

I KRISENS SPÅR



**Förändrat
bistånd till de
fattigaste länderna
i Afrika**

I KRISENS SPÅR

**Förändrat bistånd
till de fattigaste länderna i Afrika**

JAN CEDERGREN & BERTIL ODÉN

Omslagsbild: Mor och barn i ogästvänligt landskap,
målad av Stephen Williams, Zimbabwe.

ISBN 91-586-0090-6

Layout: Magnus Källström

Omslag: H&B Mediaproduktion AB

Tryck: Gotab

Stockholm, juni 1991

Innehållsförteckning

Förord _____	5
Krisens bakgrund och konsekvenser _____	6
Afrikas tilltagande marginalisering i världsekonomin _____	6
Krisen och statens roll _____	9
Hur skall det svenska biståndet förhålla sig till strukturanpassningsprogrammen? _____	14
Krisen och biståndets fattigdomsinriktning _____	17
Krisen och miljön, befolkningstillväxten och kvinnorna _____	19
Krisen och tillväxten _____	19
Handlingsprogram _____	21
Skuldfrågor _____	21
Biståndets roll för att skapa förutsättningar för ökad produktion – "enabling environment" _____	22
Kunskapsuppbyggnad och institutionsutveckling _____	22
Fattigdomsbekämpande bistånd och stöd till sociala sektorer _____	24
Demokrati, mänskliga rättigheter och pluralism _____	26
Korruptionen och biståndet _____	28
Driftstöd och löneförstärkningar _____	29
Villkor i biståndet – ekonomiska och politiska _____	33
Landprogrammering i krisländer _____	34
Krisanpassningens konsekvenser för SIDA:s organisation och arbetsmetoder _____	36
Konsekvenser för SIDA _____	36
Landspecifika åtgärder _____	36
Sammanfattning _____	38
Några utgångspunkter _____	38
Förslag när det gäller biståndets inriktning på olika områden _____	39

Förord

I APRIL 1990 beslöt SIDA att låta utföra en utredning om hur biståndet borde utformas till krisdrabbade länder i Afrika. Utredningen kan ses som ett led i SIDA:s kontinuerliga omprövning av biståndets innehåll och former som ägt rum under 80-talet. Omorganisationen 1986 var ett viktigt steg och den s k rollutredningen som påbörjades 1988 var ett annat. Biståndsmiljöns snabba förändringar, inte minst de djupa ekonomiska kriserna under 80-talet, har också förändrat förutsättningarna i biståndssamarbetet. Kraven på anpassning, omprövning och förnyelse i biståndet har ökat.

Vi vill med denna utredning på ett praktiskt plan komplettera och konkretisera tidigare utredningar om svenskt bistånd till Afrika, bl a UDs omfattande arbete som resulterade i rapporten "Recovery in Africa" (1988), riktlinjerna i biståndsdelen av budgetpropositionen 1988/89, SIDA:s seminarium "Development Assistance for the 90-ties – Adjusting the Perspective" (1989) och SIDA:s rollutredning (1989).

Syftet med rapporten är:

1. Att systematisera problem och erfarenheter från några av de hårdast drabbade länderna i Afrika.
2. Att föreslå ett antal åtgärder för att förbättra SIDA:s stöd till dessa länder. Härvidlag bör denna rapport utgöra underlag för utarbetande av landspecifika handlingsplaner.
3. Att peka på ett antal områden där fördjupade studier är önskvärda.
4. Att ingå som en del av SIDA:s fördjupade anslagsframställning.

Problemen i Afrika har beskrivits och analyserats i otaliga dokument. Vi gör inga försök till sammanfattningar eller värderingar av dessa. Dock redovisas ett antal utgångspunkter för vårt förslag till handlingsprogram. Många rapporter och analyser om situationen i Afrika är övergripande, och allmänna, inte minst i sina rekommendationer. Vi försöker vara konkreta och tydliga.

Som krisdrabbade svenska mottagarländer för biståndet i Afrika har vi något godtyckligt utpekat Angola, Etiopien, Guinea-Bissau, Moçambique, Tanzania, Uganda och Zambia. Även om vi velat koncentrera diskussionen och förslagen på just dessa länder torde rapportens innehåll i mycket också vara relevant för andra mottagarländer.

Studien är på intet sätt heltäckande. Den koncentreras på ett antal frågor som direkt berör biståndsverksamheten.

Krisens bakgrund och konsekvenser

Afrikas tilltagande marginalisering i världsekonomin

AFRIKA SÖDER OM Sahara har under 1980-talet kommit att spela en alltmer perifer roll i världsekonomin. Regionen har minskat sin andel av världsexporten från 2,4% år 1970 till 1,7% år 1985. Dess andel av råvaror utom olja sjönk ännu mer dramatiskt – från 7 till under 4%. Exportens innehåll är i hög grad oförändrat. Råvaror (inkl olja) utgjorde 93% av exporten år 1970 och 88% år 1985. Bytesförhållandet (förhållandet mellan priserna på exportvaror och importvaror) för området har försämrats, särskilt under 1980-talet. Om det sattes till 100 år 1971, hade det minskat till 92 år 1980 och 75 år 1989.

Afrika söder om Sahara har också den största utlandsskulden i förhållande till BNP och exportinkomster av alla regioner. Regionens utlandsskuld gäller i större utsträckning än för andra regioner i tredje världen lån från IMF, Världsbanken och bilaterala biståndslån. Privata kapitalet har under 1980-talet ägnat allt mindre intresse åt dessa länder. Privata investeringar och kommersiella lån till SADCC-regionen var i slutet av 1980-talet mindre än 1/4 av biståndsflödet.

Genomsnittligt har människornas situation i Afrika försämrats både i absoluta tal och i än högre grad i förhållande till resten av världen. BNP/inv för regionen har under detta årtionde sjunkit med 2,2% per år, jämfört med t ex Östasiens genomsnittliga ökning med 6,7% per år och Sydasiens ökning med 3,2%.

De afrikanska länderna söder om Sahara står för ca 11% av tredje världens befolkning. Enligt World Development Report 1990 levde 1985 ca 16% av världens fattiga i detta område. Enligt samma källa ökar den andelen till ca 30% år 2000, en ökning i absoluta tal med ca 100 milj. Regionen är den enda i tredje världen där det absoluta antalet fattiga beräknas öka under 1990-talet. Uttryckt på mest förenklade sätt beror detta på låg ekonomisk tillväxt och snabb befolkningsökning. Båda dessa faktorer påverkas av den snabba expansionen av aids. Miljöförstörelsen begränsar tillväxten på både kort och lång sikt.

De senaste årens trend i riktning mot ett allt mindre intresse från omvärlden och en allt mer marginell roll i världsekonomin kommer sannolikt att förstärkas under 1990-talet. Länderna i Afrika söder om Sahara och speciellt de som är i djupast kris skulle därmed bli ännu mer biståndsberoende. Samtidigt

öppnar denna situation tillsammans med utvecklingen i Sydafrika en möjlighet för ökat afrikanskt samarbete och en utveckling mindre styrd utifrån.

Några faktorer som påverkar de afrikanska ländernas position i världsekonomin är:

1. Sovjetunionen har övernog med sina egna ekonomiska och politiska problem, och håller på att dra sig tillbaka från tidigare s k klientländer i Afrika, till vilka Angola, Etiopien och Moçambique hör. Afrika är inte längre en spelplan för supermaktsmotsättningar. Resursflödet från Sovjetunionen till en del afrikanska länder i form av lån och bistånd minskar och ersätts av krav på återbetalningar. USA å sin sida tappar också det politiska intresset för sina klienter i området. När den politiska situationen i Angola och Moçambique har "lösts" på ett för Washington acceptabelt sätt kan möjligen de nya regeringarna i dessa länder påräkna visst USA-stöd under en period, men sedan torde USAs intresse för Afrika söder om Sahara vara minimalt, med undantag av Sydafrika, av kommersiella skäl och på grund av sina mineraler. Att supermakterna drar sig tillbaka innebär samtidigt ökat utrymme för de afrikanska regeringarna att agera självständigt.
2. Utvecklingen i Östeuropa gör att företag och banker framför allt i Europa, men också i Nordamerika, satsar där. Östeuropa konkurrerar också om biståndet. Dessa faktorer kan komma att bidra till mindre lån och investeringar liksom mindre bistånd.
3. Den pågående regionaliseringen av världsekonomin, t ex EGs utveckling, samarbetet USA-Canada samt samarbetet mellan Japan och länderna i Sydostasien, kan också bidra till att ytterligare isolera de afrikanska länderna söder om Sahara.
4. Regionaliseringen kan komma att kompletteras med ökad protektionism. Ett exempel är GATT-förhandlingarnas svårigheter.
5. Även om den ekonomiska tillväxten i länderna söder om Sahara på 1990-talet skulle bli högre än under 1980-talet, kommer köpkraften att fortsätta att vara låg och innebära att regionen blir av begränsat intresse som exportmarknad.
6. Regionen kommer att drabbas av en fortsatt utveckling där ny teknologi i industriländerna ersätter eller minskar behovet av mineraler.
7. Kriget i Mellanöstern har bidragit till att fokusera den rika världens intresse på annat än dessa afrikanska länder. Återuppbyggnad och manövrerande i det nya politiska läget i Mellanöstern kommer att ta stort utrymme i de rika industriländerna.

Till dessa faktorer kommer två som är direkt biståndsrelaterade:

8. "Aid fatigue". "De afrikanska länderna kommer ju aldrig ur sin kris, och korrupta är de också". Två sätt att uttrycka den tveksamhet som under hand luftas av representanter för biståndsgivande länder. Biståndsgivarna

som grupp tenderar också att vilja flytta fokus för sin uppmärksamhet till nya områden efter ett antal år.

9. Anti-apartheidfaktorerna bortfall resulterar i att länderna i södra Afrika får konkurrera om bistånd med övriga länder i tredje världen utan den "extra-premie" som utgått, genom att biståndet till SADCC-länderna av en del givare sågs som en del av anti-apartheidpolitiken och/eller som kompensation för att man inte införde sanktioner mot apartheid-Sydafrika.

Sammantaget ger dessa faktorer en mycket mörk bild av förutsättningarna för hela Afrika söder om Sahara och naturligtvis särskilt för de värst krisdrabbade länderna. Länderna riskerar att bli ointressanta för alla utom de egna invånarna och ett antal internationella gruvbolag.

Den viktigaste faktorn som bromsar en ökad isolering för regionen är de pågående strukturanpassningsprogrammen, vars handelsliberalisering, öppnande av de nationella ekonomierna och idé om exportledd tillväxt kan skapa ökad integrering med de rika ländernas ekonomier. Till detta bidrar också den rika världens intresse av att skuldåterbetalningarna sköts, vilket hittills resulterat i omfattande bistånd och hårda villkor för den ekonomiska politiken. Den linjen kan komma att hållas även på 1990-talet.

Erfarenheterna av de första årens strukturanpassning i några länder visar att den negativa ekonomiska utvecklingen har gått att vända, om än i långsammare takt än som förutsetts. Det är dock ännu för tidigt att dra mer definitiva slutsatser av programmets möjliga resultat.

Apartheids fall och Sovjetunionens tillbakadragande innebär att länderna i området får större utrymme för eget agerande. En påtvingad delvis avlänkning från världsekonomin centrum kan på lång sikt åstadkomma en mer självgenererande utveckling i Afrika baserad på ökad mobilisering av egna resurser. Därvid skulle ett majoritetsstyrt Sydafrika kunna spela en viktig roll som dynamo. (Förutsatt att Sydafrika efter apartheid kan åstadkomma ökad ekonomisk tillväxt.) För internationella företag kan Sydafrika, om landet bedöms som stabilt, komma att betraktas som inkörsporten till SADCC-regionen och kanske t o m till länderna söder om Sahara.

Den pågående demokratiseringsprocessen i området kan möjliggöra en ökad dynamik på det ekonomiska området. Den torde också vara en avgörande faktor för att på sikt öka effektivitet och legitimitet i statsapparaten. Avsevärda fördelar kan hämtas i en ökad mobilisering av inhemska resurser i många länder. Om denna process och hårt villkorade strukturanpassningsprogram är förenliga återstår att se.

En slutsats av ovanstående är att de afrikanska länderna även på lång sikt kommer att vara beroende av omfattande bistånd. Detta bistånd kommer att i hög grad gälla stöd till Afrika söder om Sahara. Afrikas minskade betydelse för de rika länderna kan också innebära att det totala biståndsflödet minskar. Det svenska biståndets relativa betydelse skulle då öka i takt med att andra

länder minskar sitt bistånd. I den situationen blir det under 1990-talet viktigare än någonsin att öka det genom SIDA slussade gåvobiståndet till Afrika, särskilt krisländerna.

Krisen och statens roll

BISTÅNDET HAR SEDAN det påbörjats i hög grad varit utformat som samarbete mellan statliga eller internationella biståndsorganisationer och regering och statsapparat på mottagarsidan. Staten betraktades som huvudinstrument för nationsbyggande och utvecklingsplanering både av givare och mottagare. Planering och genomförande av bistånd förutsätter normalt samarbete mellan statsapparaten i mottagarlandet och biståndsorganisationerna. Formellt var det mottagarlandets regering som avgjorde till vilka sektorer och projekt som biståndet skulle gå. Biståndsgivare, som i sina egna länder aldrig skulle acceptera statligt planerad ekonomi, krävde av biståndsmottagarna att de skulle upprätta femårsplaner, så att ramarna för biståndet blev klara. Sådana femårsplaner ingick i 1960-talets biståndskonditionaliteter, på samma sätt som i IMF-avtal och strukturanpassningsprogram i dag.

