

Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd



Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2014



National Library
of Sweden

BETÄNKANDE AV
BISTÅNDSORGANISATIONsutredningen

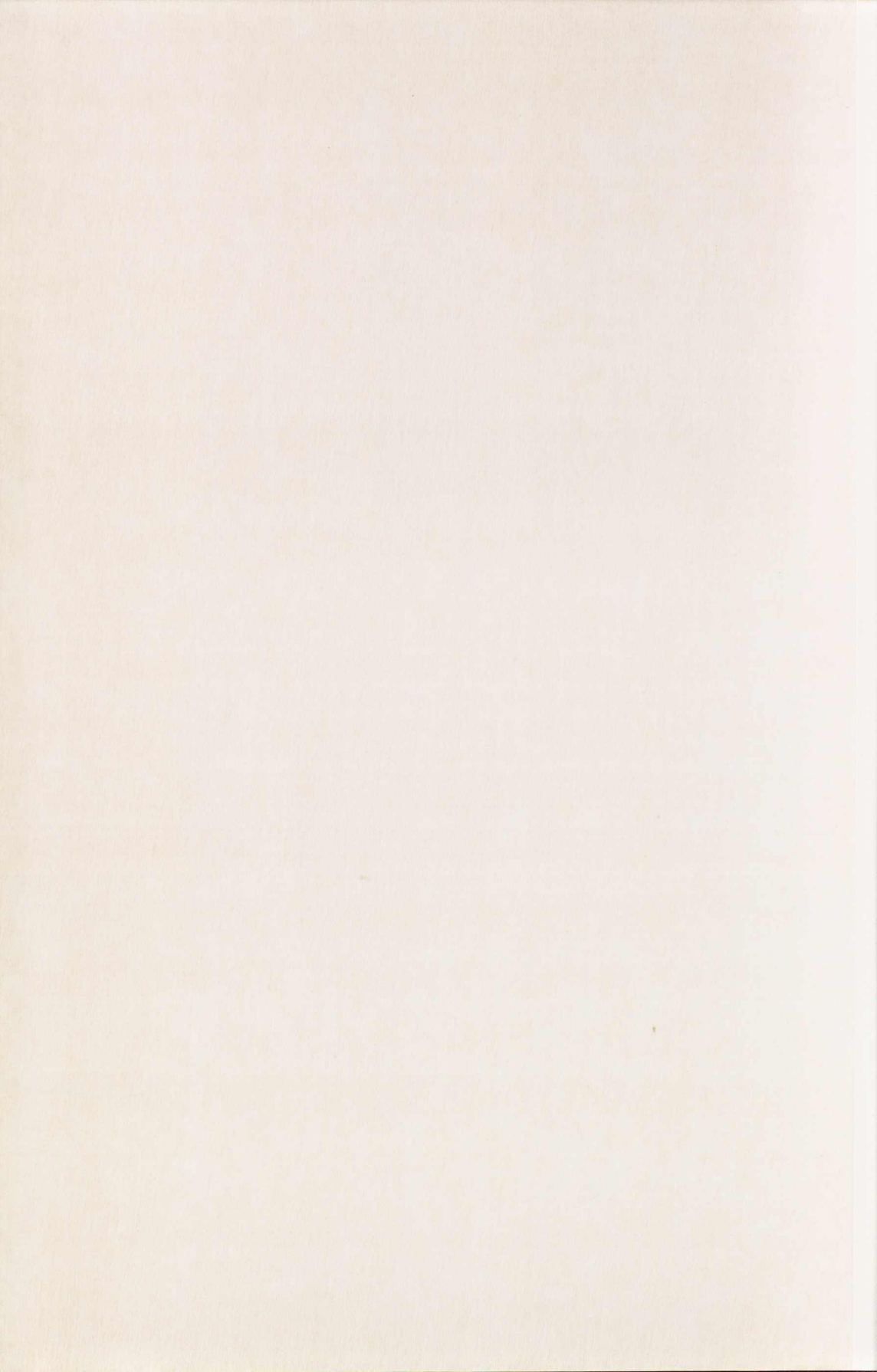
SOU
1990:17

Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd

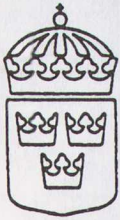


BETÄNKANDE AV
BISTÅNDSORGANISATIONsutredningen

SOU 1990:17



Ref 147



Statens offentliga utredningar
1990:17
Utrikesdepartementet

Organisation och arbets- former inom bilateralt utvecklingsbistånd

Betänkande av biståndsorganisationsutredningen
Stockholm 1990



Allmänna Förlaget har utgivit en bibliografi över SOU och Ds som omfattar åren 1981 — 1987. Den kan köpas från förlagets Kundtjänst, 106 47 STOCKHOLM.
Best. nr 38-12078-X.

Beställare som är berättigade till remissexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:

Regeringskansliets förvaltningskontor

SOU-förrådet

103 33 STOCKHOLM

Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8¹⁰ - 12⁰⁰

08/763 10 05 12⁰⁰ - 16⁰⁰ (endast beställare inom regeringskansliet)

Omslagsbild: Hilma af Klint (1862—1944),
Svanen nr 17 Grupp IX ur serien SUW.
Stiftelsen Hilma af Klints Verk.

Omslag: Rolf Hernegran

Regeringen bemyndigade genom beslut vid regeringssammanträde den 8 december 1988 statsrådet Lena Hjelm-Wallén att tillkalla en kommitté med tre ledamöter med uppgift att se över organisation och arbetsformer i det bilaterala biståndet med huvudsaklig inriktning på biståndet utanför de s.k. programländerna (Dir 1988:72).

Den 24 februari 1989 förordnades ambassadören Göte Svenson till ordförande, kanslichefen Staffan Herrström och riksdagsledamoten Kristina Svensson till ledamöter och kanslichefen Lennart Båge till sekreterare i kommittén. I sekretariatet har också ingått byråassistenten Yvonne Eck. Till sekretariatet har ekonomie doktorn Kim Forss knutits som konsult. Han har medverkat i sekretariatets arbete samt haft särskilt ansvar för de organisationsteoretiska avsnitten.

Den 20 april 1989 förordnades som sakkunniga till kommittén: departementsrådet Gun-Britt Andersson, departementssekreteraren Jan Olof Andersson, forskningschefen Bo Bengtsson, departementsrådet Anders Bjurner, avdelningschefen Jan Cedergren, direktören Lars Ekengren, t.f. departementsrådet Birgitta Nygren, direktören Gunilla Olofsson, departementsrådet Sten Rylander, filosofie doktorn Gordon Tamm, biträdande skattedirektören Lars Tegnhed och direktören Stina Waern.

Utredningen har antagit namnet biståndsorganisationsutredningen (BIO).

Utredningen har anlitat juris kandidat Björn Mothander för att belysa frågeställningar som gäller bistånd inom områdena näringsliv och infrastruktur. Avdelningsdirektören Ann Wilkens har utarbetat underlaget till avsnitt 1.2 Det svenska biståndets framväxt och filosofie doktorn Gordon Tamm har utarbetat underlaget till kapitel 3 Det svenska samhället och utvecklingssamarbetet.

Utredningen har haft nio sammanträden varav sju med sakkunniga. Kommittén har haft särskilda överläggningar med SIDA, BITS, Swedfund och IMPOD samt sammanträffat med Industriförbundets u-landsgrupp. Kommittén har vidare haft överläggningar med de centrala fackliga organisationerna samt med lokala fackliga företrädare för IMPOD:s personal.

Kommittén har besökt EG-kommissionen i Bryssel samt departement och biståndsorganisationer i Nederländerna och Canada för diskussion av biståndet och dess organisation. Kommittén har vidare besökt Indien, Filippinerna,

Malaysia och Costa Rica för att studera pågående biståndsprojekt samt överlägga med dessa länders myndigheter samt lokala svenska företrädare för biståndsorgan m.fl.

