteckningen OECD, med en utvidgning av medlemskapet också till Australien, Nya Zeeland och Japan. Och internationella valutafonden IMF, under ledning av svensken Per Jacobsson, fick allt större uppgifter i kampen mot inflationen och för stabila växelkurser i världens betalningssystem.

I allt detta intensiva arbete med att förbättra förutsättningarna för tillväxt och stabilitet i den nika världen deltog den svenska regeringen med liv och lust, uppbackad av riksdagen och den politiska opinionen. Minnet av vår politiska utsatthet och ekonomiska instängdhet under andra världskriget var alltså fräskt - frihandel och internationellt samarbete, särskilt i Europa, gavs därför högsta prioritet. Men det mesta som hittades på och blev föremål för förhandlingar kostade ju skattebetalarnas pengar eller kunde hota statens inkomster och berörde därför finansdepartementets ansvarsområde. Inom OEEC/OECD blev erfarenhets- och åsiktsutbytet om den ekonomiska politiken i medlemsländerna allt intensivare, och Sveriges lyftes ofta fram som ett bra exempel för andra. Statssekreteraravdelningen, med Westerlind i spetsen, deltog således mycket aktivt i den internationella mötesverksamheten - att den huvudsakligen ägde rum i Paris och Genève minskade på intet sätt dess attraktivitet!

Vid årsskiftet 1958-59 utnämndes Westerlind till landshövding i Stockholm. Hans efterträdare blev nationalekonomen Krister Wickman, som dock inte skulle träda i tjänst förrän till hösten på grund av avhandlingsarbete. T.f. statssekreterare blev Georg Ringström, som insåg att han skulle få fullt upp att göra med budget och inhemsk ekonomisk politik. Gunnar Sträng erbjöd mig då en tjänst som byråchef för internationella ekonomiska samarbetsfrågor, direkt underställd honom och med ett halvdussin medarbetare på hel- eller halvtid. Detta kunde ju inte avvisas, trots att jag lockades av anbud från den privata sektorn. Sträng var en formidabel chef och en maktfaktor utan motstycke i svensk politik genom sin långa statsrådsbana - han var som bekant en stark kandidat att efterträda Tage Erlander som statsminister. När det behövdes kunde han också använda sin självlärda engelska - en amerikansk journalist som kom för att intervjua honom om Sverige fick finna sig i en trumeld av frågor om tillståndet i sitt lands ekonomi och politik. Han deltog gärna i det nordiska samarbetet och följde noga de europeiska liberaliseringssträvandena inom handel och betalningssystem. Han satte även värde på att träffa kollegor vid Valutafondens och Världsbankens årsmöten. Särskilt från mötet i New Delhi 1958 återkom han med starka intryck av fattigdomen i Indien, och han hade senare inga betänkligheter att ta ansvaret för det s.k. finansiella biståndet som etablerades med prop. 1962:100. Men som finansminister bevarade han förstås en skeptisk attityd mot den mängd propåer om nya sätt att göra av med skattebetalarnas pengar till förmån för de fattiga länderna som förelades honom under dessa år. Och han glömde aldrig att fattigdomen i Sverige fortfarande var stor på många håll. Berömd är hans replik till mig när jag föredragit någon propå om en biståndsinsats i Indien (troligen ett vatten- och avloppsprojekt). "Nja... jag var i Göteborg igår och där har dom fortfarande 10.000 torrass!" "Men", invände jag, "i Indien har dom inga ass alls!" - "Där slipper dom åtminstone frysa om arslet" sa Sträng, och det blev ingen insats den gången.

Biståndet före 1962:

U-landsproblematiken kom in i min "portfölj" redan 1956, då jag blev finansens representant i den nyinrättade Nämnden för Internationella Expert- och Stipendieärenden med Ernst Michanek som ordförande. Min främsta uppgift var förstås att bevaka att nämnden inte hittade på några nya statliga åtaganden som skulle komma att kosta mycket pengar i framtiden. Men ämnesområdet var så spännande och engagerande - och övriga medlemmar av nämnden så övertygande - att jag snart nog sällade mig till "biståndspartisanerna" som sökte övertyga regeringen att bidragen till FN-organen (de föll inom vårt fögderi) borde höjas. Främst var det bidraget till det utvidgade programmet för tekniskt bistånd, EPTA, som Sverige borde ge mera stöd - och något förvånade över vår egen djärvhet uppvaktade Ernst, UD:s Per Lind och jag våra respektive statsråd Torsten Nilsson, Gunnar Sträng och Östen Undén med propån att det svenska bidraget för 1961 borde höjas från 0.9 till en miljon dollar jämt! Ulla Lindström som biståndsminister var minst lika glad när herrarna gav sitt tillstånd till ökningen och riksdagen sitt nädiga bifall.