Biståndet förutsatte samarbete med mottagarlandets statsförvaltning. Samtidigt gjorde biståndet det möjligt att expandera denna statsförvaltning och övrig offentlig sektor i snabb takt. När krisen under 1980-talet resulterade i att statens legitimitet urholkades och förvaltningens kapacitet snabbt försvagades, innebar det också en kris för biståndet. Biståndets och statens symbios innebär att statens kris också är biståndets kris.

Statens kris i många länder i tredje världen utvecklades parallellt med och inte utan inflytande från statens kris eller ifrågasättande i både den första och andra världen. I de västliga industriländerna vann monetarism och nyliberalism insteg inte bara i Reagans USA och Thatchers Storbritannien. Den välfärdsstat som etablerats, ifrågasattes, åtminstone delvis, även i socialdemokratiskt styrda länder. Kraven på att statens roll skulle begränsas i Afrika påverkades av att detta var ett aktuellt ämne i de biståndsgivande länderna. I de f d socialistländerna har den statsstyrda, planekonomiska modellen helt havererat. Afrikanska regeringar som sett denna modell som ett alternativ till den kapitalistiska står utan förebilder och har förlorat en del av sitt politiska och ekonomiska stöd.

Innan vi går in på vilka effekter statens kris får på biståndet vill vi kortfattat redovisa en modell för den post-koloniala utvecklingen och statens roll i denna. Vi tror att den bidrar till förståelsen av dagens kris.

Statens roll i Afrikas post-koloniala utveckling

KAMPEN FÖR SJÄLVSTÄNDIGHET i de flesta afrikanska länder söder om Sahara fördes av en bred anti-kolonial social koalition. Den inkluderade bl a lärare, tjänstemän, arbetare, bönder och handlare. Målet för denna politiska allians efter självständigheten var att förvandla det koloniala samhället med dess kraftiga

ekonomiska och sociala obalanser till en nation, präglad av tillväxt och bättre balans.

I de flesta länder, även de som accepterade marknadsekonomin, blev staten huvudinstrumentet för att planera och kontrollera, för att skapa en gemensam uppfattning i samhället och för att åstadkomma ekonomisk och social utveckling. Att staten fick denna roll hade flera orsaker. Många i de anti-koloniala allianserna kopplade ihop kolonialmakten med kapitalismen, med påföljd att den senare uppfattades som något negativt. Ekonomin i de flesta kolonier var vid självständigheten utvecklad och bestod i huvudsak av enklavproduktion för export av jordbruksprodukter och mineraler. Den del av samhället som självständighetsrörelserna kunde få kontroll över var förvaltningen. "Förväntningarnas revolution" hos delar av befolkningen ställde krav på snabb utveckling. Viktiga områden där dessa förväntningar var särskilt stora var t ex undervisning, hälsovård och vattenförsörjning.

De viktigaste sektorerna utanför staten var i de flesta länder det exportinriktade jordbruket, familj jordbruket och i vissa fall mineralutvinning.

Industri, handel och framför allt jordbruk tänktes åstadkomma det ekonomiska överskott som behövdes för den nationella utvecklingen. Huvudinstrument för att åstadkomma nödvändig styrning och kontroll skulle vara staten. Den skulle bli se till att social och fysisk basservice kom hela befolkningen till del. Den elit som tog kontroll över statsapparaten kunde sägas ha en form av utsagd överenskommelse med de övriga grupperna.

Staten skulle åstadkomma en utvecklingsmodell, baserad på samförstånd. Därför ansågs inte något pluralistiskt politiskt system behövas. Ett enpartisystem var också att föredra eftersom det minskade riskerna för etniska konflikter. Det politiska systemet anslöt sig härvidlag till gamla afrikanska traditioner.

Krisen som intensifierades under 1980-talet berodde bl a på, och förstärkte samtidigt, den postkoloniala modellens misslyckande. I länder med utåtriktad strategi lyckades kapital och bistånd inte förändra de koloniala obalanserna. Bistånd till industrisektorn i länder där staten intervenerade misslyckades också, liksom olika typer av statligt styrda jordbruksinsatser. Småbrukarna, den överväldigande majoriteten av ländernas befolkning, fick nästan inget stöd och fortsatte att arbeta med extremt låg produktivitet. Samtidigt försökte staten pressa ut ett överskott från denna kategori, bland annat genom låga producentpriser. Utan snabb produktionsstillväxt kunde det statliga stödet till de snabbt expanderande sociala sektorerna och fysisk infrastrukturen inte upprätthållas och dessa förföll i takt med att krisen fördjupades.

I länderna i södra Afrika tillkom effekterna av Sydafrikas attacker och destabilisering. Värst drabbade är Moçambique och Angola, som inte upplevt fred någon gång sedan självständigheten och där kriget sedan början av 1980-talet inneburit att länderna befunnit sig i en permanent katastrofsituation.

Sjukvård, undervisning och fysisk infrastruktur förföll och statens legitimitet urholkades. Till detta bidrog ytterligare den ökade repressionen som blev statens metod att möta missnöje och kritik.

Under denna period baserades biståndsgivarnas utvecklingsstrategier och utvecklingsteorier på antagandet att utveckling i enlighet med någon form av moderniseringsparadigm var ett nationellt mål i mottagarländerna och att statsapparaten huvuduppgift var att bidra till denna utveckling/modernisering.

Staten betraktades därvid som relativt homogen, autonom och med ekonomisk och politisk makt. Den ansågs ha kontroll över de externa ekonomiska förbindelserna och tillräcklig administrativ och ledningskapacitet att genomföra utvecklingsplaner. Därför krävde biståndsgivarna att utvecklingsplaner skulle ligga till grund för biståndet. När mottagarförvaltningen inte klarade att åstadkomma sådana planer, ställde biståndsgivarna konsulter till förfogande som satt i planeringsministerierna och utarbetade planer, baserade på den väv som drömmar och ekonometriska modeller är byggda av.

Den lokala elit som fick makten över statsapparaten i de självständiga nya länderna hade dock sällan, eller i alla fall i allt mindre utsträckning ju längre tid som gått efter självständigheten, den syn på staten som biståndsgivarna utgick ifrån. De gav heller inte den absoluta prioritet till nationell utveckling som biståndsgivarna antog. I stället förstärktes det paternalistiska draget. Den politiska ledningen använde kontrollen över statsapparaten för att belöna bundsförvanter och stödja släktingar och andra till vilka man hade traditionella band. Denna "kulturkrock" när det gäller synen på staten och dess roll bidrog sannolikt till att biståndsgivarna dröjde med att på allvar reagera inför krissymptomen. (Samtidigt kan sägas att just detta att använda kontrollen över statsapparaten för att belöna dem som stöder makthavarna inte är något unikt för Afrika, jfr t ex presidentens utnämningsspolitik i USA.)

Den ekonomiska krisen framtvängde omvälvande stabiliserings- och strukturanpassningsprogram enligt IMF- respektive Världsbanksmodell, vilket i sin tur minskade regeringarnas eventuellt kvarvarande förmåga att uppfylla sin "överenskommelse" med befolkningen, samtidigt som programmen åtminstone på kort sikt rätade upp en del av de makroekonomiska obalanserna.

Krisen och strukturanpassningen har också inneburit att olika grupper inom eliten skärpt sin kamp om kontrollen över statsapparaten. Att arbeta inom staten har varit viktigt för att nå ekonomisk och social framgång, inte bara för medlemmarna i kleptokratiska regeringar utan också för tjänstemän på hög och mellannivå.

Statens bristande legitimitet har ytterligare urholkats av att regeringen i många av de mest krisdrabbade länderna blivit extremt beroende av bistånd för budgetfinansiering, importfinansiering och utlandskuldens hantering. Särskilt de makroekonomiska villkor som IMF och Världsbanken ställer har blivit styrande för regering och statsförvaltning i många länder, vilket också urholkat tilltron till staten.

Stora delar av befolkningen har drabbats av krisen, liksom av de kortsiktiga effekterna av de IMF- och Världsbanksstödda stabiliserings- och struktur-

anpassningsprogrammen. Utrymmet för dem att framföra missnöje och förslag till ändringar har varit begränsat. Interna och externa impulser, bland annat från utvecklingen i Östeuropa, har dock under 1989 och 1990 resulterat i ökad mobilisering av de inhemska krafter som önskar ett mer pluralistiskt samhälle, ofta symboliserat av kravet på ett flerpartisystem. Regeringarna i många av krisländerna har tvingats till eftergifter och löften om förändringar.

Man kan notera att statens bristande kapacitet och legitimitet enligt beskrivningen ovan inte endast är ett resultat av politisk ideologi. Utvecklingsplaner och överdimensionerade statsapparater har kännetecknat både socialistiskt styrda och marknadsorienterade länder. Statens kris är delvis en del av underutvecklingen.

En viktig förutsättning för en ny nationell utveckling är att staten "avprivatiseras", d v s att staten i huvudsak fungerar som ett instrument i det allmännas tjänst.

Biståndets roll

BISTÅNDETS ROLL i förhållande till den urholkade staten i krisländerna beror på flera faktorer. En är i vilken utsträckning denna statsapparat kan och bör rehabiliteras så att den kan fortsätta att vara ett viktigt instrument för utvecklingen, fast på färre områden än tidigare. Världsbanken har på denna punkt under 1980-talet svängt från att i början av årtiondet driva tesen att statsapparaten inflytande skall vara minimalt, till att i slutet av samma årtionde intensivt plädera för att staten har en synnerligen viktig roll för att förbättra de sociala sektorerna och infrastrukturen och att biståndsgivarna måste satsa väsentligt mer på att stödja staten på dessa områden.

En annan faktor är vilken roll staten i krisländerna tillåts spela av andra aktörer med inflytande i sammanhanget, som t ex transnationella företag, internationella organisationer, etniska och regionala grupperingar och lokalsamhällen. Till dessa aktörer hör också biståndsgivarna. Om dessa fortsätter att kanalisera huvuddelen av sitt bistånd via statsapparaten, kan en rehabilitering av denna på vissa områden komma till stånd, dock med kraftigt biståndsinflytande. Om biståndsgivarna däremot i allt mindre utsträckning samarbetar med statsapparaten försvagas denna ytterligare.

Förutsättningarna för att med ytterligare bistånd till den nuvarande statsapparaten åstadkomma förbättringar för den fattigare delen av befolkningen, har försämrats i takt med minskad kapacitet och legitimitet tillsammans med ökad korrupktion. Relationen givare - mottagare har blivit alltmer ojämn, samtidigt som dessa ojämna partners har ett gemensamt intresse att fortsätta som försvårar förändringar av biståndet.

Alternativ till statsapparaten som mottagare av biståndet är t ex företag, organisationer, folkrörelser, lokala grupper och andra aktörer. En ökad satsning på dessa skulle kräva en omorganisation också på biståndsgivarsidan. Om en sådan omorganisation är önskvärd eller inte hänger samman med vilken syn man har på statens roll i de afrikanska länderna.

Vi anser att en stark och effektiv statsapparat behövs, ehuru inom en bantad offentlig sektor. Nationalstaten med alla dess problem är den minst dåliga samhällsorganisationen i Afrika och behövs även med ökat regionalt samarbete. Den behövs förutom för att utgöra nattväktarstat också för att utveckla infrastruktur och social service. Någon alternativ organisation för "nation building" finns inte. Därför anser vi att bistånd måste satsas för att förbättra statsapparaten effektivitet på utvalda områden. Det gäller att på kort sikt undvika att statsapparaten helt urgröps på områden där den kommer att vara nödvändig också på lång sikt.

Detta innebär avväggningsproblem: Vilka delar av den nuvarande statsapparaten bör effektiviseras och vilka skall skrotas? Svaret är olika i olika länder, men att t ex många statliga företag bör försvinna eller tas över av privata intressen torde vara klart. Andra åter bör förbli statliga, men bli mer självständiga och effektivare.

Mot denna bakgrund måste frågan om förvaltningsbistånd diskuteras. Är det möjligt att åstadkomma förbättringar genom att försöka bidra till att centrala delar av statsförvaltningen effektiviseras? Går det att minska korruptionen, skapa utrymme för statliga löner som gör att de statsanställda kan försörja sig utan att ta extraknäck som de sköter på arbetstid? Eller bidrar allt sorts bistånd till att nuvarande parasitära statsapparat hålls under armarna och en nödvändig radikal förändring försenas?

I många afrikanska länder är partiet (för ofta är det fråga om – åtminstone de facto – enpartisystem) och statsförvaltning de enda aktörer med nationell täckning som nått också de lokala nivåerna. Övriga organisationer/aktörer har sällan den organisation och de resurser som krävs för att ställa krav på statsmakten. Fackföreningarna är ofta styrda av förvaltning och parti, småbönderna som utgör majoriteten av befolkningen är inte organiserade alls, borgarklassen är synnerligen rudimentär. Det är därför svårt att på kort sikt se politiska allianser av någon styrka, som framgångsrikt skulle kunna kräva förändringar.

Samtidigt har statens kris, den ekonomiska liberaliseringen, förändringarna i Östeuropa, biståndsgivarnas nya slagord om "enabling environment" åstadkommit att "det institutionella landskapet" i många afrikanska länder har blivit mer varierat och flexibelt med ökad öppenhet för förändringar.

SIDA kan i detta läge bidra till förändringar av den centrala statsförvaltningen också med andra metoder än förvaltningsstöd till centrala institutioner, t ex genom att förstärka den lokala förvaltningen eller genom att stödja organisationer, verksamheter och grupper som kan ställa krav.