Vi får härmed överlämna betänkandet Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd.

Stockholm den 23 februari 1990

Göte Svenson

Staffan Herrström

Kristina Svensson

Lennart Båge

Kim Forss

	Sammanfattning	9
1	<i>Svenskt utvecklingssamarbete mot en internationell bakgrund</i>	19
1.1	Internationellt bistånd	20
1.1.1	Totala bistandsflöden	20
1.1.2	Varifrån kommer biståndet?	22
1.1.3	Vart går biståndet?	24
1.1.4	Vad består biståndet av?	26
1.1.5	Hur är bistandsförvaltningen organiserad?	28
1.1.6	Vad har biståndet haft för effekter?	32
1.2	Det svenska biståndets framväxt	35
1.2.1	Bakgrund	35
1.2.2	Volymutveckling	36
1.2.3	Biståndsmålen	38
1.2.4	Landprogrammering införs	39
1.2.5	Valet av mottagarländer	41
1.2.6	Biståndet koncentreras till vissa länder	42
1.2.7	Avveckling	43
1.2.8	Importstöd	44
1.2.9	Organisatoriska förändringar	44
1.2.10	Utvecklingssamarbetets effekter	47
1.3	Utvecklingsländerna inför år 2000	49
1.3.1	Att förklara utvecklingens drivkrafter	50
1.3.2	U-ländernas situation	52
1.3.3	Biståndets roll	56
1.4	Sammanfattning	57
2	<i>Utvecklingssamarbete och organisationsfrågor — några utgångspunkter</i>	59
2.1	Bistandsorganens arbetsformer och roller	60
2.2	Perspektiv på organisationsstrukturer	64
2.2.1	Begreppet organisation	64
2.2.2	Behovet av arbetsfördelning	65
2.2.3	Koordination	73

2.3	Modeller för det bilaterala biståndets organisation	74
2.3.1	Biståndsarbetets miljö	75
2.3.2	De biståndspolitiska målen	78
2.3.3	Konsistens mellan organisationsvariablerna	80
2.4	Sammanfattning och slutsatser	82
3	<i>Det svenska samhället och utvecklingssamarbetet</i>	85
3.1	Begreppet "resursbas"	86
3.2	Resursbasens omfattning	88
3.2.1	Statliga verk/myndigheter	89
3.2.2	Universitet och högskolor	89
3.2.3	Företag	90
3.2.4	Frivilliga organisationer	91
3.3	Resursbasen som instrument i biståndet	91
3.4	Resursbasen som aktör i utvecklingssamarbetet	93
3.5	Det svenska biståndets faktiska organisation	95
3.6	Sammanfattning och slutsatser	96
4	<i>Det bilaterala biståndet med huvudsaklig inriktning på biståndet utanför programländerna</i>	99
4.1	Begrepp och definitioner	99
4.1.1	Programländer	100
4.1.2	Landram	100
4.1.3	Landprogrammering	100
4.1.4	Landramsprogrammerat bistånd	102
4.2	Utvecklingen av icke-landramsfinansierat bistånd	104
4.2.1	Bistånd genom SIDA	106
4.2.2	Bistånd genom BITS	107
4.2.3	Bistånd genom SAREC	108
4.2.4	Bistånd genom Swedfund	108
4.2.5	Bistånd genom IMPOD	108
4.2.6	Översiktlig sammanfattning av det icke-landramsfinansierade biståndet	108
4.2.7	Bistånd till länder utanför programlandskretsen	110
4.2.8	Det icke-landramsfinansierade biståndet i framtiden?	111
4.3	Behovet av utvecklingssamarbete och utbud av bistånd	115
4.3.1	Behovet av bistånd och utvecklingssamarbete	116
4.3.2	Utbudet av bistånd	118
4.4	Organisation och arbetsformer för det icke-landramsfinansierade biståndet	120
4.4.1	SIDAs verksamhet	121
4.4.2	BITS verksamhet	122
4.5	Vilka är problemen?	125
4.5.1	Biståndet 1995 — ett scenario	125

4.6	Biståndet till icke-programländer, förslag till framtida organisation och arbetsformer	127
4.6.1	Kanaler för bistånd till icke-programländer	128
4.6.2	Samordning och arbetsfördelning mellan SIDA och BITS	129
4.6.3	Arbetsätt	130
4.6.4	Samordning	133
4.7	Sammanfattning och slutsatser	134
5	<i>Bistånd för utveckling av näringsliv och infrastruktur</i>	<i>137</i>
5.1	Behov av bistånd	137
5.1.1	Bistånd för utveckling av infrastruktur	137
5.1.2	Bistånd för näringslivsutveckling	137
5.1.3	Förhållandet mellan biståndet till näringsliv och infrastruktur och de biståndspolitiska målen	140
5.2	Utvecklingssamarbete inom näringsliv och infrastruktur	141
5.2.1	SIDA:s infrastrukturbyrå	141
5.2.2	SIDA:s industribyrå	143
5.2.3	SIDA:s undervisningsbyrå	145
5.2.4	BITS	145
5.2.5	Swedfund	149
5.2.6	IMPOD	150
5.2.7	Sammanfattning av organisationsstruktur och verksamhet	152
5.3	Biståndsorganens arbetsformer	153
5.3.1	SIDA	153
5.3.2	BITS	155
5.3.3	Swedfund	156
5.3.4	IMPOD	157
5.3.5	Sammanfattning av biståndsorganens arbetsformer	157
5.4	Alternativa organisationsformer för utvecklingssamarbetet	158
5.4.1	Vilka är problemen?	158
5.4.2	Tre organisationsalternativ	160
5.4.3	Samordning med handelsfrämjande aktiviteter	166
5.4.4	Ställning och form för det näringslivsinriktade biståndet	169
5.5	Sammanfattning och slutsatser	174
6	<i>Biståndets fältrepresentation</i>	<i>177</i>
6.1	Den aktuella fältnärvaron	177
6.1.1	Framväxten	177
6.1.2	Dagens situation	178
6.1.3	Representation i länder utan biståndskontor	179
6.1.4	Representation i länder med biståndskontor	179
6.1.5	En helhetsbild	180

6.2	Vilka är problemen?	181
6.3	Diskussion av alternativ	183
6.4	Sammanfattning och slutsatser	184
7	<i>En helhetsbild av det svenska bilaterala biståndet</i>	187
7.1	Ledningen av biståndspolitiken	188
	7.1.1 Riksdag och regering	188
	7.1.2 Ledarskapets funktioner — planering, samordning och utvärdering	189
7.2	Verkställandet av biståndspolitiken	193
	7.2.1 Biståndsorganen	193
	7.2.2 Samarbetsländer	194
	7.2.3 Samarbetsformer	195
	7.2.4 Arbetssätt	196
	7.2.5 Inläring och erfarenhetsuppbyggnad	198
	7.2.6 Löpande organisationsförändringar	199
7.3	Sammanfattning av organisation och arbetsformer	199
	<i>Särskilda yttranden</i>	201
	<i>Bilagor</i>	
1	Kommittédirektiv	207
2	Det bilaterala biståndets organisation	213
3	Internationellt utvecklingssamarbete, anslagsutveckling	219
4	Tabeller. Utbetalningar, biståndsformer, biståndspersonal vid beskickningar	220
5	Förslag till bolagsordning	223
6	Ordlista med förkortningar	225
7	Bibliografi med referenslista	231

Syftet med utredningen har varit att se över "organisation och arbetsformer i det bilaterala biståndet med huvudsaklig inriktning på biståndet utanför de s.k. programländerna".

Huvudformen för svenskt bilateralt bistånd är långsiktigt samarbete i form av landprogram med av riksdagen beslutade ramar för biståndet till f.n. 17 programländer. Under 1980-talet har emellertid biståndet utanför landramar och programländer vuxit snabbt. Denna förskjutning är en av huvudanledningarna till att frågan har uppkommit om den svenska biståndsförvaltningen har en för ändamålet lämplig utformning. Formen för bistånd utanför landramar och programländer har till stor del bestämts från fall till fall.