Nämnden etablerade sig snabbt som biståndets viktigaste policy-organ, låt vara att den sk Centralkommittén, vari ingick ett stort antal frivilligorganisationer, hade kontrollen över det bilaterala biståndet där ju pengar från insamlingen "Sverige Hjälper" spelade en stor roll. Båda organen och deras verksamhet samordnades från 1957 av Sixten Heppling och hans lilla men duktiga medarbetarskara i Svenska Institutet. Genom sina direktkontakter med de multilaterala organen hade nämnden tillgång till senaste internationella rön och idéer och kunde avlåta en rad synpunktsrika skrivelser och förslag till regering och allmänhet (verksamheten t.o.m 1961, nämndens sista år, redovisas i "Aspekter på utvecklingsbiståndet", SOU 1962:12, sid. 170 ff). Från 1958 ordnade nämnden också hearings med hemvändande svenska FN-expertter och fick på så vis många inblickar i utvecklingsproblem och biståndets vardag. Särskilt minns jag föredragningar av Hans Fahlström om industriproduktiviteten (eller snarare bristen därpå) i Argentina och Tor Ragnar Gerholms skildring av atomforskning i samma land.

I mitt tycke fungerade alltså nämnden väl som ett beredningsorgan och vi upplevde ingen konflikt med CK och dess verksamhet. Däremot blev det ofta hårda tag mellan Ulla Lindström och finansdepartementet när hon ville ha mera biståndspengar i de årliga budgetdrabbningarna. Om detta har hon själv skrivit öppenjärtigt i sina memoarer. Sträng blev alltmer bekymrad över svårigheten att överblicka innebörden i de olika uppgörelser som träffades och se till att de efterlevdes. Efter en tidig budgetmangling på hösten, där Pierre Vinde spelade en central roll, fick Ulla högtidligen underteckna en överenskommelse om det kommande årets anslag som sedan låstes in i mitt kassaskåp - finansens behövde dock aldrig vifta med den när budgeten slutligen skulle låsas fram mot jul.

När "förändringens vind" började nå stormstyrka i de gamla kolonierna i början av 1960-talet och det svenska biståndet tenderade att bli alltmer vildvuxet insåg den svenska regeringen att ett samlat grepp var nödvändigt. Ulla Lindström fick tillsätta en utredning om sammanslagning av CK och Nämnden, ledd av Sune Carlsson (professor i företagsekonomi i Uppsala med egen erfarenhet av u-landsproblem) och med UD-mannen Bengt Rösiö som sekreterare. Utredningen arbetade snabbt (alltför snabbt tyckte somliga) och redan på nyåret 1962 kunde den nya Nämnden för Internationellt Bistånd, NIB, sjsättas med Arne Björnberg som generaldirektör. Biståndet hade nu fått en eget verkställande organ som dock inte var något ämbetsverk i traditionell mening - de första åren blev som bekant inte kritikfria. En orsak var nog att NIB utgjorde en nystart i så måtto att många av dem som nu sattes in i det svenska biståndets spjutspets var unga och oerfarna medan de som slitit med frågorna under det

föregående decenniet inte fick vara med längre - deras erfarenhet betraktades inte som relevant. De utestängda - till vilka då hörde både Ernst och jag själv då Nämnden för internationella expert- och stipendieärenden lades ner - hade förstås svårt att entusiastiskt applådera NIB från sidolinjerna.

Arbetet med prop. 1962:100

Kring nyåret 1960-61 var det tydligt att det inte var enbart en organisationsöversyn och ett nytt verkställande organ som behövdes för det svenska biståndet. I FN diskuterade man nu 1-procentmålet till vilket Sverige anslutit sig genom att rösta för en generalförsamlingsresolution med detta innehåll redan hösten 1960 (året därpå uttalade FN denna målsättning ännu tydligare). I ljuset härav framstod vår u-hjälp som skamlöst liten: för 1960 visade siffrorna på mindre än 0.1 % av bruttonationalprodukten, BNP. Till dem som uppmärksammat denna misstämning mellan liv och lära hörde LO:s ordförande Arne Geijer, som återkom från ett möte med Fria Fackföreningsinternationalen och uppvaktade Sträng med en stark vädjan om krafttag för ett ökat bistånd. Geijer och Sträng hade goda förbindelser med Tunisiens fackliga rörelse och bearbetades även från den kanten. Statsminister Erlander började också bli alltmer lyhörd för en växande opinion, inte minst från kyrkligt håll.