Andra samarbetspartners för biståndet är de som kan bidra till ökad pluralism och demokrati i krisländerna. Detta kan nämligen normalt inte kommenderas fram eller åstadkommas "uppifrån" via statsapparaten, än mindre utifrån via biståndsorganisationer. Det kan däremot åstadkommas genom ökat tryck underifrån. Aktörer kan vara fristående fackföreningar, yrkessammanslutningar, massmedia i länder där åtminstone ett visst utrymme

för fria sådana föreligger, olika lokala organisationer, kvinnogrupper etc. Biståndsgivare måste på detta område agera med stor varsamhet för att inte bli det goda uppsåtets fiende.

Olika metoder att lämna bistånd direkt till grupper på detta område bör utredas för respektive land. Denna uppgift inkluderar att identifiera de verksamheter på området som pågår. En nackdel ur biståndsadministrativ synpunkt med denna form av bistånd är att det kräver mycket administrativt arbete för i landramssammanhang små belopp. Denna biståndsadministrativa komplikation gäller dock så gott som allt fattigdomsinriktat bistånd.

Biståndet har aldrig och bör inte heller fortsättningsvis enbart kanaliseras via mottagarländernas statsapparater. I den debatt som nu förs om statens roll, med en hel del ideologiska övertoner, är det dock viktigt att betona vikten av att statsförvaltningen i mottagarländerna blir effektivare. Att biståndet stöder ett sådant syfte och samtidigt också arbetar via andra kanaler, inte minst för att på kort sikt nå fattiga grupper, är naturligt.

Hur skall det svenska biståndet förhålla sig till strukturanpassningsprogrammen?

UTGÅNGSPUNKTEN ÄR ATT strukturanpassningsprogrammen (SAP) kommer att fortsätta att dominera krisländernas ekonomiska politik under 1990-talet. Även om vissa modifieringar sker för att t ex ta större hänsyn till effekterna i de sociala sektorerna, kommer de grundläggande målen för SAP att finnas kvar. Villkoren kan komma att ytterligare utvidgas, just genom att komplexiteten i programmen ökar. Dock kan skönjas en besvikelse över att SAPs resultat inte är bättre och tydligare. Vilka effekter det får för biståndets inriktning är för närvarande oklart. En tänkbar utveckling är att Världsbanken minskar andelen makrobistånd och ökar andelen projektbistånd.

De svenska biståndsmyndigheterna anser att stabiliseringsprogram och SAP behövs för att få bort de kraftiga ekonomiska obalanser som utvecklades till kris i många länder i början på årtiondet. Samtidigt har svensk biståndspolicy inneburit att i ökad utsträckning motverka den urholkning av sociala sektorer som först krisen och sedan SAP åstadkommit och som blivit allt tydligare med åren. Världsbanken har sedan 1989 också uppmärksammat denna utveckling vilket framgår av dess Long Term Perspective Study från 1989 och World Development Report 1990. Resultatet i ett krisland som Moçambique är att vissa Världsbanksdokument rekommenderar kraftigt ökade satsningar i t ex undervisningssektorn, hälsosektorn och för infrastruktur på landsbygden, samtidigt som kraven på minskade budgetutgifter och liberalisering av produktion och utrikeshandel kvarstår.

En grundläggande fråga för hur det svenska biståndet skall förhålla sig till SAP är om det finns något sätt att integrera hänsynen till den fattiga majoriteteten i själva SAP, eller om man som hittills måste "gå efter och städa upp"? Ett skäl

till att den senare modellen använts är att något klart alternativ inte ansetts ha funnits. I andra- och tredjegerationens SAP försöker regeringar och Världsbanken dock att låta särskilda stöd till t ex de sociala sektorerna byggas in i SAP. Samtidigt innebär de fortsatta stegen i SAP att aktörerna faktiskt närmar sig förändringar i existerande strukturer, vilket politiskt är väsentligt svårare än att t ex korrigera valutakurser, minska bankutlåning och budgetunderskott. Vilka resultat detta får återstår att se. Idealiskt för krisländerna vore att i stället börja med ett fattigdomsinriktat utvecklingsprogram och med detta som bas bygga in de SAP-moment som då får utrymme.

Stödet till SAP har hittills utgått i form av varubistånd och betalningsbalansstöd, delvis inom ramen för det s k särskilda programmet för Afrika (SPA) som syftar till att mobilisera extra resurser för de fattigaste länderna. SPA-programmet är nyligen utvärderat (Översyn av Sveriges bidrag till SPA-1) och enligt denna utvärdering har insikten ökat om att de ekonomiska reformprogrammen är en nödvändig, men inte tillräcklig förutsättning för en bärkraftig utveckling i SPA-länderna. I teorin har behovet av mer integrerade insatser, med utgångspunkt från mer fattigdomsinriktade program accepterats, men detta har inte slagit igenom i praktiken.

Mellan 40% och 50% av landramarna till Moçambique och Tanzania har de senaste åren bestått av varubistånd. Det har bidragit till att framför allt existerande industri kunnat utnyttja en större del av sin produktionskapacitet, men knappast till någon omstrukturering av ekonomin. I bl a dessa länder har s k motvärdesbetalningar för varubiståndet utvecklats till en viktig källa för budgetfinansiering, vilket skapat en ny form av biståndsberoende.

Utvärderingen av det särskilda stödet för Afrika gav bl a följande rekommendationer:

- fortsatta och ökade aktiviteter på skuldlättnadsområdet,
- de svenska bidragen bör minskas till internationella organisationer som slussar dessa vidare i form av lån och därigenom ökar mottagarländernas skuldbörda,
- inga ytterligare bidrag till IMF:s ESAF-program,
- samfinansieringar med Världsbanken bör undvikas. Parallellfinansiering är att föredra,
- stöd till sektoranpassningslån kan utgå, dock endast till sektorer där SIDA har goda kunskaper och kan påverka dialogen.

Genom att strukturanpassningsprogrammen (SAP) innebär förändringar bidrar de också till att skapa opinioner. I kölvattnet på den ekonomiska konditionaliteten har i biståndsgivarsfären skapats krav på politisk konditionalitet, ofta konkretiserad med införande av flerpartisystem. Samtidigt har i de SAP-utövande länderna rörelser för ökad pluralism, folkligt inflytande och demokrati vuxit fram, ofta i opposition mot effekterna av SAP. Hur kan vi med bistånd stödja demokratiska krafter i mottagarländerna, krafter som alltså inte alltid är positiva till SAP? Ligger det en motsättning i att

å ena sidan stödja SAP, som ofta kräver att ansvarig regering använder auktoritära metoder för att genomföra anpassningen, och å andra sidan ge stöd till rörelser, organisationer och institutioner som ökar pluralism och folkligt inflytande och som är kritiska till effekterna av SAP?

Det svenska stödet till SAP bör ses som en del av det kortsiktiga överlevnadsbiståndet till länderna i kris, eftersom de obalanser som åstadkommit i ekonomin måste rättas till för att någon form av långsiktig utveckling skall vara möjlig. Även Världsbankens ståndpunkt är numera att SAP bara är en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för bärkraftig utveckling. Sverige bör gradvis och i den takt förutsättningarna medger, överföra medel från varubistånd och betalningsbalansstöd i SAP till mer fattigdomsinriktade program.

SAPs huvudmål är att öka produktion och export och därigenom bli öka möjligheterna att återbetala utlandsskulden. Stödet till SAP har bidragit till att åstadkomma bättre ekonomisk balans, men har ännu inte åstadkommit särskilt mycket vad gäller strukturförändring. I stort sett alla större biståndsgivare lämnar stöd till SAPs direkt tillväxtinriktade delar (i första hand varubistånd och betalningsbalansstöd). Det omfattande stödet från andra källor skulle kunna göra det lättare att gradvis minska det svenska, utan att skapa problem på mottagarsidan. De resurser som därmed frigöres bör inriktas på direkt fattigdomsbekämpande bistånd. Sådan verksamhet bör ha större möjligheter att fungera i den miljö som skapas av SAPs ökade liberalisering och den av marknadskrafter i större utsträckning styrda produktionen. Behovet av sådan verksamhet ökar också på grund av att marknadskrafterna samtidigt som de ger ökad dynamik också skapar ökad stratifiering. Detta resulterar i den afrikanska miljön, om inga direkta åtgärder sätts in, till att antalet fattiga ökar.

Vad som krävs inom ramen för strukturanpassningsprogrammen är ett bistånd som både stimulerar tillväxt och som angriper fattigdomen. Tillväxten kan inte bara skapas i den moderna sektorn. Det fattigdomsinriktade bistånd vi här talar om syftar också till att skapa förutsättningar för de fattigare delarna av befolkningen, främst småbönder, att öka sin produktion och produktivitet och därmed medverka i tillväxten. Stöd till utbildning och bättre hälsa är också förutsättningar för tillväxt.

De produktionsinriktade sektorerna kommer alltid att ha lättare att dra till sig både interna och externa resurser. De sociala sektorerna kommer att ha svårare att hävda sig. Mot bakgrund av den relativt dystra prognos som skisserats i inledningen, vore det självklart att biståndet genom SIDA till dessa länder fick en tyngdpunkt på fattigdomsbekämpning, även om detta är svårare och mer kapacitetskrävande.

Villkor i biståndet – ekonomiska och politiska

BISTÅNDET HAR ALLTID varit förenat med villkor. Skuldskrisens utlösning i början av 1980-talet resulterade i krav från banker och regeringar att få garantier för återbetalning av utestående lån. Detta i sin tur var en viktig orsak till att IMF

och Världsbanken började ställa villkor vad gäller makroekonomin, dels inom IMF:s stabiliseringsavtal, dels inom Världsbankens strukturanpassningsprogram, SAP. Antalet villkor ökade och blev alltmer detaljerade. I Zambias och Moçambiques senaste strukturanpassningsdokument, de s k Policy Framework Papers, är antalet villkor över 100, varav de flesta skall genomföras på tre år eller kortare tid. Även om enligt retoriken dessa dokument är respektive regerings är de utarbetade med mycket stort inflytande från IMF och Världsbanken. Utrymmet för mottagarlandets regering när det gäller alternativ är begränsat.

Genom att de bilaterala biståndsgivarna ställt upp bakom IMF och Världsbanken samtidigt som FN-organen varit svaga har de Washingtonbaserade institutionernas dominans när det gäller afrikansk makroekonomi blivit mycket stark.

För närvarande är det IMF och Världsbanken som formulerat de flesta makroekonomiska villkor och sektorvillkor. Om Sverige skulle börja ställa egna villkor ökar antalet sådana för mottagarlandet och risken ökar för att villkoren blir än mindre konsistenta än för närvarande. Ännu fler villkor riskerar att minska effektiviteten i biståndet.

Om Sverige inte skall ställa egna villkor finns möjligheten att stödja de som ställs av IMF/Världsbanken. Detta har i praktiken skett i stor utsträckning i de flesta krisländer. Varubistånd, betalningsbalansstöd och annat bistånd som används för att betala mottagarlandets förfallna skulder till IMF och Världsbanken är de viktigaste formerna för bistånd med detta ändamål. Sverige har, direkt eller indirekt, liksom flertalet andra givare, ställt sig bakom SAPs mål och villkor.

Samtidigt har Sverige fört en aktiv dialog med Världsbanken (mindre ofta med IMF) för att påverka villkor och policy, särskilt vad gäller områden och sektorer där vi haft särskild kunskap eller intresse. I flera krisländer har denna dialog gett påtagliga resultat. Biståndet har dock volymmässigt kommit att domineras av ovan nämnda former.

Krisen och biståndets fattigdomsinriktning

TILL DE "EVIGA" biståndsfrågorna hör hur man når de fattigare grupperna i mottagarländerna. Det senaste årtiondets koncentration på frågor som rör den makroekonomiska balansen och strukturanpassningsprogram har inneburit att fattigdomsperspektivet kommit i skymundan också i krisländerna. Koncentrationen på makronivån gör att statsapparatusens elit i ännu högre grad än tidigare utestänger fattigdomsfrågorna från sitt tänkande och agerande. Att makropolitikens resultat utvärderas med makroindikatorer förstärker denna trend. Under de senaste två åren har dock framför allt Världsbanken uppmärksammat att de fattigare grupperna i samhället drabbas av de åtgärder som ingår i stabiliserings- och strukturanpassningsprogrammen. Resultaten är att större hänsyn ska tas till fördelningseffekterna.

"Who cares for the poor?" är en i dag mycket relevant fråga, både generellt och för krisländerna. Regeringarna i krisdrabbade länder har en tendens att värtaligt utgjuta sig om sina fattigas problem men sedan glömma dem i resursfördelning och prioriteringar. Man tvingas konstatera att biståndsgivarna ofta är mycket mer bekymrade för de fattiga än de fattigas egna regeringar. Vid krig och konflikter blir detta än mer påtagligt. Detta ointresse, bristen på prioritet och avsaknaden av fattigdomsinriktade projektförslag påverkar givetvis också biståndsflödet negativt.

Statens kris har minskat möjligheterna att via statsapparaten nå ut lokalt. Lönesituationen gör att många helt enkelt inte har råd att vara på sin arbetsplats annat än under en del av arbetstiden. Detta tillsammans med tidigare nämnda problem gör att statsapparaten förmåga att producera tjänster centralt har gått ned kraftigt, än mer på det lokala planet. Budgetnedskärningarna har också kraftigt minskat resurserna, något som främst drabbat de sociala sektorerna. Så finansieras idag t ex Ugandas primärskola så gott som helt via privata källor – något som naturligtvis drabbar dem som inte kan betala. Parallellt med åtgärder för att förbättra statsapparaten förmåga och effektivitet krävs också kanaler vid sidan av för att nå fram till fattiga grupper.