Vad är det man behöver ta hänsyn till vid utformningen av organisation och arbetssätt? Vi urskiljer tre grupper av faktorer som har särskild betydelse.

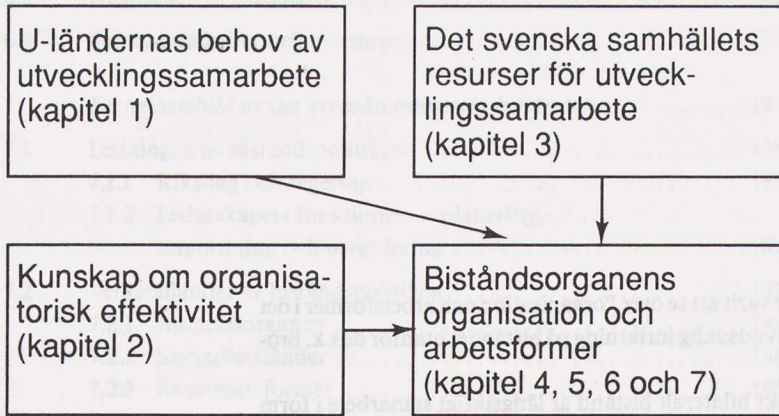
För det första måste biståndets organisation och arbetssätt styras av u-ländernas behov. Den samhällsförändring och de problem, hot och möjligheter u-länderna står inför måste vara det vi har för ögonen när vi diskuterar organisation i Sverige. Det har därför varit angeläget för oss att bilda oss en uppfattning i dessa frågor.

För det andra utgår vi från vad Sverige har att erbjuda mot bakgrund av dessa behov. Skall biståndet begränsas till överföring av finansiella resurser eller finns det också i det svenska samhället kunskap och erfarenheter som är av värde? Hur kan i så fall dessa resurser engageras i utvecklingssamarbetet?

För det tredje har man inom organisationsforskningen arbetat med frågan om vad som kännetecknar effektiv organisation och arbetsform för olika typer av verksamheter. Vi har sökt tillgodogöra oss erfarenheter från detta område.

Figuren nedan illustrerar sambandet mellan dessa tre frågeställningar och organisation — arbetsformer.

Vi vill framhålla att vi inte har haft till uppgift att pröva biståndspolitikens innehåll eller diskutera utvecklingssamarbetets mål. Vi har inte heller haft möjlighet att utvärdera enstaka biståndsformer. Utredningen berör inte mer ingående den andel av det bilaterala biståndet som är landramsfinansierat — det som skrivs om detta tjänar främst till att ge relief åt det övriga samarbetet. Vi behandlar över huvud taget inte det multilaterala biståndet.



I betänkandets *kapitel 1* beskrivs biståndsflorena till utvecklingsländer, deras volymer och riktning. Vidare ges exempel på hur biståndsförvaltningen organiseras i några europeiska länder och vi diskuterar vilka effekter det internationella biståndet haft. Vi beskriver tämligen utförligt den svenska biståndspolitik, hur dess mål fastställts, hur verksamheten utformats, samt hur den nuvarande myndighetsstrukturen vuxit fram. Det svenska biståndets ändamålsenlighet diskuteras också liksom utvecklingsbegreppet och utvecklingens drivkrafter. Vi tar i korthet upp viktiga samhällsförändringar som u-länderna står inför och som kan påverka utvecklingssamarbetet.

Svenskt bistånd syftar till att höja de fattiga folkens levnadsnivå. Begreppet utveckling är dock komplext och de långsiktiga effekterna av utvecklingssamarbete är osäkra. Det finns emellertid ett stort behov av bistånd och utvecklingssamarbete. U-länderna och därmed världen i övrigt står inför en rad stora problem under de närmaste decennierna. Befolkningstillväxten fortsätter och i takt därmed ändras demografiska mönster. Människor flyttar från landsbygd till städer i jakt på försörjningsmöjligheter. Fattigdom förorsakar också stora miljöproblem som utgör ett direkt hot mot överlevnaden på flera håll i u-länderna. Skuldskrisen lägger en förlamande hand över många u-länder. Dessa frågor, liksom andra, måste lösas i samarbete. Världens folk är beroende av varandra på ett mera påtagligt sätt än någonsin förr.

Det svenska biståndet har under den korta tid det existerat präglats av både stabilitet och flexibilitet. De mål som formulerades 1962 har legat fast och enbart kompletterats genom tillkomsten av miljömålet 1988. Men organisation och arbetsformer har ändrats i flera avseenden. Under slutet av 1960-talet och början av 1970-talet expanderade SIDA samtidigt som biståndet ökade kraftigt i volym. Det ökande biståndet utformades genom landprogrammeringstekniken till ett djupt och långsiktigt samarbete med en begränsad krets länder.

Under senare delen av 1970-talet skedde stora organisatoriska förändringar. Fyra nya biståndsorgan tillkom. SIDA förblev dock den utan jämförelse största biståndsmyndigheten. Under 1980-talet har biståndet blivit alltmer diversifierat. En större del av biståndet ges i andra former än landprogrammering inom landramar och biståndet går till allt fler länder utanför programlandskretsen.

Under 1980-talet har det gjorts några större utvärderingar av det internationella biståndets effekter. De pekar på positiva resultat och avfärdar argument som att biståndet skulle snedvrída en annars naturlig utveckling, skapa beroende m.m. Men de påvisar också fenomen som gör biståndet mindre bra eller i en del fall skadligt. Svenskt bistånd synes vid en internationell jämförelse vara mindre behäftat med "systemfel" än vad bistånd i allmänhet är — vilket också påverkar synen på organisationerna och deras arbetsätt.

Framställningen i *kapitel 2* har två syften. Ett är att pröva rationaliteten i den organisation och de arbetsformer som finns mot några organisationsteoretiska begrepp och idéer. Genom att redovisa forskningen om organisationsformers effektivitet vill vi få en utgångspunkt för diskussionen i följande kapitel om hur organisation och arbetsformer bör se ut för att främja ett effektivt bistånd.

Det andra syftet är att definiera biståndsorganens roller. Detta sker genom diskussion av modeller som söker belysa för biståndet specifika strukturer och processer.

Diskussionen leder fram till några olika slutsatser. Det bilaterala biståndet kännetecknas av komplexitet, dynamik, diversifiering och inte alltid förenliga mål. Detta ställer stora krav på innovativ förmåga, flexibilitet och samordning, vilket i sin tur förutsätter ett stort mått av decentraliserat beslutsfattande och självständighet på handläggarnivå.

Analysen pekar också på fördelarna med ett bistånd präglat av organisatorisk mångfald.

Kapitel 3 beskriver relationen mellan utvecklingssamarbetet och det svenska samhället. Det praktiska samarbetet med u-länderna har byggt på samverkan mellan biståndsorganen och den svenska resursbasen. Biståndets organisation beror därför också på hur den relationen utvecklas. Begreppet resursbas används som samlingsbegrepp för alla de institutioner, myndigheter, företag, individer och grupper utanför biståndsmyndigheterna som via biståndsanslag engageras i utvecklingssamarbetet.

Det svenska biståndets resursbas har ökat i volym och bredd. Människorna och organisationerna där har förvärvat en betydande erfarenhet av utvecklingssamarbete.

En konsekvens av detta är att biståndsmyndigheternas organisation och arbetsformer bör utformas så att de på bästa sätt drar nytta av den kunskap som finns i resursbasen. Om utvecklingssamarbetet blir bra eller inte beror till stor del på de människor och organisationer som finns i resursbasen; vad som motiverar dem att delta i utvecklingssamarbete; deras erfarenhet och deras förmåga att tillsammans med u-länderna utveckla relevant kunskap.