Det utrednings- och förhandlingsarbete som ledde fram till prop. 1962:100 - det svenska biståndets "bibel" - har skildrats i olika sammanhang. Det var en ganska märklig process och spännande för den som fick vara med i stormens öga. Som ansvarig för finansdepartementets internationella relationer (med undantag för det rättsliga området) insåg jag i slutet av 1960 att departementet måste ta ett initiativ till ett samlat grepp om hela u-landspolitiken, varav biståndet ju bara utgjorde en del. Andra viktiga områden var handelspolitiken - tullar och kvantitativa restriktioner mot u-ländernas exportprodukter - liksom reglerna för svenska kommersiella krediter och direktinvesteringar i dessa länder. Områdena kom att benämnas "handelspolitiskt" resp. "kommersiellt bistånd" - man kan ju så här efteråt undra vem som mest gynnades av de åtgärder i form av tullsänkningar och exportkreditgarantier som detta bistånd bestod av, låt vara att varje politikomläggning kan anses medföra en kostnad! Finansen ville gärna peka på Sveriges relativt liberala profil i dessa avseenden, som ju kunde sägas i någon mån uppväga vårt magra direkta bistånd; och vi ville också hävda att vår fulla sysselsättning och goda tillväxt ledde till hög import av u-landsvaror, vilket borde ge oss pluspoäng i den internationella givartävlan inom ramen för OECD:s Development Assistance Committee som just börjat.

Men allt detta var svåra frågor och finansens utredningsresurser var mycket blygsamma - jag själv och några departementssekreterare, plus expertis från rättsavdelningen var vad vi kunde mobilisera. Visserligen hade vi förvärvat en del expertis och kontakter under de gångna åren, via prövningen av UD:s utgiftsstat och Nämnden liksom internationellt vid förhandlingar om de fattiga europeiska OEEC-ländernas inlemmande i olika frihandelsarrangemang (min första u-landschock fick jag vid en EFTA-förhandling i Portugal då bilen passerade Lissabons slumområden). Finansens roll vid Sveriges medverkan i de sk Bretton Woods-institutionerna, Valutafonden och Världsbanken, hade också lett till att jag måst tränga in i deras verksamhet, bl.a. då jag tillsammans med Riksbankens Hans Lundström författade propositioner om Sveriges medlemskap i Internationella finansieringsbolaget IFC och Internationella utvecklingsfonden IDA (såsom refereras av Sixten Heppling i en av hans återblickar över svenskt bistånd genom tiderna fick jag själv tillfälle - trots minst sagt oklara regeringsdirektiv - att avge Sveriges ja-röst i Världsbanken till IDA:s inrättande).

Hans Lundström levererade den tändande gnistan genom att någon mellandag i december 1960 ringa mig med frågan - hur skall vi få fart på Sveriges bistånd så att 1-procentmålet kan uppnås? Själv erbjöd han sina tjänster som deltidsssekreterare i någon sorts utredning - hans vikariat på en chefstjänst i banken hade gått ut och viss sysslolöshet hotade. Mitt svar var det vanliga på den tiden: "låt oss ta en lunch på Cattelin och prata om saken!". Lunchen avåts den 3 januari och resulterade i kallelsen till ett möte på finanserna i Storkyrkobrinken några dagar senare. Förutom Hans och jag deltog Ivan Eckersten från finansens rättsavdelning, byråcheferna Sten Lindh och Bengt Rabaeus från UD och Åke Englund från handelsdepartementet samt byråchefen Olof Palme från statsrådsberedningen. Jag framlade en skiss över olika delar av svensk u-landspolicy och vi enades om att Hans skulle skriva direktiv till en översyn. Efter mötet tog Hans och jag Olof i enrum och förklarade att han nu inte bara måste få sin chef Erlander med på att dra igång ett utredningsmaskineri utan också själv måste ställa sig i spetsen för den tjänstemannagrupp som skulle leverera material till de höga beslutsfattarna. Inget av de tre departementen skulle acceptera att något annat departement ledde arbetet och riksbanken var ju helt utesluten - återstod bara statsrådsberedningen, där Olof var den som hade egen u-lands- och biståndserfarenhet från sin tid i Sveriges Förenade Studentkårer. Något motvillig inför ytterligare och svåröverskådliga arbetsuppgifter - han ledde redan den stora studiesociala utredningen och hade också andra uppdrag - lovade Olof att försöka sälja våra idéer till Erlander. Det lyckades: statsministern tog själv på sig ansvaret som ordförande i den prestigeladdade Beredningen för internationella bistandsfrågor, som tillsattes i februari 1961 med ytterligare tre statsråd och en lång rad organisationsrepresentanter, politiker och experter som medlemmar, och han ledde arbetet ända fram till den färdiga propositionen (vars nummer - dvs 100 - hade säkrats långt i förväg genom en uppvaktnings hos de för riksdagsarbetet ansvariga). Olof fick uppdraget att leda en interdepartemental arbetsgrupp och Hans utsågs till beredningens (och tillika arbetsgruppens) sekreterare.