Det är viktigt att se de stora fattiga grupper vi talar om, både i städer och på landsbygd, som en viktig resurs för landets ekonomiska utveckling. Den tillväxt, som nu är det allt övergripande målet för alla ansträngningar måste för att bli bärkraftig inkludera bidrag från de fattiga grupperna. Den framväxande informella sektorn i städerna och småbönders ökande matvaruproduktion är exempel på detta. Ett fattigdomsinriktat stöd måste alltså också ta sikte på att öka förutsättningarna för de fattiga att delta i produktiv verksamhet. Det kan ske genom att t ex förbättra vägar, lagringsmöjligheter och kreditfaciliteter på det lokala planet som underlättar för småbönder att producera och marknadsföra sina produkter. Mer ansträngningar och innovativt arbete krävs för att utforma program som kan gynna ekonomiskt bärkraftiga aktiviteter på lokalplanet. Det måste bygga på ett starkt lokalt ansvarstagande.

Vi föreslår ett ökat stöd genom SIDA till de krisdrabbade ländernas undervisnings- och hälsosektorer. De har drabbats hårt av krisen och av strukturanpassningens konsekvenser. Det är sektorer av särskild betydelse för de mest sårbara grupperna i samhället. En rimlig nivå på utbildning och hälsovård är dessutom förutsättningar för långsiktig tillväxt.

Samtidigt måste man se över formerna för ett sådant ökat stöd för att inte permanenta ohållbara subventionsnivåer. Återigen måste strävan vara att finna en bärkraftig utvecklingsnivå i dessa sektorer. Finansieringsformerna måste ses över. Statens rimliga roll behöver definieras, teknologivalsfrågorna studeras etc. Inom hälsovården kan det t ex vara mer kostnadseffektivt att använda och omskola befintliga traditionella doktorer och barnmorskor, än att bygga upp nya strukturer med ny personal.

I det förändrade rollperspektivets anda borde man mera lita till

lokalsamhällenas egen förmåga och resurser att lösa sina problem. Biståndsgivarens uppgift blir då att mer stödja lokala initiativ, att bygga på existerande resurser och förmåga samt att bedöma bärkraft. Rollen blir katalytisk och processinriktad.

Sammantaget innebär ovanstående inriktning en mycket krävande uppgift för biståndsgivaren. Att i dagsläget i krisländerna öka det fattigdomsinriktade biståndet är inte enkelt. Hur det ska gå till kan inte besvaras generellt. Det måste ske genom en noggrann analys av förutsättningarna i varje land.

Krisen och miljön, befolkningstillväxten och kvinnorna

VI HAR INTE haft möjlighet att studera dessa aspekter på krisen i någon djupare mening. Här lämnas endast några kommentarer.

I SIDAs utredning "Miljö, fattigdom och utveckling" konstateras att fattigdom medverkar till ökad miljöförstöring, även om ett direkt samband inte alltid kan redovisas. Vidare betonas befolkningstillväxten som en fundamental orsak till både miljöförstöring och fattigdom.

Krisen har fördjupat fattigdomen och därmed också ökat riskerna för accelererande miljöproblem. Samtidigt har krisländernas förmåga att möta dessa problem urholkats. I strukturanpassningsprogrammen framtonar inte miljöfrågorna på första plats på prioriteringslistan. SIDA kan här bevaka att miljöfrågorna inte försvinner i krisländernas strukturanpassningsprogram och medverka till att länderna ges någon nationell kapacitet att hantera miljöfrågor. Den ovan nämnda utredningens förslag om förvaltningsbistånd på miljöområdet, liksom analys- och planeringsstöd är självfallet relevant för krisländerna.

En befolkningstillväxt om 3-4% förutsätter en motsvarande BNP-tillväxt för att inte den ekonomiska utvecklingen ska bli negativ. Självfallet är detta en tung börda på krisländernas svaga ekonomier. Ökade insatser på befolkningsområdet i krisländerna är ytterst angelägna.

Kvinnans redan svaga ställning i krisländerna har förvärrats genom krisen. Till de konstaterat värst drabbade grupperna i samhället hör kvinnor och barn, inte minst i städerna. De drabbas också först av nedskärningen av de sociala programmen. SIDA bör fortsätta att bevaka kvinnoaspekterna av strukturanpassningsprogrammen och stödja program som underlättar kvinnors och barns situation i krisländerna.

Krisländerna riskerar att drabbas av en långsiktig ond cirkel av sviktande ekonomi, krympande resursbas och hög befolkningstillväxt om inte också de långsiktiga sködesfrågorna av denna typ beaktas i strukturanpassningens åtgärdspaket.

Krisen och tillväxten

ATT HÄVA KRISEN i de berörda länderna förutsätter ökad ekonomisk tillväxt. Strukturanpassningsprogrammen syftar ytterst också till att öka tillväxten,

inlemma länderna i världsekonomin och öka ländernas valutaintjäningsförmåga. Biståndsåtgärderna mot dessa länder har i dag en mycket stark betoning på tillväxt. De mycket stora komponenter varubistånd och betalningsbalansstöd som i dag dominerar SAP-stödet används i stor utsträckning för att utnyttja och utöka produktionskapacitet i den moderna sektorn och till import av strategiska varor såsom olja, konstgödsel mm. Stödet finansierar en import där bistånds- och handelsintressen relativt lätt går att förena. De är därför komponenter som lättast finner biståndsgivare.

Stöd till de produktiva sektorerna, industri och jordbruk, är självklart väsentligt för att få fart på tillväxten. I krisländerna är det jordbrukssektorns utveckling som på sikt är helt avgörande. Industrisektorerna kännetecknas ofta av överinvesteringar eller felinvesteringar. Att öka produktiviteten i det afrikanska småjordbruket är kanske den viktigaste åtgärden för långsiktig tillväxt i krisländerna. Därmed möjliggörs också medverkan från stora fattiga befolkningsgrupper att delta i produktiv verksamhet. Frågan är här vilken roll biståndet i allmänhet och det svenska biståndet i synnerhet ska spela.

I övergång från plan- till marknadsekonomi begränsas statens roll i de produktiva sektorerna. Icke-statliga aktörer kommer att ta över en stor del av verksamheten i dessa sektorer. Statens roll blir mer att skapa gynnsamma förutsättningar för produktion, s k "enabling environment". Även biståndet bör tydligare inriktas på att stödja förutsättningar för produktion. Lantbruksbyråns senaste strategi präglas starkt av detta synsätt.

I ett fattigdomsinriktat bistånd ingår, som tidigare nämnts, insatser som kan befrämja ökad produktion bland krisländernas småbönder. Dit hör t ex stöd till att skapa ökad regional kapacitet för jordbruksforskning, något som underlåtits alltför länge. Dit hör också stöd till infrastruktur på landsbygden, marklagstiftning, jordbruksstödjande institutioner, kreditfaciliteter för småbrukare mm.

På industriområdet bör SIDA koncentrera sig på bidrag till att skapa gynnsamma förutsättningar för produktion. Detta underlättas framöver av den nya organisation för industristöd som beslutats.

I ett tillväxtperspektiv är det också viktigt att öka den lokala resursmobiliseringen. Det inhemska sparandet har legat på mycket låga nivåer under det senaste årtiondet i krisländerna. Intäktssidan i statsbudgetarna har försumrats. Effektivare skattesystem, tull- och avgiftssystem m m behövs. På dessa områden kan förvaltningsbistånd lämna viktiga bidrag.

Handlingsprogram

Skuldfrågor

EN GRUNDLÄGGANDE FÖRUTSÄTTNING för att övrigt krisanpassat bistånd ska bli meningsfullt är skuldlättnader av betydligt större dimensioner än hittills. Krisländerna har en mycket hög skuld i förhållande till sin bruttonationalinkomst (BNI). Moçambiques skuld är ca 5 gånger BNI, Tanzanias 2 ggr, Zambias 1.5. Skuldtjänsten ligger likaså långt över rimlig nivå, mellan 40% och 80% för flertalet krisländer. En hög andel av krisländernas skulder ligger hos multilaterala långgivare; lån som, enligt de regler dessa institutioner själva ställt upp, inte kan omförhandlas utan måste betalas.

Under senare år har ett antal initiativ tagits internationellt för att lindra u-ländernas skuldbörda; Särskilda programmet för Afrika (SPA) i Världsbankens regi som syftar till att mobilisera extra resurser för de fattigaste länderna, Brady-planen, Trinidad-planen m fl. Det är initiativ som syftar till omförhandlingar, uppmjukningar av villkor och avskrivning av skulder. Det som hittills gjorts är inte tillräckligt. De flesta inblandade erkänner, mellan skål och vägg, att de här länderna aldrig kommer att kunna betala tillbaka sina skulder. Under tiden fortsätter omförhandlingar i den s k Paris-klubben. Och skulder till IMF och Världsbanken ersätts med nya lån. En del av det bilaterala biståndet används till att betala krisländernas förfallna skulder till IMF och Världsbanken. En stor del av nyckelpersonalen i krisländernas finansministerier får ägna det mesta av sin tid till skuldhantering och skuldförhandlingar. Skuldbördan innebär också att en eventuell exportökning kan komma att marginalbeskattas med 100%, eftersom allt borde gå till skuldtjänst.

SIDA har i en skrivelse till regeringen 1990 föreslagit ett antal åtgärder för de mest utsatta länderna. Framsteg i denna fråga försvåras av att det råder olika uppfattningar mellan utvecklings- och finanspolitiska intressenter i givarländerna, inklusive Sverige.

Inom SIDA arbetar för närvarande en särskild grupp med att utforma ytterligare förslag på skuldområdet för de fattigaste länderna. Konkreta förslag i skuldfrågan får avvakta den rapporten.

Biståndets roll för att skapa förutsättningar för ökad produktion – "enabling environment"

"ENABLING ENVIRONMENT" ÄR ett begrepp som används för att beteckna åtgärder för att underlätta produktion av varor och tjänster. Det syftar ofta på den privata sektorn, men som generellt begrepp också på att skapa en miljö där både offentlig och privat verksamhet kan bedrivas på så rimliga villkor som möjligt.

Den nya rollfördelning som nu växer fram i krisländerna mellan staten och övriga ekonomiska aktörer påverkar också biståndets roll. Detta har tidigare diskuterats i avsnittet Krisen och tillväxten. Centrala myndigheter får mer en stödjande än en genomförande roll. Mycket i det rubricerade begreppet handlar om institutionsuppbyggnad.

Biståndets förändrade roll i de produktiva sektorerna måste vara en funktion av de rollförändringar som sker i respektive krisland. Det berör främst industri- och lantbrukssektorerna och därmed inom SIDA främst lantbruksbyrån och den kommande förvaltningsbyrån.

Följande åtgärder föreslås:

1. För att kunna definiera vad begreppet "enabling environment" egentligen innebär bör det analyseras i varje krisland, särskilt där SIDA är engagerat i de produktiva sektorerna. Biståndskontoret bör ges i uppdrag att analysera den ovan nämnda rollförändringens innebörd i "sitt" land och konsekvenserna för biståndet.
2. Lantbruksbyrån bör gå vidare utifrån sitt allmänna strategiarbete och omdefiniera jordbrukssektorbiståndets roll i respektive krisland där man arbetar. Det bör ske i samarbete med respektive biståndskontor och mot bakgrund av den analys som föreslås under punkt 1 ovan.
3. Den blivande förvaltningsbyrån bör ges motsvarande uppdrag för att definiera SIDAs uppgifter i det näringslivsorienterade biståndet.

Kunskapsuppbyggnad och institutionsutveckling

KRISEN HAR FÖRSVAGAT ländernas olika institutioner. Kvalificerad personal lämnar och söker arbete på annat håll – inom eller utom landet. För ett par år sedan sökte nästan 4 000 zambiska högstadielärare arbete i Botswana och 430 läkare hade sökt sig utomlands. Låga löner, försämrade professionell miljö, sämre utbildningsmöjligheter och osäkra framtidsutsikter är några orsaker.

Krisen påverkar också personalbiståndet och förutsättningarna för kunskapsuppbyggnad. Det traditionella personalbiståndet ifrågasätts alltmer, både vad gäller effektivitet och kostnader. Krisen ställer nya krav på former och innehåll för bistånd till kunskapsuppbyggnad. Institutionssamarbete har blivit en vanligare samarbetsform.

Kunskapsuppbyggnad och institutionellt stöd berörs i hög grad av kultu-

rella särdrag. Auktoritära och centraliserade organisationsformer är vanliga, liksom tillsättningar på andra meriter än kompetens. Synen på vad myndigheter och bolag är till för kan ofta vara olika vår. Dessa förhållanden ställer stora krav på kunskap, förståelse och inlevelseförmåga hos biståndsgivaren.

Förvaltningsbistånd spelar en viktig roll för att effektivisera statsförvaltningen. Hittills har SIDA arbetat på tre nivåer, med:

- hjälp att utforma policy, riktlinjer och metoder för att övergå från planhushållning till mer marknadsorienterad ekonomi,
- samarbete mellan centrala statliga institutioner, t ex centralbanker, statistiska centralbyråer, riksrevision mm,
- företagsledning, system- och organisationsförändringar i statlig förvaltning inklusive statliga företag.

Framöver kommer också ett ökat stöd till näringslivsfrämjande organisationer att ingå.

I många länder finns möjligheter att utnyttja lokala och/eller regionala institutioner eller personer i stället för i-landsexpertis. Dessa möjligheter bör utnyttjas bättre i biståndet.