Biståndets volym och bredd ökar och i takt med det engageras nya aktörer från resursbasen. Biståndsmyndigheterna har en viktig roll att spela i att utforma den bästa möjliga ramen för det samarbete som etableras och att utbilda aktörerna från den svenska resursbasen i utvecklingssamarbetets villkor.

Det är bredden och intensiteten i ett direkt samarbete mellan den svenska resursbasen och u-ländernas samhälle som kan ge substans åt en svensk politik för utvecklingssamarbete. Följaktligen bör ett perspektivskifte införas — termen resursbas för biståndet är missvisande. I själva verket bör resursbasen ses som en integrerad del av biståndets organisation. Det framtida biståndet bör innebära att organisationer och enskilda får ett mer direkt ansvar att bedriva utvecklingssamarbete.

I *kapitel 4* presenteras överväganden och förslag beträffande den framtida organisationen av det bilaterala biståndet med huvudsaklig inriktning på biståndet utanför programländerna.

Under 1970-talet kom tekniken med landprogrammerat utvecklingssamarbete inom av riksdagen beslutade landramar att bli den dominerande formen för bistånd. Landprogrammeringens främsta fördelar är att den gör det möjligt att samarbeta långsiktigt inom flera samhällssektorer på basis av u-landets behov, förutsättningar och prioriteringar. Den ger mottagaren ett reellt inflytande över val av samarbetsområden och underlättar därför mottagande lands utvecklingsplanering. Detta är särskilt viktigt i de fattigaste u-länderna där bistånd från olika källor utgör ett betydande komplement till de egna resurserna. Landprogrammeringen ger också biståndsmyndigheten goda möjligheter att följa upp och lära av verksamheten. Vi betonar att landprogrammering inom landramar även framgent bör vara den dominerande enskilda beredningsformen för utvecklingssamarbete.

Den svenska biståndspolitikens har emellertid mål som kräver även andra former av samarbete. Biståndet har som mål att nå de fattigaste människorna. En växande andel av dessa finns inte nödvändigtvis i det svenska biståndets programländer. Det kan också vara angeläget att ge stöd i ett kritiskt skede av ett lands utveckling, t.ex. till Chile för att bidra till att trygga övergången från diktatur till demokrati. Många grundläggande problem går inte att lösa genom samarbete med regeringar; problemen löses kanske bäst på individnivå, i samverkan mellan folkrörelser, fackföreningar, kyrkor, olika intresseorganisationer.

Utvecklingssamarbete är också angeläget på nationsövergripande nivå, och landramstekniken är ingen lämplig form för att bedriva regionalt samarbete. Därför bör en betydande del av det bilaterala biståndet även framgent beredas och genomföras under andra former än landramsprogrammering — former som kan variera åtskilligt i långsiktighet och bredd och som i flera fall kan innefatta element av landprogrammeringsteknik.

Det landramsfinansierade biståndet utgjorde 1979/80 knappt 70% av det bilaterala biståndet, men bara drygt 40% 1989/90. Den största delen av det växande icke-landramsfinansierade biståndet går genom SIDA, t.ex. som stöd till enskilda organisationer, särskilda program, regionalt samarbete, humanitärt bistånd och miljöinsatser. Även detta stöd är i vissa delar landprogrammerat. De övriga biståndsmyndigheternas verksamhet har också expanderat snabbt, främst då BITS. Av det icke-landramsfinansierade biståndet avser ungefär hälften utvecklingssamarbete i programländerna. Totalt går ca 30% av det bilaterala biståndet till andra länder än programländerna.

Biståndet till länder utanför programlandskretsen föreslås gå genom följande kanaler:

1. SIDA

(a) SIDA bereder och ansvarar för insatser i länder med vilka Sverige har för avsikt att bedriva ett djupt och långsiktigt samarbete inom en eller flera samhällssektorer.

b) Stödet till enskilda organisationer, katastrofbistånd och humanitärt bistånd kanaliseras även fortsättningsvis genom SIDA. Det finns samordningsfördelar

med att ansvaret ligger inom en organisation, eftersom en stor del av stödet går till programländer och andra länder där SIDA är engagerat.

(c) Särskilda miljöinsatser och särskilda program riktar sig i betydande utsträckning även till icke-programländer och bör ligga kvar inom SIDA eftersom de ämnesmässigt och på andra sätt nära knyter an till SIDA:s övriga verksamhet. Insatser inom miljöområdet bör också som f.n. kunna beredas av BITS när dess arbetsmetodik så medger.

2. BITS

BITS fortsätter att arbeta med sina nuvarande beredningsmetoder, dvs. huvudsakligen genom att finansiera samarbetsavtal mellan svenska företag och organisationer och motsvarande organ i u-länder. BITS blir därmed kanalen för utvecklingssamarbete med länder där biståndet präglas av relativt kortsiktiga och avgränsade insatser. BITS verksamhet behöver utvecklas i tre hänseenden:

(a) breddning till flera samhällssektorer utan att vara formellt bunden till att finansiera enbart svenska leverantörer,

(b) förstärkt uppföljning i förhållande till de biståndspolitiska målen, samt

(c) utbyggnad av informationsverksamheten för att mer aktivt mobilisera den svenska resursbasen.

3. SAREC och SITCO

Forskningssamarbete och näringslivsutveckling både i programländerna och i övriga länder handläggs av SAREC respektive det organ för näringslivsutveckling, SITCO, som föreslås i kapitel 5.

När det gäller biståndsorganens roll i samarbetsländerna har UD/u-avdelningen en viktig uppgift i styrning och arbetsfördelning. Statsmakterna fattar beslut om förutsättningarna för samarbetet. Besluten föreslås bygga på utarbetade landprofiler för samarbete med enskilda länder. Det ankommer på regeringen att genom direktiv till myndigheterna undanröja oklarheter om vem som skall göra vad i olika länder. I normalfallet verkar SIDA och BITS i olika länder.

Organisation och arbetsformer avseende bistånd för utveckling av näringsliv och infrastruktur ägnas en utförlig behandling i *kapitel 5*.

Att bygga upp infrastruktur var från början en självklar prioritet inom biståndet. Infrastruktur kännetecknas av stora investeringar som betjänar många nyttjare och har stora externa effekter. Bistånd för att utveckla ett lands infrastruktur tar sig många former. Beloppsmässigt dominerar investeringarna, men det tekniska biståndet är också viktigt.

Utvecklingssamarbete för att främja näringslivet avser å andra sidan bistånd som skapar betingelser för produktiv verksamhet inom industri och handel — både vad avser industriell produktion av varor samt tjänster. Vi talar samtidigt om produktion och distribution, de två hör naturligen samman i näringslivet och är direkt beroende av varandra.

Inom båda dessa områden — infrastruktur och näringsliv — talar vi om bistånd på tre nivåer. För det första, bistånd till att bygga upp och driva produktiva enheter, företag eller inom infrastrukturen de fysiska anläggningarna. För det andra, bistånd till att bygga upp den institutionella infrastrukturen, dvs. organ

som i likhet med banker, branschorganisationer, forsknings- och utvecklingsorgan, utbildningsinstitutioner m.m. har till uppgift att främja hela sektorns verksamhet. För det tredje kan biståndet inriktas mot förvaltningsutveckling, lagstiftning och ekonomisk politik för att skapa de rätta betingelserna för att främja näringslivet och den infrastrukturella utvecklingen. Någon skarp skiljelinje går inte att dra, insatser på en nivå får återverkningar på övriga. Distinktionen mellan de tre nivåerna tjänar dock ett viktigt analytiskt syfte i att definiera vilken typ av insatser biståndet bör utforma och vilken typ av effekter biståndet kan förväntas få.