Det blev ett intressant och lärorikt år för både beredningen och arbetsgruppen, i vilken jag företrädde finanserna tillsammans med Eckersten. Det ordnades hearings och beställdes en mångfald promemorior på för utredningar sedvanligt sätt - det mesta av materialet återfinns i nämnda SOU 1962:12. Olof ledde arbetsgruppens verksamhet med fast hand och gott humör allt medan vårt mandat ständigt utvidgades - efter ett tag ansåg han att vårt självtagna namn "Utredningen om det svenska samhället" borde ersättas av "Världsutredningen" och när vi blev alltför bråkiga kunde han hålla upp ett amerikanskt kort med texten "My mind is made up - don't confuse me with facts". Småningom växte också en propositionstext fram ur Hans skrivarverkstad, överarbetades av Olof i vad gällde statsministerns framställning och förelades riksdagen den 23 februari 1962. Min egen insats gällde främst finans- och budgettekniska frågor, särskilt tillskapande av ett nytt anslag till Bilateralt finansiellt bistånd under vilket finansdepartementet fick 20 miljoner kronor - ett stort belopp på den tiden - för att bedriva varubistånd i form av gåvor av skolbokspapper till fyra asiatiska länder, på tillskyndan av UNICEF. Övriga medel som departementet fick disponera, drygt 30 milj.kr., användes för att ge IDA ett extra bidrag tre gånger så stort som Sveriges ordinarie - en generositet som vi förvisso var ensamma om och som värdesattes av mottagaren. Men det verkliga skälet var förstås att det inte fanns kapacitet att placera medlen genom bilaterala krediter eller ytterligare gåvor - först måste en organisation för utredning, förhandling och verkställighet byggas upp i finansdepartementet. För uppgiften anställdes Hans Lundström på en extra byråchefstjänst, och han gavs möjlighet att knyta till sig ett halvduzin kvalificerade medarbetare. Det blev en liten byrå som med stor entusiasm grep sig an både med fortsatt utmejsling av den svenska

biståndspolitiken och med att göra av med de raskt växande anslagen till varugåvor, krediter och konsultinsatser. Under tiden fram till SIDA:s start den 1 juli 1965 var finansdepartementet genom denna byrå en av de tyngsta aktörerna inom svenskt bistånd, vid sidan av UD och NIB.

Ären i Världsbanken 1962-64

Men i denna utveckling hade jag liten del och får i stort sett hoppa över perioden i dessa hågkomster (den är dock värd ett eget kapitel i någon senare skildring). I september 1962, efter deltagande i Världsbankens årsmöte som svensk delegat, tillträdde jag nämligen en tjänst som ekonom och "loan officer" vid bankens nybildade Afrika-avdelning, som leddes av den dynamiske fransmannen Pierre Moussa (han var i början av 60-talet särskilt känd för boken "Afrikas dåliga start").