SIDA har utformat en strategi för sitt kunskapsuppbyggnadsarbete, "Competence development strategy for programs supported by SIDA" (1989), som även anvisar en konkret metodik hur dessa frågor bör hanteras i biståndet.

En meningsfull kunskaps- och institutionsuppbyggnad i krisländerna förutsätter att löne- och incitamentsfrågorna kan lösas, så att personal har råd att vara på sina arbetsplatser.

Stöd i form av s k "gapfillers" kan vara motiverat i ett krisläge, särskilt i strategiska funktioner.

Följande åtgärder föreslås:

1. Satsa på institutionssamarbete där så är möjligt. Perspektivet måste vara långsiktigt. Ge resurser för att skapa en bred kontaktyta med brett professionellt innehåll. Mottagande institution måste ta ett eget ansvar för förändringsprocessen. Förändringar kan inte påtvingas utifrån. Biståndet ska stödja interna processer och tydligt klargöra förutsättningarna och villkoren för att kunna uppnå ett positivt institutionssamarbete.
2. Kartlägg tillgången på institutionella resurser i bred mening inom respektive sektorområde. I första hand i Sverige men även i de nordiska länderna och annorstädes, inklusive i Afrika. Metoder att stimulera och utveckla institutionssamarbeten bör övervägas av varje sektorbyrå, bl a med ledning av förvaltningssektionens erfarenheter.
3. Satsa mer resurser på kunskapsuppbyggnad i beredningen av biståndsinsatser. Lägg minst lika mycket kraft på denna aspekt som på de teknisk-ekonomiska. Utgå i beredningsarbetet från de berörda organi-

sationerna och deras förmåga och gå först därefter till den verksamhet som ska stödjas.

4. Stöd och uppmuntra i biståndet utbyte av erfarenheter mellan lokala och regionala institutioner inom likartade verksamhetsområden.
5. Kartlägg och utnyttja oftare lokala och regionala konsulter, experter och institutioner. Uppmuntra kopplingar mellan dessa och svenska motsvarigheter i specifika uppdrag.
6. Beakta alltid möjligheten att till utländska konsultteam i rådgivarroll knyta lokal personal för att säkerställa bestående kunskapsuppbyggnad. Förutsättningen för att detta ska fungera är att det lokala teamet ges särskilda förmåner och resurser.
7. Utgå om möjligt från rollstrategins anda att så mycket ansvar som möjligt bör läggas på de lokala organisationerna vid utarbetande av planer och program. Ett konsult- eller personalstöd bör vara katalytiskt och metodinriktat i stället för att ta över verksamheten.

Fattigdomsbekämpande bistånd och stöd till sociala sektorer

LÄNDERNA I KRIS behöver i hög grad ökade resurser, vilket skulle tala för att tillväxtmålet i det svenska biståndet till dessa länder fick ökad tyngd. Samtidigt är detta mål och stödet till strukturanpassningsprogrammen något som intresserat de flesta givare, med Världsbanken i spetsen. Fattigdomsinriktningen i utvecklingspolitik och det totala biståndet har kommit i skymundan, även om Världsbanken de senaste åren åter ökat sitt intresse för denna fråga. Detta är argument för att det svenska biståndet i ökad utsträckning bör inriktas på stöd till åtgärder som direkt förbättrar situationen för de fattigare grupperna i krisländerna.

Direkt fattigdomsbekämpande bistånd är ofta småskaligt, decentraliserat, lokalt och inkluderar de sociala sektorerna. Alla dessa drag skapar med nuvarande biståndssystem och organisation av SIDA svårigheter som hänger samman med att de kräver mer administrativ kapacitet per utbetalad krona än t ex betalningsbalansstöd, varubistånd och stora infrastruktur- eller andra projekt. En omläggning av biståndets inriktning så att en större andel blir direkt fattigdomsbekämpande kräver därför antingen mer administrativ kapacitet, omorganisation eller att utbetalningarna tillåts minska.

Stöd utifrån till den lokala nivån kräver också att en inhemsk struktur med rimlig kapacitet finns som kan förstärkas och förbättras med bistånd. Sådant stöd kan i större skala inte genomföras utan genuint intresse åtminstone hos någon central institution i mottagarlandet. Sk "motvindsbistånd" är möjligt att genomföra i form av enskilda projekt, helst på lokal nivå, men det kan inte genomsyra ett helt samarbetsprogram. Arbetet med de landspecifika arbetsprogrammen måste analysera vilka förutsättningar som finns på såväl central som lokal nivå.

Som visas i SIDAs utredning om miljö, fattigdom och utveckling är kopplingarna mellan miljöförstöring och fattigdom komplexa. En av dess slutsatser är att ett undanröjande av extrem fattigdom ibland är en förutsättning för att stoppa miljöförstörelsen. En annan slutsats är att satsningar på miljövärd i många fall är synonymt med satsning på utveckling för de fattigaste i u-länderna. Också utifrån biståndets miljömål kan alltså en ökad satsning på direkt fattigdomsbekämpande bistånd motiveras.

Följande åtgärder bör bli avtads:

1. Stöd till återuppbyggnad på landsbygden efter kriget i Angola och Moçambique. Framför allt gäller det skolor, hälsovårdskliniker, brunnar och annan infrastruktur. Behovet av stöd kommer att vara stort men mottagningskapaciteten kommer att vara begränsad. Denna verksamhet måste skötas lokalt och kan inte tas över av externa krafter. Det bistånd som framför allt blir aktuellt är utrustning och transportmedel.

Återuppbyggnad är en av förutsättningarna för en snabb återhämtning av jordbruksproduktionen i dessa länder, eftersom den kan bidra till att flera miljoner människor kan klara sin försörjning och eventuellt producera överskott, inom ramen för familj jordbruk.

2. Den informella sektorn har i krisens och liberaliseringens spår snabbt expanderat och diversifierats. Den omfattar synnerligen disparata verksamheter, från rent illegala som smuggling och svartväxling, till grönsaks- och fruktodling för försäljning på den lokala marknaden, hantverksproduktion, reparationsverkstäder, glassproduktion, gatuförsäljning o s v.

Stöd till denna sektor måste utformas så att dynamiken inte går förlorad genom alltför mycket kontroll och styrning. Samtidigt är det naturligt om produktion i den informella sektorn när den expanderar övergår till den formella. En utredning från Tanzania beräknade att 1986 motsvarade den informella sektorn ca 30% av den officiella BNP, som alltså redovisade 30% för låga värden. Stöd i form av lättillgängliga avbyråkratiserade krediter, rådgivning etc kan bidra till en sådan utveckling, men de organisatoriska svårigheterna skall inte underskattas.

3. Eventuellt kan stödet till enskilda organisationer, NGOs, inriktade på lokala projekt ytterligare öka. Dessa organisationer har dock under senare år erhållit kraftiga biståndsökningar och det är viktigt att uppmärksamma risken för att de för att öka sin egen kapacitet ökar sin egen administration och blir "mini-SIDAS". NGOs verksamhet kan dessutom oavsiktligt ytterligare urholka statsapparatens kapacitet och legitimitet på områden där svenskt biståndspolicy är att förbättra denna kapacitet, t ex hälsovård och undervisning.
4. Urholkningen av de sociala sektorerna, särskilt undervisning och hälsovård, ger både på kort och lång sikt förödande effekter. Biståndet till dessa sektorer bör därför öka.

Situationen i krisländerna är dock sådan att detta inte kan ske på ett effektivt sätt om inte löneproblematiken angrips. Stöd bör kunna ges i form av löneförstärkning eller andra incitament till nyckelgrupper. Detta skall ske efter överenskommelse med mottagarregering och inte vara knutet till svenska projekt/program utan till yrkesgrupper i nyckelställning. Det kan när så bedöms nödvändigt knytas till villkor som mottagarlandet måste uppfylla för att det svenska stödet skall kunna ge den avsedda effekten. (Se vidare avsnittet Driftstöd och löneförstärkningar)

Frågan om finansieringsformer för hälsovård och undervisning blir allt aktuellare med ökad kris. SIDA bör stödja mottagarlandet med resurser för att analysera olika finansieringsformers effekter. Möjligheterna att flytta ansvaret till lokal nivå bör också undersökas.

5. Stöd till infrastruktur, som broar, vägar, lagerlokaler etc på landsbygden kan förbättra förutsättningarna för lokalt jordbruk och transporter och därmed öppna för vidgade ekonomiska aktiviteter. Även på detta område måste lokala resurser och institutioner vara ansvariga och biståndets roll vara att bidra med utrustning, lättillgängliga krediter, rådgivning etc, inte att ta över verksamheten.
6. SIDA bör i internationella fora plädera för ett ökat stöd till de sociala sektorerna, särskilt bevaka fattigdomsaspekter samt uppmuntra samarbete med andra givare.
7. Samarbetsprogrammen med krisländerna bör analyseras och utformas i ett målgrupps- och intresseperspektiv som förstärker fattigdomsbekämpning.

Demokrati, mänskliga rättigheter och pluralism

ALLA KRISLÄNDER I AFRIKA är enpartistater och i de flesta är en process igång i riktning mot flerpartisystem och ökad politisk pluralism. De statsbärande partierna leds i flera av länderna av samma personer som suttit vid makten sedan självständigheten, med starka intressen i det förflutna. Människors rättigheter och skyldigheter i samhället är inte reglerade på ett tydligt sätt. Regler och rutiner är oklara och utrymmet för maktmissbruk är stort.

De senaste åren har frågan om demokrati och mänskliga rättigheter spelat en väsentligt större roll än tidigare i den internationella biståndsdiskussionen. Flera faktorer bidrar till detta. I många afrikanska länder har delvis i spåren av den ekonomiska liberaliseringen också följt krav på en politisk. Utvecklingen i Östeuropa har påverkat den interna debatten liksom biståndsgivarnas inställning. Kritiken mot enpartisystem, presscensur, restriktioner för yttrandefrihet och andra friheter har vuxit. De flesta biståndsgivande länder har som ett av sina främsta mål att främja en demokratisk utveckling. I flera föreslås att krav på demokrati i mottagarlandet skall ställas som villkor för att ge bistånd.

Den här situationen reser flera frågor. Den första är naturligtvis vad som menas med demokrati. Demokratins innehåll i afrikanskt sammanhang behöver diskuteras mera. Flerpartisystem är inte det enda svaret. Viktigt är att ge plats för flera röster och ett mer allmänt, aktivt deltagande i utvecklingsprocessen. Ökad öppenhet och insyn i maktutövningen är också väsentlig, liksom respekt för vad som internationellt är överenskommet som mänskliga rättigheter.

En annan fråga är vad slags externa krav som i biståndssammanhang kan ställas när det gäller demokrati. Villkor gällande ändringar i det politiska system är ännu svårare att genomföra utifrån än t ex krav på ändrad organisation eller teknologi. Och decenniernas biståndserfarenhet visar att även det senare är svårt. Hållbara politiska förändringar måste åstadkommas genom interna processer. Biståndet kan stödja sådana processer genom att stärka grupper, institutioner och verksamheter som ökar pluralism, öppenhet och folkligt inflytande. Förutsättningarna för detta är också bättre nu än de varit tidigare.

Ytterligare en fråga är hur vi agerar i förhållande till länder som fortfarande inte uppfyller de nyligen på allvar aktualiserade kraven på demokrati, men där processen går i rätt riktning. Vi menar att det vore orimligt att i detta läge minska eller avsluta biståndet, därför att demokratifrågan fått högre status hos oss än tidigare. Däremot bör en ökad andel av resurserna användas för att stödja en demokratisk utveckling i dessa länder.

Ibland hävdas, inte minst från afrikanska ledare, att flerpartisystem inte skulle passa i Afrika. Det återstår att bevisa. Nyligen hållna val på Kap Verde och Sao Thomé röstade bort de gamla regimerna, trots att de ansetts ha skött sina länder relativt väl. När befolkningarna fick möjlighet att välja valde man förändring. Sådana viljeyttringar kan knappast tillgodoses inom ramen för enpartisystem.

Det svåraste praktiska problemet för demokratibiståndet är att hitta lämpliga grupper, institutioner och organisationer som arbetar för ökad demokrati och bättre tillgodoseende av mänskliga rättigheter. Arbetet på detta område måste vara långsiktigt. Risker att "kväva" eller "ta över" nya organisationer måste hållas i minnet, liksom risken att bli lurad av smarta "demokrati-entreprenörer".

Sedan 1987/88 har separat verksamhet pågått inom SIDA gällande mänskliga rättigheter och stöd till demokrati. För 1990/91 uppgår anslaget för detta till 50 miljoner kr. En väsentlig del av detta går till alternativ rättshjälp och andra åtgärder gällande mänskliga rättigheter, ofta i form av stöd till nationella, regionala och internationella fristående mänskliga rättighetsorganisationer. Riktat demokratistöd utgår för bl a reformering av rättssystem, lokalt självstyre, stöd till kooperativa, fackliga och andra organisationer, liksom till kulturella verksamheter och kunskaps- och besöksutbyte.

Det fortsatta biståndet för ökad demokrati, öppenhet och mänskliga rättigheter kan bland annat användas för:

1. Att stödja krafter i samhället som arbetar för ökad öppenhet och debatt i viktiga samhällsfrågor.
2. Att kartlägga vilka lokala NGOs, inklusive kvinno- och kulturgrupper, oberoende fackföreningar, yrkessammanslutningar, etc som finns och som kan stödjas.
3. Att stödja oberoende massmedia.
4. Att stödja intellektuella, inklusive deras miljöer, d v s i första hand universiteten. Detta bör ske i samråd med SAREC.
5. Att öka stödet till utbytesverksamhet och besök i Sverige för att visa möjligheter för breddat inflytande och folkligt deltagande. Här kan svenska NGOs spela en viktig roll.
6. Att verka för att frågan om fortsatt bistånd inte kopplas till villkor på ett generellt plan om förändringar i mottagarlandets politiska system. Däremot kan villkor på MR-området vara mer rimliga.