Utvecklingssamarbete inom näringslivssektorn inriktat på första nivån, att etablera och driva företag, sätter företaget i fokus. Sådan är t.ex. Swedfunds verksamhet i dag, en stor del av SIDA:s industribyrå och IMPOD:s projekt. Effekterna av stödet uppträder på företagsnivå och utvärderas med företagsekonomiska kriterier. En stor del av SIDA:s stöd inom näringslivssektorn syftar också till att etablera den institutionella infrastrukturen. Här är inte de enskilda organisationerna i centrum utan tyngdpunkten ligger på en kunskapsutveckling i samhället som i sig främjar utvecklingen av ekonomin. Detsamma gäller den tredje nivån.

Vi anser att det svenska näringslivsinriktade biståndet bör ha sin tyngdpunkt i att utveckla betingelser för ekonomiska aktiviteter genom kunskapsutveckling. Vi utgår ifrån att främst SIDA men även BITS fortsätter att utveckla och fördjupa insatser på den övergripande nivån. Detta ligger till grund för de organisatoriska förändringar som föreslås.

Vi har bl.a. prövat ett organisatoriskt alternativ som innebär att utvecklingssamarbetet inom områdena infrastruktur och näringsliv förs samman inom en enhetlig organisatorisk ram. Vi har emellertid funnit att insatser inom de två områdena även fortsättningsvis bör handläggas av skilda enheter. Infrastrukturbistånd föreslås därför även framgent handläggas av BITS och SIDA med den arbetsfördelning vad avser länder, instrument och arbetsformer som präglar de två myndigheterna.

När det gäller utvecklingssamarbete till stöd för utveckling av u-ländernas näringsliv har vi däremot funnit övervägande skäl tala för organisatoriska förändringar för att nå ökad slagkraft i biståndet. Förslaget innebär att ett nytt organ skapas som omfattar SIDA:s industribyrå samt organisationerna IMPOD och Swedfund. Det skall kunna arbeta med företagsinriktat stöd, samt med stöd till uppbyggnaden av ländernas institutionella infrastruktur.

Motiven för att skapa den nya organisationen kan i korthet sammanfattas enligt följande. Som en modern och tekniskt avancerad industrination har Sverige ett kunnande när det gäller att utveckla och främja ett aktivt näringsliv. Detta kunnande är efterfrågat i u-länderna och behövs för ländernas samhällsutveckling. Biståndsorganen har inte lyckats engagera näringslivet och dess organisationer och institutioner i utvecklingssamarbete i önskvärd utsträckning. Utvecklingssamarbetet inom sektorn har tvärtom stagnerat under senare år. Detta beror delvis på att biståndsorganen är uppsplittrade i flera enheter. Integration och samordning mellan de olika delarna lyckas inte överskrida de organisatoriska gränserna.

Vi föreslår att den nya organisationen bör inrättas som ett av staten helägt aktiebolag, underställt utrikesdepartementet, med namnet Swedish Industrial

and Trade Development Corporation, SITCO. IMPOD ingår som del i organisationen och bör tillförsäkras ett stort mått av självständighet, med bibehållt namn och egen budget. Swedfunds kapital tillförs SITCO och förvaltas vidare enligt samma principer som inom Swedfund. Övriga delar av verksamheten finansieras via anslag eller genom att SITCO erhåller uppdrag från andra biståndsorgan — nationella såväl som internationella.

I *kapitel 6* behandlar vi biståndets fältrepresentation och konstaterar att en representation i det mottagande landet behövs för att följa och analysera samhällsutvecklingen samt för att rapportera om utvecklingssamarbetet och ge underlag för utformning av det framtida samarbetet. Vidare behövs en kanal för att ta emot framställningar om utvecklingssamarbete, att informera om förutsättningarna för samarbete och att kunna diskutera utformningen liksom för en nära dialog med mottagarlandet under biståndets genomförande.

Biståndsorganen behöver också följa upp samarbetet både för att bedöma om insatserna når de för de särskilda projekten uppställda målen och i vilken utsträckning de biståndspolitiska målen tillgodoses. För att göra detta krävs kunskap om den lokala miljön, ingående kännedom om mottagarlandets organisationer och en god förståelse för utvecklingsarbetets villkor. För att uppfylla de kraven krävs en närvaro på platsen — men närvaron kan utformas på olika sätt. Det väsentliga ur biståndsorganens synvinkel är att kunna välja den mest ändamålsenliga formen av fältrepresentation. Den svenska beskickningen i respektive land måste givetvis alltid vara informerad och representera det övergripande utrikes- och biståndspolitiska intresset samt kunna tjäna som kontaktyta till de statliga svenska biståndsorganen, men ambassaden är inte nödvändigtvis alltid den bästa "organisatoriska plattformen" för fältrepresentationen. Slutsatsen som vi vill dra är dels att biståndsorganen bör ha rätt att utforma sin egen fältrepresentation efter sina behov och förutsättningar, dels att UD måste bevaka att det övergripande biståndspolitiska intresset blir tillgodosett genom ambassaderna.

När UD sänder ut personal med ansvar för biståndsfrågor inom ambassader vill vi understryka vikten av att a) biståndskompetens säkerställs, b) samtliga biståndsorgan och UD ses som rekryteringsbas med hänsyn tagen till respektive tjänsts arbetsinnehåll samt att c) biståndet ges en tydlig professionell identitet inom ramen för en sammanhållen och integrerad utrikesförvaltning.

Det är vidare angeläget att samtliga UD-tjänster som definieras som biståndstjänster och belastar biståndsanslagen ses som en gemensam tillgång för biståndets fältnärvaro, en resurs som disponeras optimalt i förhållande till det totala utvecklingssamarbetets behov.

I *kapitel 7* söker vi teckna en helhetsbild av det svenska bilaterala biståndet sådan den kommer att te sig om våra förslag vinner bifall.

Tre funktioner granskas särskilt: planering, koordinering och utvärdering. Vi betonar att det inte finns någon helt självklar arbetsfördelning mellan myndigheterna, det kommer alltid att finnas zoner där deras verksamheter riskerar att överlappa varandra. Detta förutsätter att ett kontinuerligt, aktivt ledarskap utövas av utrikesdepartementet för att undanröja oklarheter om vad organisationerna skall göra vad avser länder och sektorer.

Vi betonar vikten av att utrikesdepartementet utarbetar landprofiler som definierar den svenska biståndspolitiken i förhållande till de större samarbetsländerna och vars huvudsakliga innehåll förankras i riksdagen. Ett syfte med land-

profilerna är att identifiera behov och förutsättningar i mottagarländerna. Ett annat är att skapa klarhet i fråga om vilka svenska biståndsorgan som agerar och under vilka förutsättningar.

Utvärdering är en central funktion för ledarskap. Biståndsorganen har i dag sina egna utvärderingssystem, men det finns ingen utanförstående eller jämförande granskning av deras verksamhet eller av tvärgående biståndspolitiska frågor. Sådana utvärderingar behövs som underlag för debatten om biståndet och strategiska val i biståndspolitiken. Vi föreslår att det skapas ett fristående sekretariat för utvärdering av biståndet som ett komplement till de utvärderingar som biståndsorganen själva gör.

Slutligen beskriver kapitlet verkställandet av biståndspolitiken i enlighet med den organisation och de arbets sätt som vi föreslår. Vi vill särskilt peka på att SIDA fortfarande förblir den största och bredaste av biståndsorganisationerna. SIDA har därför en särskild möjlighet att höja kompetensen både inom den samlade floran av biståndsorgan och inom resursbasen i vid bemärkelse. Den största erfarenheten av u-landsfrågor och av villkoren för att genomföra samarbetsprojekt finns och kommer att finnas på SIDA, som följaktligen har en central roll som lärare och informatör inom svenskt utvecklingssamarbete.

Avslutningsvis vill vi med en förenklad och mycket schematisk bild illustrera den föreslagna nya biståndsorganisationen och dess arbetsformer. Denna speglar organisation och arbetsformer enligt vårt förslag utan hänsynstagande till landdimensionen.