I Världsbanken, som då hade ca 800 anställda mot dagens väl över 10.000, var vi en handfull svenskar, de flesta nykomlingar liksom jag (Lennart Waern, Bengt Sandberg och Bo Thomé). Bertil Wählstedt var älderman med många år i banken. Högste chefen var den länge eleganta bankmannen Eugene Black, nummer två Burke Knapp, båda amerikaner med internationell erfarenhet. En landsman till dem, Andrew Kamarck, var chefekonom på Afrika-avdelningen - en skicklig analytiker, briljant skribent och mycket snäll person vilket kunde behövas eftersom avdelningen mest bestod av nyanställda européer med uppenbara svårigheter att anpassa sig till denna hybrid mellan en storbank och en amerikansk förvaltningsmyndighet. Våra kunskaper i den statistik och de metoder som banken använde i sina kalkyler och projektioner av ekonomiska storheter var näst intill obefintliga och försök till förnyelse möttes med misstro; vår skolengelska dög inte till interna rapporter och meddelanden till styrelsen utan en omfattande överarbetning av till språket födda chefer, etc. Att finna sig tillrätta i Washington var inte det lättaste - hus att hyra var det gott om men vi råddes att titta på minst 30 stycken innan vi slog till. De första månaderna var jobbiga - först småningom anpassade sig nykomlingarna till den nya tillvaron, som dock hade klara plussidor, inte minst i det välkomnande amerikanska samhället.

Riktigt roligt blev det först när man fick åka på "mission" till något u-land som efter noggranna studier och utredningar befunnits värdigt att erhålla ett världsbankslån för något lönsamt projekt, helst inom infrastrukturen. Ekonomen i bankgruppen samlade då statistik och gjorde intervjuer med företrädare för lokala myndigheter och företag, utländska banker etc. och skrev vid återkomsten till banken en ekonomisk bakgrundspromemoria som stöttes och blöttes i granskande ekonomgrupper på successivt allt högre och mera bankomfattande nivåer, innan den kunde avlåtas till styrelsen. Projektteknisk expertis - ingenjörer, agronomer, finansanalytiker - studerade den föreslagna investeringen ur alla upptänkliga synvinklar, juristerna funderade på avtalstexter och villkor som måste uppfyllas innan det alls blev tal om dragning av någon kredit, och bankens kassa- och likviditetsexperter kopplades in på sätt och tidpunkter för utbetalning av lån, valutor, räntor och amorteringar, etc. När allt var klart och lånet passerat alla instanser i banken - ibland gjorde styrelsen svårigheter, inte så att de avsåg bankchefens propå om godkännande av de aktuella lånet utan snarare klart markerade att man inte ville ha ett liknande förslag en andra gång - fick låntagarens representanter resa till Washington och högtidligt underteckna lånedokumentet. Det formella avtalet var naturligtvis viktigt men än mera betydelsefulla var de s.k. "side letters" enligt vilka låntagaren förband sig att utföra projektet på ett visst, av banken godkänt sätt och som på den tiden var så hemliga att inte ens styrelsen fick se dem.

De första månaderna på Afrika-avdelningen, som alltså var under uppbyggnad, ingick jag i en liten grupp som arbetade med i stort sett hela Afrika söder om Sahara utom vissa fransktalande länder i Västafrika. När det blev dags för min första mission hade mandatet dock reducerats till Öst- och Centralafrika, dvs Kenya, Tanzania och Uganda resp. vad som idag heter Zambia, Zimbabwe och Malawi. Vi var tre personer som skulle klara av bankens ekonomiska och finansiella relationer med sex länder som alla befann sig i olika stadier av frigörelse från kolonialt herravälde (bara Tanganyika och Uganda hade vid den tiden fått sin självständighet). Någon lokal världsbankrepresentation fanns inte, men vi hade stor nytta av att stanna över några dagar i London på vägen ut och konsultera experterna i Colonial Office. Genom avdelningens tillväxt begränsades mitt arbetsområde ytterligare till endast de tre östafrikanska länderna och jag kom aldrig under min världsbankstid till de övriga tre. Men Kenya, Uganda och Tanganyika (senare, tillsammans med Zanzibar, Tanzania) erbjöd tillräckligt med intressanta arbetsuppgifter. Medan de andra två fått sin självständighet under ganska odramatiska former var Kenya fyllt av spänningar och motsättningar mellan olika folkgrupper och ekonomiska intressen. Mau-mau-upproret mot kolonialmakten låg inte långt borta i tiden, landets agrara tillgångar befann sig i stor utsträckning i händerna på brittiska jordägare och storbönder medan det övriga näringslivet (industri, handel) dominerades fullständigt av européer och asiater. Den afrikanska majoriteten bestod av ett stort antal etniska grupper ("tribes") med skilda språk, sedvänjor och historia - och delvis med anspråk på samma jordbruksmark när engelska farmare löstes ut från sina gårdar och ersattes av stora "settlement schemes" för afrikanska småbönder, till vilka såväl brittiska regeringen som Världsbanken lämnade bidrag och lån. Snabb befolkningsökning bidrog till svårigheterna. Två stora befolkningsgrupper, kikuyus och luos, dominerade det politiska spektrum som befrielsekampen frambragt, och de mindre stammarna kände sig hotade av det ledande skikt som kikuyen Kenyatta omgav sig med - till den grad att kolonialregeringen före självständigheten drev fram ett med enhetspartiet KANU konkurrerande parti, KADU (som dock några år senare uppgick i KANU). Men även kikuyus var splittrade i lokala fraktioner och samregerandet med luos (planeringsminister Tom Mboya) skulle inte hålla länge. Infrastrukturen, som sköttes av östafrikanska samarbetsorgan, behövde förnyas men samarbetet vilade på bräcklig grund, liksom Julius Nyerers ställning i Tanzania och Milton Obotes i Uganda - båda utsattes för mer eller mindre framgångsrika kupper under min tid i banken.