Korruptionen och biståndet

KRISEN I AFRIKA har bidragit till ökad korruption. Två faktorer som bidragit till detta är de drastiska nedskärningarna av reallönerna, särskilt i statsförvaltningen, och liberaliseringen av ekonomierna som inneburit nya möjligheter för affärsverksamhet, samtidigt som kontrollmekanismerna är svaga eller saknas helt.

Statens urholkade legitimitet har också bidragit till att förstärka den redan tidigare existerande synen på statsapparaten som ett instrument för privat berikande. Statsapparaten bör minskas så att den ägnar sig åt färre områden. Men på dessa områden bör den vara stark, effektiv och fungera i allmänhetens tjänst. Denna "avprivatisering" av statsapparaten innebär ingrepp i djupt rotade uppfattningar om statens karaktär, som gör den svår att åstadkomma. En sådan förändring är dock en förutsättning för att rimlig nationell utveckling skall kunna åstadkommas, även med en marknadsekonomi

Korruptionen kan delas in i tre kategorier. Den första är ren överlevnadskorruption eller missbruk av sin position: en säck socker försvinner från en lastbil och delas upp av de inblandade; lärare undervisar inte i skolan, men ger mot betalning extralektioner där han/hon lär ut det som kommer upp i tentamen; tullaren begär en hacka för att släppa igenom en låda i hamnen. Den andra formen kan kallas pensionskorruption. Statstjänstemän, politiker och partifolk upptäcker att staten inte kommer att ge dem en tryggad ålderdom utan att de själva måste ta initiativ, t ex genom att med hjälp av sitt nuvarande inflytande få förtur till eller skaffa sig jord eller företag att leva på senare. Den tredje formen är ren berikningskorruption, organiserad och i större skala.

Krisen och liberaliseringen har medfört en kraftig ökning av korruptionen på alla tre nivåer också i länder som Moçambique och Tanzania där tidigare

allmänmoral, kontroll och etiska normer för ledarskapet var tillbakahållande faktorer. Allmänt kan sägas att korruptionen leder till ökad demoralisering i samhället, till en långsammare och ryckigare hantering av ärenden i statsapparaten och till felaktig användning av knappa resurser.

Erfarenheten säger att korruption när den väl fått fotfäste i ett samhälle är svår att utrota. Det är särskilt svårt när även parti- och statsledning är korrupt. Vi får räkna med att biståndet i krisländerna kommer att tvingas fungera i en korrupt miljö under lång tid. Det finns dock vissa faktorer som bör minska korruptionsbenägenheten. En sådan är om lönerna i statsförvaltningen går att leva på. En annan är ökad öppenhet i systemen och fungerande kontrollmekanismer. Ansvar måste kunna utkrävas och missbruk exponeras och beivras.

Biståndet kan förstärka dessa faktorer, men inte lösa de grundläggande problemen, varken genom att helt ta över bestämda verksamheter eller genom att ställa allmänna villkor, som motparten inte kan och kanske heller inte vill uppfylla.

Hur skall vi mot bakgrund av detta inom biståndssamarbetet förhålla oss till korruption?

1. SIDA bör införa årlig revision i insatsavtalen. Särskild noggrannhet bör gälla vid granskningen av varubiståndets hantering. En revisionsklausul bör införas vid varje förlängning av pågående avtal och i alla nya avtal. Revision kan ibland genomföras av lokala företag.
2. Bevisade fall av korruption skall aldrig accepteras utan sanktioner. Samtidigt vet alla att svårigheterna att bevisa korruption är stora även när misstankarna är starka. SIDA bör dra sig ur samarbete med institutioner/myndigheter/företag där misstankarna är starka, även om full bevisning inte kan åstadkommas. I sådana situationer måste det åligga mottagaren att bevisa att korruption inte förekommer.
3. Mottagarländernas egna revisionsmyndigheter bör stärkas genom förvaltningsbistånd eller på annat sätt. I dialogen måste utkrävande av ansvar ("accountability") och ökad öppenhet och insyn ("transparency") betonas. På lokal nivå bör alltid de som avses dra fördel av biståndet informeras om hur mycket bistånd som lämnats och i vilken form. Därigenom kan SIDA bidra till att skapa insyn och kontroll underifrån, av dem som vid missbruk går miste om ökade resurser.
4. I vissa länder kan det bli nödvändigt att avstå från att arbeta i vissa sektorer eller förvaltningsområden på grund av risken för missbruk. Centrala politiker och myndigheter i landet bör informeras om varför vi undviker dessa sektorer/områden.

Driftstöd och löneförstärkningar

1980-TALET HAR INNEBURIT mycket kraftiga reallönesänkningar för de offentligt anställda i de krisdrabbade länderna. I Tanzania beräknas reallönen 1989

motsvara ca 10% av reallönen i mitten av 1970-talet. Minimilönen motsvarar 90 SEK per månad och matpriserna är kanske hälften av de svenska. En statssekreterares månadslön motsvarar 400-500 SEK. I Moçambique motsvarar minimilönen 80 SEK per månad. Medelinkomsttagare som bor i Maputo, betalar efter de nya tariffhöjningarna hälften av sin lön för el och vatten. I Uganda beräknas sjukvårdspersonalens löner täcka omkring 5% av levnadsomkostnaderna.

Även om processen påbörjades på 1970-talet är det under andra hälften av 1980-talet som situationen blivit rent absurd, som en effekt av de makroekonomiska åtgärder som ansetts nödvändiga för stabilisering av ekonomin. Kraftiga devalveringar har ökat kostnaderna, handelsliberaliseringen har resulterat i större varuutbud med höga priser (fast kanske inte nödvändigtvis högre än de tidigare var på den svarta marknaden). Inflationstakten har man inte lyckats skruva ner som avsett. Tak för ökningen av budgetutgifter och krav på minskat budgetunderskott ger litet utrymme för generella lönehöjningar.

De låga lönerna har därmed blivit ett av de svåraste hindren för en förbättring av den offentliga sektorn. För att klara sin överlevnad, tvingas de statsanställda att ägna sig åt andra inkomstbringande verksamheter, som t ex att odla grönsaker för försäljning på marknaden, föda upp kycklingar, skaffa sig kor för att sälja mjölk, producera glass hemma som barnen säljer på gatorna, bedriva transportrörelse med statens eller egen bil, sälja sjukhusets mediciner, skolornas utrustning, undervisa elever efter skolans slut mot betalning, ta mutor för att sätta stämplor på olika intyg som behövs, göra konsultutredningar åt biståndsgivare (om man är t ex universitetslärare). De som har attraktiv utbildning går ofta över till den privata sektorn eller till ambassader, biståndskontor och enskilda organisationer. (En sekreterare på en ambassad i Maputo har högre lön än ministrarna i den moçambikanska regeringen.) Genom att dessa olika företag och organisationer sinsemellan konkurrerar om en knapp resurs höjer de lönenivån ytterligare och försvårar därmed ytterligare situationen för staten.

Sedan ett antal år är detta ett av de större praktiska problemen för biståndsgivarna, inklusive SIDA. Ett antal olika åtgärder har införts eller diskuterats för att behålla personal på nyckelposter i den offentliga sektorn respektive i biståndsprojekt och program. Diskussionen om dessa frågor har pågått i flera år på SIDA. De riktlinjer som gäller är från november 1988. Enligt dessa är den allmänna regeln att SIDA inte skall finansiera stöd till lokala löner. Däremot är mottagarregeringen fri att använda lokal valuta som genererats av varubistånd och betalningsbalansstöd för löneförstärkning, förutsatt att landets officiella valutakurs är rimlig. Riktlinjerna anger också att lokala konsulter i ökad utsträckning bör användas i det svenska biståndet, men att statstjänstemän i princip inte bör upphandlas för konsultuppdrag. Undantag görs för universitetsanställda.

Frågan har diskuterats i OECDs biståndskommitté, DAC, framför allt i

samband med att principer för tekniskt bistånd håller på att utarbetas. Det utkast till principer som nu diskuteras i DAC innehåller rekommendationer om att biståndsgivarna skall stödja mottagarna att omstrukturera statsförvaltningen, men även att bidrag till lokala löner ska kunna utgå, om än tidsbegränsade och med klara regler. Biståndsgivarna skall harmonisera sina åtgärder.

De ytligt sett enklaste metoderna, nämligen att antingen låta budgetutgifterna öka snabbare, eller att med biståndsmedel finansiera väsentliga löneökningar, har hittills inte varit aktuella. Den första strider mot IMF/Världsbankens stabiliseringskrav och den andra strider mot en grundläggande del av det ursprungliga biståndskonceptet, nämligen att bistånd skall ske i form av investeringar. Driften och framför allt lönekostnaderna under driften skall vara mottagarens ansvar. I praktiken har alla slags driftkostnader ofta finansierats med bistånd. Projektanställd lokal personal har betalats av biståndsgivaren i vissa fall, t ex av USAID i familjeplaneringsprojekt i Zambia.

Biståndsgivarna har alltså varit tveksamma till direkt lönefinansiering, liksom för övrigt också mottagarlandets regeringar. Samtidigt står biståndet sedan flera år för stora delar av driftbudgetens finansiering, dels som lokal valuta som betalas av de företag som utnyttjar importstöd och dels andra former av sk motvärdesfonder. I Tanzania har under 1988-90 denna finansiering täckt ca 1/4 av driftbudgeten. I Moçambique är inkomsterna från motvärdesfonder lika stora som de totala skatteintäkterna i landet. Av dessa pengar kontrollerar den moçambikanska regeringen dock endast 1/3, medan de olika biståndsgivarna kontrollerar användandet av resten. Det är under sådana omständigheter svårt att uppfatta frågan om finansiering av lokala löner eller inte som något annat än biståndspolitisk optik. Biståndsberoendet blir tydligare och dess långvarighet framstår i relief.

I stället för att kraftigt höja statsanställdas löner har såväl regeringar som biståndsgivare under de senaste åren blivit mycket uppfinningsrika när det gäller att skapa förmåner utanför lönen. De flesta bidrar säkert till att öka möjligheterna att överleva för de statsanställda, men en del har bieffekter som inte alltid är så lyckade.

Förmåner och andra kringaktiviteter är ju i stor utsträckning ett substitut för de väsentligt högre löner, som de offentligt anställda skulle kunna klara försörjningen på, vilket skulle innebära att de skulle kunna koncentrera sig på de uppgifter de har lön för. Detta är den rimliga långsiktiga lösningen, och kräver bland annat att antalet offentliganställda skärs ned.

Dock är en mycket stor andel av dessa offentligt anställda lärare och sjukvårdspersonal. Ingen av dessa kategorier kan minskas om man fortfarande håller fast vid t ex principen om grundskola för alla. Genom privatisering och nedläggning av statliga företag i Tanzania och Zambia kan dock antalet statsanställda och budgetbelastning i form av statsbidrag till statliga företag minska.

Frågan om de offentliganställdas löner och förmåner hänger nära samman med hela frågan om förvaltningsbistånd. Vilken roll skall Sverige ta på sig i de

krisdrabbade länderna? Detta måste ju också bero på för vilka ändamål statsapparaten används. Om den kontrolleras av krafter som använder den till att bromsa förändringar som vi anser nödvändiga, skall vi då göra dessas instrument - statsapparaten - effektivare? Eller skall vi se det på längre sikt och anse att vissa funktioner alltid behövs och bör förstärkas redan nu, i väntan på en regering med annan inriktning?

Det torde vara svårt att skifta förvaltnings-biståndet mellan institutioner, beroende på om just då sittande chefer och ansvariga ministrar är "förändringsbenägna" eller inte. I stället får vi liksom hittills satsa på stöd till vissa nyckelfunktioner, t ex centralbank, statistik och revision.

Förstärkning av den lokala administrationen är svårare att åstadkomma, visar bl a erfarenheter från Zimbabwe. Samtidigt är detta ett område som är extra viktigt i tunga byråkratiska miljöer som Tanzania och Zambia. Ett studium av FNs barnfond UNICEFs stöd till distriktsförvaltningar i samband med mödra- och barnvårdsinsatser kan möjligen ge metoder. Vatten och sanitetsprojektet HESAWA i Tanzania är en annan insats, ehuru så kraftigt beroende av resurser utifrån, att den knappast kan replikeras över hela landet.

Bakom dessa frågor skymtar den grundläggande om vilken sorts utveckling vi skall stödja med biståndet, liksom den filosofiska om olika sätt att se på förvaltningens roll.

Som redan nämnts betalar biståndsgivarna en omfattande del av krisländernas driftbudgetutgifter, genom den lokala valuta som varubiståndet genererar. Att skilja mellan att betala lokala löner och andra åtgärder för att förbättra förutsättningarna för drift och underhåll är inte logiskt, förutsatt att löneförstärkningarna slussas genom mottagarlandets institutioner, så att direkt anställningsförhållande till SIDA undviks. Metoder och målgrupper för löneförstärkingar måste överenskommas med mottagarlandets regering. Löneförstärkingar bör ske inom ramen för en generell lönepolitik. All lokalfinansiering innebär i praktiken samtidigt att obundet valutastöd ges till landet. För att inte bidra till ökad inflation måste ett program för finansiering av lokala kostnader diskuteras med mottagaren i ett vidare makroekonomiskt perspektiv.