Figur 2. Schematisk bild över biståndets organisation och arbetsformer

Arbetsformer	Långsiktigt utvecklingsbistånd, processinriktat, djupt engagemang, land- och sektorkunnande, många roller där så behövs	Kontraktfinansiering, kostnadsdelning, starka samarbetsparter, kontrollant och finansiär
Organisation	SIDA alla sektorer utom: - forskning (SAREC) - näringsliv (SITCO)	BITS alla sektorer

Betänkandet är självfallet skrivet så att det skall kunna läsas från början till slut av dem som vill följa utvecklingen av de olika resonemangen i sin helhet. Men vi har också antagit att många är intresserade av någon enstaka del, främst då avsnittet om bistånd utanför programländerna eller avsnittet om näringsliv och infrastruktur.

För den som snabbt vill sätta sig in i materialet, men inte har tid att läsa hela texten, har vi försett varje kapitel med en inledning som beskriver syfte, ger vissa centrala definitioner, och som anger vilka frågor kapitlet svarar på och var i texten dessa finns. Dessutom avslutas varje kapitel med en sammanfattning av texten och en kort genomgång av utredningens förslag. Det skall vara möjligt att snabbt skaffa sig en bild av innehållet genom att läsa dessa inledningar och sammanfattningar. För att underlätta en förståelse av helheten är det lämpligt att också gå igenom kapitel 7, som ger en sammanfattande beskrivning av organisation och arbetsformer.

Det finns vissa överlappningar i texten, främst vad gäller myndighetsbeskrivningarna i kapitel 4 och 5. Eftersom vi antar att många läser enbart ett av dessa kapitel har vi dock sett detta som nödvändigt för att analysen i varje kapitel skall hänga samman.

En utredning som denna förutsätter att läsaren känner till begrepp och förkortningar som är vanliga inom fackområdet. Vi har dock funnit att texten spänner över flera fackområden och att en del begrepp därför behöver preciseras. Till en viss del gör vi det i texten, men vi har också tagit med en ordlista i bilaga som innehåller ordförklaringar och förkortningar och som hänvisar till begreppsutredningar i den löpande texten. Slutligen har vi valt att skriva utan referenser i den löpande texten. I stället finns en bibliografi för varje kapitel och en referenslista i bilaga.

1. Svenskt utvecklingssamarbete mot en internationell bakgrund

SOU 1990:17

Det svenska biståndet utgör knappt 3% av det samlade biståndet från de industrialiserade länderna till utvecklingsländerna. Biståndet i sin tur är bara en del av kapitalflödena till u-länderna, men i synnerhet för många fattiga länder har det under 1980-talet varit av starkt växande betydelse i takt med att andra källor sinat.

I kapitlets första avsnitt beskrivs biståndsflödena till utvecklingsländer; hur mycket det rör sig om, varifrån de kommer och vart de går. Vidare ges exempel på hur bilateralt bistånd organiseras i några europeiska länder och slutligen diskuteras vilka effekter biståndet haft.

Nästa avsnitt i kapitlet beskriver den svenska biståndspolitik; hur dess mål fastställts, hur verksamheten utformats, samt hur den nuvarande myndighetsstrukturen vuxit fram och vilka dess bevekelsegrunder varit. Avslutningsvis diskuteras biståndets ändamålsenlighet och effektivitet mot bakgrund av slutsatser om det internationella biståndets kvalitet.

Eftersom bistånd bör utformas med utgångspunkt från u-ländernas behov och "efterfrågan" av utvecklingssamarbete diskuteras detta behov i kapitlets tredje avsnitt. Innebörden i begreppet utveckling samt några sätt att förklara utvecklingsförlopp presenteras, främst för att spegla biståndet mot dessa behov. Mot bakgrund av utvecklingsbegreppet antyder vi några av de väsentligaste problemområdena som u-länderna kommer att möta under 1990-talet såsom vi uppfattar dem i dag. Det rör sig bl.a. om skuldkrisen och behoven av strukturanpassning, befolkningsutvecklingen och dess konsekvenser, fattigdom och miljöförstöring. Framställningen söker belysa vad biståndet kan förväntas åstadkomma i relation till dessa problem.

Kapitlet kan på intet sätt behandla något av dessa ämnen med det djup de förtjänar. Syftet är inte heller att redovisa några nya data eller ny kunskap i dessa frågor utan enbart att ge en utgångspunkt för den följande diskussionen om det svenska bilaterala utvecklingssamarbetets "organisation och arbetsformer" på 1990-talet "med huvudsaklig inriktning på biståndet utanför de s.k. programländerna", för att citera utredningens direktiv. En sådan diskussion bör rimligtvis föras mot bakgrund av det svenska biståndets historia, dess relation till bistånd som ett internationellt fenomen och en uppfattning om arten av de problem utvecklingssamarbete har till uppgift att lösa.

Vi talar omväxlande om "bistånd" och "utvecklingssamarbete". Dessa två begrepp används ofta synonymt men har egentligen något olika innebörd. "Bistånd" eller "offentligt utvecklingsbistånd", på engelska "official development assistance" (ODA), är en teknisk term som i internationella sammanhang beteck-

nar att en statligt finansierad resursöverföring sker med ett visst, internationellt godtaget, gåvoelement och att syftet är att främja u-landets utveckling och välfärd. "Utvecklingssamarbete" har en mer ideologisk karaktär och anger att parterna samarbetar för att nå gemensamma mål. De två begreppen överlappar varandra delvis, men inte helt. Bistånd behöver inte nödvändigtvis resultera i utvecklingssamarbete; biståndet kan t.ex. lämnas i form av livsmedel direkt till nödlidande i en svältsituation. Utvecklingssamarbete å andra sidan kan mycket väl äga rum utan att vara finansierat av biståndsmedel.

När vi i det följande använder de två begreppen gör vi det mot bakgrund av denna distinktion. Det är ingen heltäckande definition, någon sådan finns inte heller. Den väsentliga skillnaden är att "bistånd" här har karaktären av resursöverföring. "Utvecklingssamarbete" bygger på en vision om samarbete för det gemensamma bästa.

1.1 Internationellt bistånd

Internationellt bistånd är en relativt ny företeelse. Det växte fram efter 1945 och fann, i stora drag, den form det har i dag under 1960-talet. När man gör en historisk tillbakablick är det inte meningsfullt att gå längre tillbaka än så, speciellt när det gäller statistik för biståndsflöden.

Vad som är nytt är vidden av resursöverföringar från en grupp länder till en annan och det system av förhandlingar och organisation som byggts upp kring detta. I och för sig har länder under tidigare perioder importerat kunskap för att utvecklas. Det gjorde romarriket genom att dra till sig grekiska "experter" och Ryssland liksom Japan med västeuropeiskt kunnande. I det sena 1900-talet är USA den största importören av kunnande genom konsultupphandling, import av forskare, m.m. Men denna kunskapsöverföring finansieras inte genom gåvor och har heller inte gjort det i de äldre exemplen.

Att söka bistå fattiga och eftersatta är en självklarhet i mänskliga samfund. Det finns knappast några exempel på samhällen där de som drabbats av nöd, naturkatastrofer, sjukdomar, etc. inte fått bistånd av andra, om än långt ifrån tillräckligt. De flesta moralsystem ser det som en plikt för dem som har att ge till dem som inget har. Från början var dock detta den enskildes angelägenhet. Med missionen fick det en inriktning på hela samhällen och förankrades i en bredare bas av "givare". Man kan säga att det moderna begreppet biståndssamarbete söker förena till en helhet två element (1) utveckling genom import av kapital och kunnande och (2) bistånd genom gåvor till fattiga. Eftersom de båda bygger på skilda bevekelsegrunder och ställer delvis olika krav på form och innehåll präglas biståndssamarbete av komplexitet och stora skillnader mellan olika verksamhetsområden.