I denna motsättningarnas och konflikternas atmosfär blev Världsbanken in med friskt mod och en hel del pengar - det gällde ju att ge de nyligen självständiga länderna en bra start genom att övergångsvis ta över "the white man's burden" när britterna drog sig tillbaka och att satsa på afrikansk företagsamhet och samhällsbyggande. Banklån och krediter ordnades till järnvägarna, hamnarna i Mombasa och Dar es Salaam, huvudvägar och småvägar för jordbruket, "settlement schemes" och té-kooperativ för jordlösa bönder. Det var en sjudande verksamhet med många missions, utflykter i jeepar eller små flygplan till projektområden i de tre länderna och samtal i ministerier och företag om ekonomiska frågor - men också många memoranda och rapporter att skrivas vid hemkomsten till Washington. Livet där var också omväxlande - min period i banken inleddes med Kuba-krisen hösten 1962 och avslutades i tecknet av mordet på president Kennedy och dess efterdyningar under Johnson. Framför allt var mina dryga två år med Världsbanken oerhört lärorika i många dimensioner och det var med saknad jag och familjen vände åter till Stockholm i december 1964 - men så var min överenskommelse med Hans Lundström och finansdepartementet: jag skulle inhämta allt det kunnande och skapa de kontakter som behövdes för att ge det svenska kreditbiståndet till u-länderna ett professionellt innehåll.

1965 - ett märkesår

Den 1 januari 1965 återinträdde jag formellt i min tjänst som byråchefstjänst i finansdepartementet i Stockholm. Det var dock för alla uppenbart att det intressanta innehåll den haft när jag lämnade för Världsbanken fördelats på en handfull andra tjänstemän i departementet - inklusive statssekreteraren Krister Wickman - och att min återstående tid i departementet skulle användas till förberedelser för uppgifter i det nya biståndsverk, med ansvar också för det finansiella biståndet, som Ernst kraftfullt kämpat för sedan han kom till NIB ett drygt år tidigare. En statlig utredning med detta syfte var redan igång, med statskontorets generaldirektör Ivar Löfqvist som ordförande och med Ernst och Hans som synnerligen engagerade medverkande. Min första arbetsdag på departementet ägnades därför åt att intervjua de tre huvudkombattanterna om utredningen och deras strävanden inom dess ram. Vid dagens slut tyckte jag mig kunna konstatera att mina erfarenheter från åren i banken hade förefallit alla tre herrarna så värdefulla att de ville knyta mig som expert till utredningen, och det var också i den egenskapen jag tillbragte det närmaste halvåret. Inte utan slitningar och en viss vånda i den osäkerhet om framtiden som situationen innebar - skulle det nya verket få de resurser det behövde för att göra ett gott jobb? Vilken skulle bli min ställning där, i förhållande till generaldirektören och övrig verksamhetsledning? Hur mycket styrning skulle finansdepartementet vilja utöva med avseende på policy och inte minst i genomförandet av den inte obetydliga "pipeline" som Hans och hans medarbetare arbetat fram - och hur många av dessa medarbetare kunde jag räkna med att få överta? Var det inte tryggare att stanna i finanssen och med ålderns rätt söka konkurrera med kollegorna om den departementsrådstjänst för internationella frågor som skulle inrättas den 1 juli?