1. SIDA bör i vissa fall och på vissa villkor kunna finansiera löneförstärking för klart definierade kategorier eller grupper av lokal personal. Resurser för detta skall inte vara kopplade till just SIDA-stödda projekt eller program utan till vissa personalgrupper inom ramen för en generell lönepolitik. Avtal mellan givare och mottagare bör innehålla en tidtabell för hur mottagaren gradvis tar över ansvaret för lönefinansieringen. Detta trots att riskerna att mottagaren inte kommer att klara ett sådant övertagande är överhängande.

Bidrag till lönekostnader får inte medverka till att permanenta en överdimensionerad statsapparat. Nödvändiga nedskärningar i den statliga sektorn bör normalt föregå lönejusteringar. Stöd till löneförstärk-

ningar måste utformas i ett makroekonomiskt sammanhang så att de inte blir inflationsdrivande.

2. Som ett första steg bör SIDA i varje mottagarland där detta är aktuellt övertyga landets biståndsansvariga myndighet att kartlägga biståndsgivarnas lönestöd och utarbeta gemensamma riktlinjer för givarnas beteende. SIDA bör erbjuda sig att ställa resurser till förfogande för sådant arbete.
3. Sverige bör i DAC, OECDs biståndskommitté, intensivt driva frågan om gemensamma regler för biståndsgivarna.
4. SIDA bör i varje mottagarland i biståndsgivarkretsen driva frågan om gemensamma regler för lokalanställda och lokala konsulter för att undvika att konkurrensen mellan givarna ytterligare försvårar för statsförvaltningen att behålla personal.
5. SIDA bör verka för att systemen för löneförstärkningar inriktas på att förbättra möjligheterna att rekrytera utbildad personal på landsbygden ("glesbygdstillägg", bättre bostäder etc).

Villkor i biståndet – ekonomiska och politiska

DEN ALLMÄNNA DISKUSSIONEN om villkor i biståndet har kortfattat refererats i avsnittet Hur ska det svenska biståndet förhålla sig till strukturanpassningsprogrammen och skall inte upprepas här.

För närvarande är det IMF och Världsbanken som formulerat de flesta makroekonomiska villkor och sektorvillkor. Om Sverige skulle börja ställa egna villkor ökar antalet sådana för mottagarlandet och risken ökar att villkoren blir än mindre konsistenta än för närvarande. Ännu fler villkor riskerar att minska effektiviteten i biståndet.

Om Sverige inte skall ställa egna villkor finns möjligheten att stödja IMF/Världsbankens. Detta görs varje gång beslut fattas om svenskt varubistånd, betalningsbalansstöd och annat bistånd som används för att betala mottagarlandets förfallna skulder till IMF och Världsbanken. Biståndsgivarnas ökande villkor har inneburit att den externa styrningen av förändringsprocessen i krisländerna blivit mycket stark. Samtidigt vilar det fulla ansvaret för resultat och konsekvenser på mottagarländernas ansvariga institutioner. En erfarenhet från de villkor som IMF och Världsbanken i praktiken ställt i s k Policy Framework Papers och andra dokument, som i princip varit mottagarlandets, är att tidsperspektivet varit alltför kort och antalet krav för många. Omfattande policyomläggningar krävs av mottagarländernas regeringar. Den tid som ges för deras genomförande är ofta väsentligt kortare än vad som skulle behövas i industriländerna, med sina väl fungerande ekonomisk-politiska instrument.

På sektornivå är Världsbanken den institution som driver konditionaliteten längst. I vissa krisländer har Sverige mer omfattande kunskaper än Världsbanken i vissa sektorer. Erfarenheter från t ex undervisningssektorn i Tanzania

och Moçambique säger att SIDA bör diskutera med Världsbanken bland annat för att undvika att orealistiska villkor införs. Svenska villkor bör diskuteras noga med mottagarlandets myndigheter och inte innebära att vi bara kopplar på några av Världsbankens.

1. SIDA måste fortsätta att självständigt granska av IMF/Världsbanken uppställda villkor. Därför bör stöd till strukturanpassningsprogram eller sektorprogram i samarbete med Världsbanken alltid ske i form av parallellfinansiering och inte som samfinansiering.
2. SIDA bör, där så är aktuellt, tillsammans med mottagarlandet övertyga Världsbanken om riskerna att deras föreslagna villkor får negativa effekter. Basen för sådant agerande är långvarigt samarbete i sektorn mellan Sverige och mottagarlandet, vilket gör att SIDA i kraft av sina erfarenheter klart kan stödja mottagarlandets uppfattning när den och Världsbankens inte överensstämmer.
3. SIDA bör öka biståndet inriktat på att förstärka mottagarlandets kapacitet att förhandla strukturanpassningsprogram med IMF och Världsbanken.
4. Sverige bör ibland kunna ställa makrovillkor som syftar till att skapa bättre förutsättningar för att direkt fattigdomsinriktade program och program till de sociala sektorerna skall fungera. Därvid bör ansträngningar göras att samordna villkoren med andra biståndsgivares, så att antalet separata villkor minimeras och motstridande villkor undviks.
5. SIDA bör verka för att information och kunskap om förändringsprocessen sprids i krisländerna. Det kan ske genom t ex särskilda konsultinsatser, seminarier, upptryckning av rapporter och annat publikationsstöd. Därmed bidrar SIDA också till att skapa större jämvikt i dialogen mellan mottagarlandet och biståndsgivarna om de makroekonomiska villkoren.

Landprogrammering i krisländer

LANDPROGRAMMERINGSSYSTEMET FÖRUTSÄTTER ATT mottagarlandet har en central planeringsfunktion som mot bakgrund av någon form av utvecklingsplan kan prioritera resursbehov, fördela och i efterhand omfördela resurser. I krisländerna har denna funktion blivit allt svagare. Ökad marknadsorientering och liberalisering minskar också behovet och relevansen av traditionella utvecklingsplaner och ökar behovet av flexibilitet. Ett vidgat innehåll i biståndsdialogen, med t ex demokratifrågorna, kräver medverkan utöver finans- och planfunktionerna i mottagarländerna. Samtidigt kvarstår behovet av den planeringstrygghet landprogrammeringssystemet innebär, liksom önskvärldheten ur givarsynpunkt att ha en centralt placerad samtalspartner för biståndssamarbetet. Finansministeriet är fortfarande den instans med vilken flertalet frågor i biståndsdialogen kan diskuteras. Bristen på fungerande

planeringsfunktioner i sektorministerierna gör att sektorstöden har blivit svåra att hålla ihop i krisländerna.

Mot bakgrund av bl a dessa förhållanden bör SIDA se över programmerings- och dialogformerna med krisländerna.

Krisanpassningens konsekvenser för SIDA's organisation och arbetsmetoder

Konsekvenser för SIDA

ETT BISTÅND MED ökad koncentration på direkt fattigdomsbekämpning skulle i flera krisländer innebära en förändring i förhållande till nuläget. En sådan förändring måste naturligtvis ske gradvis men om inga mål sätts upp riskerar förändringen att utebli. En utgångspunkt för en sådan förändringsprocess bör vara konkreta handlingsplaner för varje krisland. Dessa bör utformas mot bakgrund av handlingsprogrammet i denna rapport. De bör innehålla en precisering av vilka åtgärder som bör vidtas, när, hur och av vem.

Vi ser det som uppenbart att den höjda ambitionsnivå som en ökad krisanpassning av biståndet innebär, måste åtföljas av en ökad koncentration. På senare år har floran av landramsinsatser utökats allt snabbare med tvärsektorbistånd och annat icke-landprogrammerat bistånd. Mot en koncentration verkar starka intressenter både på mottagar- och givarsidan. SIDA måste förbättra sin förmåga att avsluta insatser. Endast därigenom kan man även ge utrymme för nödvändig förnyelse. Långsiktiga avvecklingsplaner och särskilda avvecklingsteam har föreslagits. Metoder för avveckling av biståndsinsatser bör utvecklas med prioritet.

Landspecifika åtgärder

SOM PÅPEKATS INLEDNINGSVIS bör landspecifika handlingsprogram utarbetas på grundval av denna utredning. Biståndskontoren i de krisdrabbade länderna bör själva och med hjälp av lokala och eventuellt andra externa resurser konkretisera några av krisutredningens rekommendationer. Som underlag kan följande kartläggningar och studier behöva göras:

- a) Driftstöd (inkl lönefrågan) till sociala sektorer – kartläggning genomförd av mottagarlandets regering, eventuellt med SIDA-stöd.
- b) S k "Minimum requirement studies" av den typ som genomförts för universiteten i Maputo och Dar-es-Salaam. Biståndskontoren föreslår områden för sina respektive länder.

- c) Kartläggning av tillgången på lokala konsulter, experter och institutioner.
- d) Kartläggning av förvaltningssystemet på nationell, regional och lokal nivå. Vad har gjorts, som kan användas som förebild?
- e) Kartläggning av lokala enskilda organisationer, inklusive kvinno- och kulturgrupper samt yrkessammanslutningar. Vad har gjorts som kan användas som förebild?
- f) Kartläggning av hur förutsättningar för ökad produktion kan åstadkommas i SIDA-relevanta sektorer.

Sammanfattning

Några utgångspunkter

HUVUDPUNKTERNA I DEN STRATEGI för SIDA-biståndet till de hårdast drabbade länderna i Afrika på 1990-talet som föreslås är:

- 1) Ökad inriktning på direkt fattigdomsbekämpande åtgärder, inklusive stöd till hälsovård, undervisning och lokal infrastruktur.
- 2) Ökat stöd till demokratiseringsinsatser och insatser som främjar lokalt och folkligt deltagande i utvecklingsprocessen.
- 3) Stöd till en effektivare statsapparat inom en mer begränsad offentlig sektor.
- 4) Fortsatt, intensivt arbete för att åstadkomma verkliga skuldlättnader för de fattigaste länderna.
- 5) Fortsatt arbete att föra över ansvaret för utvecklingen till mottagarländerna i enlighet med rollutredningens perspektiv och förbättra lokala kompetenta institutioner.
- 6) Ökad lokal förankring av strukturanpassningsprogrammen (SAP) och en bättre samordning av villkoren knutna till dessa program.

SIDAS bistånd skulle därmed bidra till att åstadkomma förutsättningar för en långsiktig bärkraftig utveckling, som bl a ger utrymme för ökad produktion. Denna verksamhet kompliceras av att biståndet måste verka i en miljö där kortsiktig överlevnad är det övergripande målet på alla nivåer, för individer, institutioner och stater.

Några faktorer som motiverar denna inriktning av SIDA-biståndet till Afrika kan i punktform uttryckas på följande sätt:

1. Afrika söder om Sahara kommer under 1990-talet fortsätta att bli en allt mer perifer del av världsekonomin. Det nuvarande starka beroendet av bistånd kommer att fortsätta och eventuellt ytterligare förstärkas.
2. De ekonomiska problemen och åtföljande strukturanpassningsprogram har urholkat statens kapacitet och legitimitet. Krisen är i hög grad statens kris. Samtidigt finns inget politiskt realistiskt alternativ till nationalstaten som organisation.

3. Trenden från 1980-talet att "godkända" strukturanpassningsprogram är villkor för omfattande bistånd kommer att fortsätta att gälla för krisländerna även under 1990-talet. Strukturanpassningsprogrammets innehåll kommer att fortsätta att modifieras. Det innebär att trenden att utvidga villkoren till nya områden också fortsätter.
4. Utan mycket omfattande åtgärder kommer stratifieringen i samhället och antalet absolut fattiga att fortsätta att öka.
5. Det komplexa sambandet mellan miljö och fattigdom motiverar också en ökad direkt fattigdomsbekämpande inriktning av biståndet.
6. En ökad tillväxt är en förutsättning för att kunna häva krisen. Det finns ingen motsättning mellan tillväxtmål och fattigdomsinriktning. Bägge behövs och det är avvägningen på kort och lång sikt, och just SIDA:s roll som här diskuteras.

Förslag när det gäller biståndets inriktning på olika områden

Skuldfrågor

INOM SIDA ARBETAR för närvarande en särskild grupp med att utforma ytterligare förslag på skuldområdet för de fattigaste länderna. Konkreta förslag i skuldfrågan får avvakta den rapporten.

Biståndets roll för att skapa förutsättningar för ökad produktion

1. För att kunna definiera vad begreppet "enabling environment" egentligen innebär bör det analyseras i varje krisland, särskilt där SIDA är engagerat i de produktiva sektorerna. Biståndskontoren bör ges i uppdrag att analysera den ovan nämnda rollförändringens innebörd i sitt land och konsekvenserna för biståndet.
2. Lantbruksbyrån bör i samarbete med respektive biståndskontor gå vidare utifrån sitt allmänna strategiarbete och omdefiniera jordbrukssektorbiståndets roll i respektive krisland där man arbetar.
3. Den blivande förvaltningsbyrån bör ges motsvarande uppdrag för att definiera SIDA:s uppgifter i det näringslivsorienterade biståndet.

Kunskapsutveckling och institutionsuppbyggnad

1. Satsa på institutionssamarbete där så är möjligt. Perspektivet måste vara långsiktigt. Ge resurser för att skapa en bred kontaktyta med brett professionellt innehåll. Mottagande institution måste ta ett eget ansvar för förändringsprocessen. Förändringar kan inte påtvingas utifrån. Biståndet ska stödja interna processer och tydligt klargöra förutsättningarna och villkoren för att kunna uppnå ett positivt institutionssamarbete.
2. Kartlägg tillgången på institutionella resurser i bred mening inom respek-

tive sektorområde, i första hand i Sverige men även i de nordiska länderna och annorstädes, inklusive i Afrika. Metoder att stimulera och utveckla institutionssamarbeten bör övervägas av varje sektorbyrå, bl a med ledning av förvaltningssektionens erfarenheter.