I detta avsnitt skall vi koncentrera intresset till biståndsflödena i sin helhet och skildra varifrån de kommer, vart de går, hur de organiseras och vilka effekter de haft.

1.1.1 Totala biståndsflöden

Biståndet utgör en del av resursflödet från rika länder till fattiga. Andra flöden utgörs av handelsinkomster, exportkrediter, privata transfereringar, t.ex. före-

tags direktinvesteringar och kommersiella lån, samt offentliga överföringar, t. ex. Världsbankslån. Under 1950- och 1960-talet fanns det stora förväntningar på att ökade resursflöden skulle medföra en snabb utveckling i tredje världen, liksom Marshall-hjälpen bidragit till Europas återhämtning efter andra världskriget. Under 1970-talet ökade också alla dessa flöden kraftigt, både från banker, privata företag och genom bistånd. Under 1980-talet har denna utveckling vänt och alla typer av flöden utom biståndet och andra offentliga flöden har minskat kraftigt. Tabell 1.1 visar hur den procentuella andelen av olika flöden ändrats (finansiella nettoflöden exkluderar räntebetalningar).

Tabell 1.1 Totala finansiella nettoflöden till u-länderna 1961—1987 (procentuell fördelning)

	1960—61	1970	1975	1980	1985	1987
Bistånd	57	42	37	29	44	54
Andra offentliga flöden	2	4	4	6	13	13
Exportkrediter	14	13	10	13	6	- 1
Privata flöden	27	41	49	52	37	34
Summa	100	100	100	100	100	100

(Källa: OECD/DAC, 1988 Report)

Det är intressant att notera hur biståndsfloden spelade en stor roll i början av 1960-talet. Därefter minskade biståndets relativa betydelse under ett decennium för att sedan öka igen. Jämför vi med 1961 kan vi se att exportkrediterna är en form av nettoflöde som i samband med skuldskrisen försvunnit.

Tabell 1.2 Totala finansiella nettoflöden till u-länderna 1979—1987 (miljarder US dollar, löpande penningvärde)

	1979	1981	1983	1985	1987
Bistånd	31,1	37,9	33,3	36,9	48,1
Andra offentliga flöden	5,8	8,7	8,5	11,6	11,2
Exportkrediter	13,5	17,2	7,4	4,6	- 0,7
Privata flöden	54,0	74,5	48,0	30,9	30,5
Summa	104,4	138,3	97,2	84,0	89,1

(Källa: OECD/DAC, 1988 Report)

I tabell 1.2 visas beloppen i löpande penningvärde och till aktuella växelkurser. I tabell 1.3 anges det totala resursflödet i 1986 års priser och växelkurser. De reala siffrorna visar på en dramatisk nedgång i totalt resursflöde sedan 1979; en minskning med 40% under åttaårsperioden. Huvudorsaken till detta är nedgången i direktinvesteringar, bankutlåning och exportkrediter. Det offentligt biståndet har ökat långsamt, med i genomsnitt drygt 1% per år, dock med kraftiga variationer mellan åren. Konsekvensen är att biståndets andel av resursflödet till u-länderna har ökat från en tredjedel 1979 till mer än hälften 1987. När vi gör jämförelsen bör vi dock hålla i minnet att de privata flödena var exceptionellt höga i slutet av 1970-talet till följd av oljeprisboomen och därmed sammanhängande låne- och investeringsmönster.

Tabell 1.3 Totala finansiella nettoflöden till u-länderna 1979—1987 (miljarder US dollar, 1986 års penningvärde och växelkurser)

	1979	1981	1983	1985	1987
Totalt netto-resursflöde varav:	130,9	164,1	118,1	103,1	77,8
bistånd, totalt	39,0	45,0	40,4	45,3	42,0
	(30%)	(27%)	(34%)	(44%)	(54%)
varav					
bistånd från OECD-länder	28,6	30,3	33,5	36,1	36,3
	(22%)	(18%)	(28%)	(35%)	(47%)

(Källa: OECD/DAC, 1988 Report)

De sammanlagda flödena döljer givetvis mycket olika förhållanden inom u-världen. Låginkomstländerna har således åtnjutit en viss ökning i resursflödet. Detta förklaras framför allt av banklån och direktinvesteringar i Indien och Kina. Länderna i Afrika söder om Sahara har tagit emot ungefär lika stora volymer under hela 1980-talet, med den skillnaden att överföringar under årtiondets senare hälft har övergått till att vara nästan enbart offentligt bistånd. Det har också hela tiden förekommit en nettoöverföring av resurser till Afrika söder om Sahara.

Som exempel på hur enstaka länder slår igenom i statistiken kan nämnas att nettoflödet till u-länderna gick ned med 5% i reala termer under 1987. Till stor del berodde detta på att Sydkorea under det året återbetalade stora banklån, vilket gav ett stort nettoutflöde av kapital från Sydkorea. U-länder är så olika och vissa av dem är så stora att små förändringar i deras transaktioner helt förvränger bilden av de trender som gäller för andra länder. Speciellt kan tillfälligheter göra att de privata flödena snabbt ändrar omfattning och riktning.

Detta gäller också frågan om det faktiskt förekommer en nettoöverföring av kapital från u-länder till i-länder. Enligt Världsbanken ökar nettoutlåningen till tredje världen utom till de ostasiatiska medelinkomstländerna som nu i rask takt med Sydkorea i spetsen amorterar av sina lån. Sedan 1984 har u-länderna där- emot årligen betalat mer i räntor och amorteringar än de fått tillgång till i form av nya lån. Denna s.k. nettotransferering från u- till i-värld har ökat successivt för att 1988 uppgå till 43 miljarder US dollar. I motsatt riktning går ett biståndsflöde som 1988 uppgick till drygt 50 miljarder US dollar.

1.1.2 Varifrån kommer biståndet?

Vi skall nu se närmare på biståndsflödena. Översiktligt kan man urskilja tre grupper av länder som ger bistånd i stor omfattning.

Det är för det första de industrialiserade marknadsekonomierna som är medlemmar i OECD, som svarar för den delen av biståndet som diskuterades ovan. Deras bistånd uppgick 1987/88 till 43 miljarder US dollar.

För det andra ger OPEC-länderna bistånd. Det uppgick till knappt 3 miljarder US dollar under 1987/88.

Den tredje gruppen är de industrialiserade planekonomiska länderna i Östeuropa. Deras biståndsvolym uppgick 1987/88 till knappt 5 miljarder US dollar. I OPEC respektive Östeuropa domineras givarbilden totalt av Saudiarabien och Sovjetunionen. 1988 kom 85% av biståndet från OECD-länderna, 5% från

Tabell 1.4 visar också tydligt att det offentliga biståndets storlek hänger samman med givarlandets storlek.

Tabell 1.4 Offentligt bistånd — de 11 största givarländerna (1987/88)

	Belopp i milj. US dollar	Procent av världens totala bistånd
1. USA	9 376	18,3
2. Japan	7 700	15,0
3. Frankrike (exkl. DOM/TOM)	4 547	8,9
4. Västtyskland	4 473	8,7
5. Sovjetunionen	4 208	8,2
6. Italien	2 827	5,5
7. Saudiarabien	2 423	4,7
8. Nederländerna	2 118	4,1
9. Storbritannien	2 077	4,0
10. Canada	1 986	3,9
11. Sverige	1 381	2,7

(Källa: OECD/DAC, 1989 Report)

Sveriges bistånd utgör 2,7% av det totala biståndet till u-länderna. De största ekonomierna — USA, Japan, Frankrike och Västtyskland — är de största givarländerna. Det är också intressant att notera att även Sovjetunionen och Saudiarabien hör till de stora givarna. Sovjetunionens bistånd är starkt koncentrerat till de socialistiska u-länderna med Cuba i spetsen.