Men mitt vankelmod besegrades av insikten att den unika kompetens jag förvärvat i Världsbanken behövdes i det nya biståndsverket. Hans Lundström hade en skiss redo för en avdelning för finansiellt bistånd, med ett dussin tjänster fördelade på två byråer, som utgjorde en hygglig utgångspunkt för den funktions/kompetens-indelade organisation jag ville förverkliga, enligt bankens recept. Bara få av Hans medarbetare förklarade sig villiga att följa med till det nya verket - men viktigt var att Sven Hjalmar Lord, som i departementet handlade det nu rätt omfattande varubiståndet främst till asiatiska länder, skulle bli en nyckelfigur också i verket. Av dem som markerade att det nu var dags att söka sig andra banor var Karl Henrik Willén, som återgick för några år till byggledning för ett svenskt företag, nu i Indien - men han förenades så småningom med oss i det nya SIDA.

Löfqvists utredning blev färdig, remissbehandlades och lades till grund för en proposition till vårriksdagen som i det stora hela accepterades förslagen. Några inslag i beredningsarbetet har fastnat i minnet: en konferens i Saltsjöbaden om det nya verkets policy och arbetssätt, ordnad av UD, FiD och NIB där ländervalsdiskussionens vågor gick höga. Det visade sig inte oväntat att det tekniska biståndets företrädare - UD, NIB - hade andra prioriteringar än finansdepartementet, bl a på grund av en helt annan och längre förhistoria: Etiopien var ju ett tidigt mottagarland som hade starkt stöd inte minst i kyrkliga kretsar och redan ett betydande svenskt bistånd genom CK, och Tanganyika hade "adoperats" av biståndsminister Ulla Lindström. Finansdepartementet hade genom en ganska intrikat urvalsprocess stannat för Afghanistan (där Sixten Heppling var en källa till kunskaper och kontakter) och Sudan (som Hans Lundström kände bl a genom sina riksbanksförbindelser) men hade också inlett kreditbiståndsförhandlingar med Tanganyika. I slutändan blev ju Etiopien och Tanganyika/Tanzania kvar som två av SIDA:s huvudmottagarländer medan Sudan fick allenast en kredit,

huvudsakligen för landsbygdens vattenförsörjning, och Afghanistan aldrig - till följd av inre oroligheter - blev delaktigt av det storstilade kraft- och irrigationsprojekt i Herat-dalen som länge diskuterades för ett kreditbistånd.

Det nya ämbetsverkets namn diskuterades ett tag livligt, särskilt i finanserna. Ernst Michanek hade tidigt bestämt sig för "Swedish International Development Authority (SIDA)" men i departementet var vi inte rädda för litet personkult och lekte med namn som skulle erinra om någon av huvudaktörerna i svenskt bistånd. Ett förslag var "U-Ländernas Landslag", förkortat ULLA och vi hade nog också ett namn för akronymen ERNST även om det blev litet långt...

Redan i maj 1965 kunde vi börja rekrytera till SIDA:s avdelning för finansiellt bistånd. Ett tidigt förvärv var Bengt Sandberg, en ekonomkollega från Världsbanken som återvänt hem till ett bra jobb i svensk bank men inte var obenägen att ge sig in i u-landsbranschen igen. Genom kontakter på departementet fick jag tips om Gösta Westring, som visade sig platsa förträffligt som chefsjurist och som dessutom kunde rekrytera Peter Hegardt till en andra tjänst som avtalsjurist. En plats som "senior economist" annonserades ut och fick som innehavare den klart främste kandidaten, nämligen Lennart Wohlgemut - trots att han till följd av avancerade reseplaner (hemfärd på motorcykel från Israel) inte kunde tillträda förrän i oktober.