3. Satsa mer resurser på kunskapsuppbyggnad i beredningen av biståndsinsatser. Lägg minst lika mycket kraft på denna aspekt som på de teknisk-ekonomiska. Utgå i beredningsarbetet från de berörda organisationerna och deras förmåga och gå först därefter till den verksamhet som ska stödjas.
4. Stöd och uppmuntra i biståndet utbyte av erfarenheter mellan lokala och regionala institutioner inom likartade verksamhetsområden.
5. Kartlägg och utnyttja oftare lokala och regionala konsulter, experter och institutioner. Uppmuntra kopplingar mellan dessa och svenska motsvarigheter i specifika uppdrag.
6. Beakta alltid möjligheten att till utländska konsultteam i rådgivarroll knyta lokal personal för att säkerställa bestående kunskapsuppbyggnad. Förutsättningen för att detta ska fungera är att det lokala teamet ges särskilda förmåner och resurser.
7. Utgå om möjligt från rollstrategins anda att så mycket ansvar som möjligt bör läggas på de lokala organisationerna vid utarbetande av planer och program. Ett konsult- eller personalstöd bör vara katalytiskt och metodinriktat i stället för att ta över verksamheten.

Biståndets inriktning på direkt fattigdomsbekämpning och stöd till sociala sektorer

1. Stöd till återuppbyggnad på landsbygden efter kriget i Angola och Moçambique. Framför allt gäller det skolor, hälsovårdskliniker, brunnar och annan infrastruktur. Behovet av stöd kommer att vara stort men mottagningskapaciteten kommer att vara begränsad. Denna verksamhet måste skötas lokalt och kan inte tas över av externa krafter. Det bistånd som framför allt blir aktuellt är utrustning, verktyg och transportmedel.

Återuppbyggnad är en av förutsättningarna för en snabb återhämtning av jordbruksproduktionen i dessa länder, eftersom den kan bidra till att flera miljoner människor kan klara sin försörjning och eventuellt producera överskott, inom ramen för familj jordbruk.

2. Den informella sektorn har i krisens och liberaliseringens spår snabbt expanderat och diversifierats. Stöd till denna sektor måste utformas så att dynamiken inte går förlorad genom alltför mycket kontroll och styrning. Samtidigt är det naturligt om produktion i den informella sektorn när den expanderar övergår till den formella. Stöd i form av avbyråkratiserade krediter, rådgivning etc kan bidra till en sådan utveckling, även om de organisatoriska svårigheterna inte skall underskattas.

3. Eventuellt kan stödet till enskilda organisationer (NGO) inriktade på lokala projekt ytterligare öka. Dessa organisationer har dock under senare år erhållit kraftiga biståndsökningar och det är viktigt att uppmärksamma risken för att de för att öka sin egen kapacitet ökar sin egen administration och blir "mini-SIDAs". NGOs verksamhet kan dessutom oavsiktligt ytterligare urholka statsapparaten kapacitet och legitimitet på områden där svenskt biståndspolicy är att förbättra denna kapacitet, t ex hälsovård och undervisning.

4. Urholkningen av de sociala sektorerna, särskilt undervisning och hälsovård, ger både på kort och lång sikt förödande effekter. Biståndet till dessa sektorer bör därför öka.

Situationen i krisländerna är dock sådan att detta inte kan ske på ett effektivt sätt om inte löneproblematiken angrips. Stöd bör kunna ges i form av löneförstärkning eller andra förmåner till nyckelgrupper. Detta skall ske efter överenskommelse med mottagarregeringen och inte vara knutet till svenska projekt/program utan till yrkesgrupper i nyckelställning. Det kan när så bedöms nödvändigt knytas till villkor som mottagarlandet måste uppfylla för att det svenska stödet skall kunna ge den avsedda effekten.

Frågan om finansieringsformer för hälsovård och undervisning blir allt aktuellare med ökad kris. SIDA bör stödja mottagarlandet med resurser för att analysera olika finansieringsformers effekter. Möjligheterna att flytta ansvaret till lokal nivå bör också undersökas.

5. Stöd till infrastruktur, som broar, vägar, lagerlokaler etc på landsbygden kan förbättra förutsättningarna för lokalt jordbruk och transporter och därmed öppna för vidgade ekonomiska aktiviteter. Även på detta område måste lokala resurser och institutioner vara ansvariga och biståndets roll vara att bidra med utrustning, lättillgängliga krediter, rådgivning etc, inte att ta över verksamheten.

6. SIDA bör i internationella fora plädera för ett ökat stöd till de sociala sektorerna, särskilt bevaka fattigdomsaspekter samt uppmuntra samarbete med andra givare.

7. Samarbetsprogrammen med krisländerna bör analyseras och utformas i ett målgrupps- och intresseperspektiv som förstärker fattigdomsbekämpning.

Demokrati, mänskliga rättigheter och pluralism

DETTA BISTÅND KAN bland annat användas för:

1. Att stödja krafter i samhället som arbetar för ökad öppenhet och debatt i viktiga samhällsfrågor.
2. Att kartlägga vilka lokala enskilda organisationer, inklusive kvinno- och kulturgrupper, yrkessammanslutningar etc som finns och som kan stödjas.
3. Att stödja oberoende massmedia.

4. Att stödja intellektuella, inklusive deras miljöer, d v s i första hand universiteten. Detta bör ske i samråd med SAREC.
5. Att öka stödet till utbytesverksamhet och besök i Sverige för att visa möjligheter för breddat inflytande och folkligt deltagande. Här kan svenska NGOs spela en viktig roll.
6. Att verka för att frågan om fortsatt bistånd inte kopplas till villkor på ett generellt plan om förändringar i mottagarlandets politiska system. Däremot kan villkor på MR-området vara mer rimliga.

Korruptionen och biståndet

1. SIDA bör införa årlig revision i insatsavtalen. Särskild noggrannhet bör gälla vid granskningen av varubiståndets hantering. En revisionsklausul bör införas vid varje förlängning av pågående avtal och i alla nya avtal. Revision kan ofta genomföras av lokala företag.
2. Bevisade fall av korruption skall aldrig accepteras utan sanktioner. Samtidigt vet alla att svårigheterna att bevisa korruption är stora även när misstankarna är starka. SIDA bör dra sig ur samarbete med institutioner/myndigheter/företag där misstankarna är starka, även om full bevisning inte kan åstadkommas. I sådana situationer måste det åligga mottagaren att bevisa att korruption inte förekommer.
3. Mottagarländernas egna revisionsmyndigheter bör stärkas genom förvaltningsbistånd eller på annat sätt. I dialogen måste utkrävande av ansvar (accountability) och ökad öppenhet och insyn (transparency) betonas. På lokal nivå bör alltid de som avses dra fördel av biståndet informeras om hur mycket bistånd som lämnats och i vilken form. Därigenom kan SIDA bidra till att skapa insyn och kontroll underifrån, av dem som vid missbruk går miste om ökade resurser.
4. I vissa länder kan det bli nödvändigt att avstå från att arbeta i vissa sektorer eller förvaltningsområden på grund av risken för missbruk. Centrala politiker och myndigheter i landet bör informeras om varför vi undviker dessa sektorer/områden.

Driftstöd och löneförstärkningar

1. SIDA bör i vissa fall och på vissa villkor kunna finansiera löneförstärkning för klart definierade kategorier eller grupper av lokal personal. Resurser för detta skall inte vara kopplade till just SIDA-stödda projekt eller program utan till vissa personalgrupper inom ramen för en generell lönepolitik. Avtal mellan givare och mottagare bör innehålla tidtabell för hur mottagaren gradvis tar över ansvaret för lönefinansieringen. Detta trots att riskerna att mottagaren inte kommer att klara ett sådant övertagande är överhängande.

Bidrag till lönekostnader får inte medverka till att permanenta en överdimensionerad statsapparat. Nödvändiga nedskärningar i den statliga sektorn bör normalt föregå lönejusteringar. Nödvändiga nedskärningar i den statliga sektorn bör normalt föregå lönejusteringar. Stöd till löneförstärkningar måste utformas i ett makroekonomiskt sammanhang så att det inte blir inflationsdrivande.

2. Som ett första steg bör SIDA i varje mottagarland där detta är aktuellt övertyga landets biståndsansvariga myndighet att kartlägga biståndsgivarnas lönestöd och utarbeta gemensamma riktlinjer för givarnas beteende. SIDA bör erbjuda sig att ställa resurser till förfogande för sådant arbete.
3. Sverige bör i DAC, OECDs biståndskommitté, intensivt driva frågan om gemensamma regler för biståndsgivarna.
4. SIDA bör i varje mottagarland i biståndsgivarkretsen driva frågan om gemensamma regler för lokalanställda och lokala konsulter för att undvika att konkurrensen mellan givarna ytterligare försvårar för statsförvaltningen att behålla personal.
5. SIDA bör verka för att systemen för löneförstärkningar inriktas på att förbättra möjligheterna att rekrytera utbildad personal på landsbygden ("glesbygdstillägg", bättre bostäder etc).

Villkor i biståndet – ekonomiska och politiska

1. SIDA måste fortsätta att självständigt granska av IMF/Världsbanken uppställda villkor. Därför bör stöd till strukturanpassningsprogram eller sektorprogram i samarbete med Världsbanken alltid ske i form av parallellfinansiering och inte som samfinansiering.
2. SIDA bör, där så är aktuellt, tillsammans med mottagarlandet övertyga Världsbanken om riskerna att deras föreslagna villkor får negativa effekter. Basen för sådant agerande är långvarigt samarbete i sektorn mellan Sverige och mottagarlandet, vilket gör att SIDA i kraft av sina erfarenheter klart kan stödja mottagarlandets uppfattning när den och Världsbankens inte överensstämmer.
3. SIDA bör öka biståndet inriktat på att förstärka mottagarlandets kapacitet att förhandla strukturanpassningsprogram med IMF och Världsbanken.
4. Sverige bör ibland kunna ställa makrovillkor som syftar till att skapa bättre förutsättningar för att direkt fattigdomsinriktade program och program till de sociala sektorerna skall fungera. Därvid bör ansträngningar göras att samordna villkoren med andra biståndsgivares, så att antalet separata villkor minimeras och så att motstridande villkor undviks.
5. SIDA bör verka för att information, kunskap och medvetande om förändringsprocessen sprids i krisländerna. Det kan ske genom t ex särskilda konsultinsatser, seminarier, upptryckning av rapporter och annat

publikationsstöd. Därmed bidrar SIDA också till att skapa större jämvikt i dialogen mellan mottagarlandet och biståndsgivarna om de makroekonomiska villkoren.

Arbetsmetoder och åtgärder

SIDA BÖR SE ÖVER FORMERNA FÖR PROGRAMMERING OCH DIALOG MED KRISLÄNDERNA.

Krisanpassningens konsekvenser för SIDAS organisation och arbetsformer

ETT BISTÅND MED ökad koncentration på direkt fattigdomsbekämpning skulle i flera krisländer innebära en förändring i förhållande till nuläget. En sådan förändring måste naturligtvis ske gradvis. En utgångspunkt bör vara konkreta handlingsplaner för varje krisland.

Den höjda ambitionsnivå som en ökad krisanpassning av biståndet innebär, måste åtföljas av en ökad koncentration. På senare år har floran av landramsinsatser utökats allt snabbare med tvärsektorbistånd och annat icke-landprogrammerat bistånd. Mot en koncentration verkar starka intressenter både på mottagar- och givarsidan. SIDA måste förbättra sin förmåga att avsluta insatser.

Biståndskontoren i de krisdrabbade länderna bör själva och med hjälp av lokala och eventuellt andra externa resurser konkretisera några av utredningens rekommendationer. Som underlag kan följande kartläggningar och studier behöva göras:

- a) Driftstöd (inkl lönefrågan) till sociala sektorer – kartläggning genomförd av mottagarlandets regering, eventuellt med SIDA-stöd.
- b) S k "Minimum requirement studies" av den typ som genomförts för universiteten i Maputo och Dar-es-Salaam. Biståndskontoren föreslår områden för sina respektive länder.
- c) Kartläggning av tillgången på lokala konsulter, experter och institutioner.
- d) Kartläggning av förvaltningssystemet på nationell, regional och lokal nivå. Vad har gjorts, som kan användas som förebild?
- e) Kartläggning av lokala enskilda organisationer, inklusive kvinno- och kulturgrupper, yrkessammanslutningar. Vad har gjorts som kan användas som förebild?
- f) Kartläggning av hur förutsättningar för ökad produktion kan åstadkommas i SIDA-relevanta sektorer.

Afrika söder om Sahara har spelat en allt mer perifer roll i världsekonomin under senare år. Den ekonomiska krisen har bland annat urholkat statens legitimitet, samtidigt som de fattigaste i dessa fattigaste länder drabbas hårt av krisen och strukturanpassningen. Det förändrade läget har också inneburit ändrade förutsättningar för biståndet.

I"I krisens spår – förändrat bistånd till de fattigaste länderna i Afrika" ges en strategi för SIDA:s framtida bistånd till dessa länder, ett handlingsprogram som bl a innebär ökad fattigdomsbekämpning och stöd till sociala sektorer och ökat stöd till demokratiseringsinsatser.

Jan Cedergren är biträdande generaldirektör vid SIDA.

Bertil Odén är nationalekonom vid SIDA och forskare vid Nordiska Afrikainstitutet.



STYRELSEN FÖR INTERNATIONELL UTVECKLING

105 25 STOCKHOLM

Besöksadress: Birger Jarlsgatan 61

tel: 08-728 51 00