Medan det nya SIDA tog form på papperet fick jag successivt ta över det operativa ansvaret för finansens biståndsverksamhet. Kreditdiskussionerna med Sudan och Tanganyika skulle ju följas upp med avtalsförhandlingar, vilka kunde genomföras först under juli och augusti (ingen av oss hade riktigt klart för sig hur hett det då kan vara i Khartoum). I Sudan-krediterna skulle även inrymmas medel till en lokal investeringsbank - lånemedel och en svensk rådgivare. Tjänsten annonserades ut och Lars Ekengren, då 28 (?) år anmälde sig. Vid förhandlings-delegationens besök i Khartoum visade det sig emellertid att banken var en usel affär - bl a hade den satsat stort i ett lokalt pappersbruk för omslagspapper, som utkonkurrerats av en dansk sk handelsstipendiat; denne försörjde sig nämligen i Khartoum genom att sälja gamla exemplar av Berlingske och Politiken till stadens basarer. Förhandlingen om vattenprojektet gick å andra sidan bra och i samband med undertecknandet av avtalet bjöd finansministern på en magnifik buffé på hotellets takterrass, under den stjärnströdda tropiska natthimlen. Ledsagad av värden smakade jag som förste gäst på bufféns läckerheter - varvid en ilsken rödmyra som dolt sig i majonäsen bet mig så illa i läppen att hela ansiktet svullnade upp och jag fick hastigt återgå till mitt rum. Som kompensation bjöds den svenska delegationen av Khartoums polischef att besöka hans hemby vid Nilens strand, samspråka med Koran-lärda präster samt frukostera på nyskjuten duva - och därefter nedlägga ytterligare duvor till kockens och efterföljande gästers glädje.

Genomförandet av Sudan-krediterna lärde oss åtskilligt om svårigheterna att upprätthålla den obundenhet ifråga om upphandlingen till projekten som vi anammat efter Världsbanksförebild (alla andra givares krediter var och är mestadels än idag bundna till anskaffning av varor och tjänster från kreditgivarens hemland). En dag på SIDA uppenbarade sig några sudanesiska unga brorsbarn till presidenten (eller om det nu var finansministern) och annonserade att de hade fått ensamrätt att i Sverige inhandla de rör varmed de svenskfinansierade vattenprojekten skulle förses. De ville nu gärna ha anvisning på någon bra svensk leverantör och förstod inte alls vårt tal om "international competitive bidding" med objektiv utvärdering av anbud som kanske skulle leda till att något helt annat lands leverantörer (och andra brorsbarn) skulle komma i åtnjutande av affären. Lika oförstående till våra principer var två svenska lastbilsleverantörer som räknat med att förse det sudanesiska vattenprogrammet med lastbilar

att köra runt borrhutrustning med. Bara genom att nästan handgripligt demonstrera att bilar med dubbla bakhjul - vilket var det enda som de kunde leverera - var dubbelt så jobbiga att köra med i Saharas sand som bilar med enkla hjul kunde vi övertyga dem om det sunda i vår och sudaneseernas upphandlingsstrategi. Fortfarande kvarstod dock problemet att utytta fordon och utrustning på bästa sätt i detta enorma land - svaret blev en transportekonomisk utredning som genomfördes av konsulter, varav en var en ung civilekonom vid namn Bo Göransson.

Tanzania-krediten blev å andra sidan den första i den lång rad sådana krediter som småningom kom att riktas också mot stora dammar och kraftförsörjning. Till avtalsundertecknandet i Dar es Salaam medförde den svenska delegationen - i vilken Lars Ekengren ingick, nu expert på granskning av ett kooperativt kreditprojekt - en text där kreditbeloppet lämnats öppet i avvaktan på ett sista-minuten-beslut i Stockholm: SIDA åtog sig att tillhandahålla en kredit på "..... million Swedish crowns". Strax före vårt besök på finansdepartementet för det högtidliga undertecknandet fick den nymrättade ambassaden beskedet att krediten skulle vara 6.550.000 kronor och fyllde raskt i beloppets sju siffror i avtalstexten. Våra tanzaniska motparter studerade den noga men såg sig sedan tvungna att avböja en så svindlande stor summa som ju skulle räcka till att dränka halva landet i vatten!

Vattenprogrammen i Afrika och andra kreditfinansierade projekt fick snart större stadga i och med att avdelningen kunde knyta till sig väg- och vattenbyggaren och överingenjören Peter Narfström som teknisk rådgivare. Även andra tjänster fylldes under hösten 1965 och när året var till ända fungerade avdelningen för finansiellt bistånd någorlunda som det var tänkt. Visst blev den fortsatta seglatsen ibland ganska guppig - finanssen släppte sitt grepp över verksamhetens detaljer men behöll en viss styrning via ett särskilt anslag till krediter, med en post för konsulttjänster, och integrationen med övriga SIDA var inte utan problem - men det är en annan historia.