Den utan jämförelse snabbaste volymökningen står Japan för. Den är ett resultat av snabb tillväxt och därmed ökande BNI samt av uppskrivningen av den japanska valutan. Däremot har Japans andel av BNI till bistånd varit i stort sett oförändrad eller till och med något minskande under mitten av 1980-talet. Japan har dock ambitionen att i början av 1990-talet nå upp till OECD-ländernas genomsnitt på f.n. 0,36% av BNI. År 1988 var Japans andel 0,32%. Under 1989 blev Japan världens största biståndsgivare.

Det japanska biståndet har av tradition varit inriktat på länder i södra och östra Asien, men under 1980-talet har biståndet till Afrika vuxit kraftigt. Infrastrukturprojekt har dominerat, men på senare tid har även Japan deltagit i strukturanpassningsprogram och andra former av "policyrelaterat" bistånd, t.ex. ett flerårigt program omfattande 20 miljarder US dollar för skuldåtgärder och ett treårigt gåvoprogram om 500 miljoner US dollar för länderna i Afrika söder om Sahara.

Volymen bistånd är emellertid inte något mått på den "uppoffring" som görs för att främja u-ländernas utveckling. År 1970 antogs i samband med deklARATIONEN om FN:s andra utvecklingsårterionde 0,7-procentmålet för det offentliga biståndet, dvs. de industrialiserade länderna skulle överföra 0,7% av sin BNI till u-länderna. I dag är det bara fyra länder som har nått upp till detta mål bland OECD-länderna. Skillnaden är mycket stor mellan olika länders BNI-andelar avsatta för bistånd. Det är svårt att uppskatta Sovjetunionens och Östeuropas BNI och därför kan någon entydig biståndsandel inte anges, men den har uppskattats till mellan 0,20 och 0,25%.

Tabell 1.5 rangordnar de tio främsta givarländerna.

**Tabell 1.5 Offentligt bistånd som andel av BNI
— de tio största givarländerna (1987/88)**

	Procent av BNI	Belopp milj. US dollar
1. Saudiarabien	3,27	2 423
2. Norge	1,10	906
3. Nederländerna	0,98	2 118
4. Danmark	0,88	864
4. Sverige	0,88	1 381
6. Kuwait	0,83	209
7. Finland	0,55	489
8. Frankrike	0,51	4 547
9. Canada	0,48	1 986
10. Belgien	0,44	634

(Källa: OECD/DAC, 1989 Report)

Saudiarabien och Kuwait har alltsedan oljeprishöjningarna givit en stor del av BNI i offentligt bistånd och Saudiarabien ligger fortfarande högst i världen. (Förenade Arabemiraten gav 9% av BNI i bistånd 1976, men har successivt minskat till knappt 0,3%).

Sedan 1970 har biståndet legat stabilt kring 0,35% för OECD-gruppen som helhet. Bland de länder som trendmässigt ökat biståndets procentuella andel av BNI under 1980-talet märks Irland, Italien och Finland. Övrigas biståndsandel har varit oförändrad eller har i flera fall minskat. Den över tiden största minskningen står USA för, som sedan 1962 minskat från 0,58% till 0,20% av BNI i bistånd.

1.1.3 Vart går biståndet?

Den region som tar emot mest bistånd är Afrika söder om Sahara. Biståndet dit uppgick 1987 till drygt 11 miljarder US dollar, dvs. 25 dollar per capita. Biståndet till de afrikanska länderna har under 1980-talet ökat snabbare än biståndet till någon annan världsdel. Biståndet till dessa länder utgjorde 1987 8,3% av deras BNI. Tabell 1.6 visar biståndets fördelning på olika regioner.

Tabell 1.6 Offentligt bistånd till världsdelar och ländergrupper 1987

	Nettoutbetalningar av offentligt bistånd (milj. US dollar)	Per capita	Procentandel av BNI
Afrika söder om Sahara	11 151	25,5	8,3
Östasien	4 860	3,3	0,8
Sydasien	5 599	5,2	1,7
Europa, Mellanöstern och Nordafrika	5 271	16,6	1,2
Latinamerika och Karibiska öarna	3 458	8,6	0,4

(Källa: World Development Report 1989)

Det kan vara värt att notera att u-länder i Europa, Mellanöstern och Nordafrika erhåller nästan 17 dollar per capita i bistånd — mer än de flesta andra u-länder.

Biståndet till denna ländergrupp har dock minskat med nästan 25% mellan 1981 och 1987. Däremot har det ökat för övriga ländergrupper.

Tabell 1.7 Offentligt bistånd till ländergrupper 1987

	US dollar per capita
Låginkomstländer	6,4
Kina och Indien	1,8
Övriga låginkomstländer	15,6
Medelinkomstländer	13,4
Lägre medelinkomstländer	20,9
Högre medelinkomstländer	3,0

(Källa: World Development Report 1989)

Ser man däremot på sambandet mellan ländernas inkomst per capita och bistandsflödena finner man att det är gruppen medelinkomstländer som tar emot mest bistånd per capita, inte gruppen låginkomstländer. Däremot utgör biståndet en större del av de fattigaste ländernas BNI. Det är värt att notera att gruppen högre medelinkomstländer (t.ex. Grekland, Portugal, Panama, Algeriet, Uruguay) mottar nästan 50% mer bistånd per capita än de två största av de fattigaste länderna, Indien och Kina. Det är alltså inte så att biståndet huvudsakligen når de fattigaste länderna utan det går mer till medelinkomstländerna när man jämför grupper av länder på per capita-basis. Den statistiskt sett avgörande faktorn för bistånd per capita är emellertid landets befolkningsstorlek. Folkrika länder har oavsett fattigdom relativt låga per capita-siffror och länder med små befolkningar har ofta höga per capita-siffror.

Separat statistik för de 17 mest skuldsatta u-länderna visar att de får ett bistånd per capita som uppgår till 5,9 US dollar, dvs. lägre än genomsnittet för de fattigaste länderna. Vilka enskilda länder är det då som tar emot mest bistånd? Tabell 1.8 visar de 10 länder som tar emot mest bistånd, per capita räknat, och tabell 1.9 visar vilka som tar emot mest i absoluta tal. Bland länderna i tabell 1.8 återfinns ett höginkomstland (Israel), ett högre medelinkomstland (Gabon) och endast två låginkomstländer (Somalia och Mauritanien). De övriga är lägre medelinkomstländer. Bara ett av Sveriges programländer är med i tabellen (Botswana).

Tabell 1.8 De största mottagarna av bistånd per capita 1987

	Milj. innevånare	US dollar per capita
Israel	(4)	285,9
Jordarien	(4)	157,0
Botswana	(1)	135,6
Somalia	(6)	101,6
Mauritanien	(2)	95,6
Senegal	(7)	92,4
Costa Rica	(3)	87,5
Papua Nya Guinea	(4)	87,0
El Salvador	(5)	86,4
Gabon	(1)	76,8

(Källa: World Development Report 1989)

	Milj. innevånare	Bistånd (milj. US dollar)	US dollar per capita
Indien	(810)	1 852	2,3
Egypten	(50)	1 766	35,2
Bangladesh	(110)	1 637	15,4
Kina	(1070)	1 449	1,4
Israel	(4)	1 251	285,9
Indonesien	(170)	1 245	7,3
Sudan	(23)	902	39,0
Tanzania	(24)	882	36,9
Pakistan	(102)	858	8,4
Syrien	(11)	697	61,9

(Källa: World Development Report 1989)

Trots att det inte blir mycket per capita är det ändå de stora, folkrika och fattiga länderna som tar emot mest bistånd. Det noterbara undantaget är givetvis Israel, vars relation till USA placerar det i en kategori för sig. Det samma gäller även i viss mån Egypten som tillsammans med Israel erhåller nästan 30% av USA:s bilaterala bistånd.

Detta illustrerar att för supermakterna har utrikes- och säkerhetspolitiska faktorer varit avgörande för stora delar av biståndets fördelning. Sett över en längre tidsperiod har biståndsflödena till höginkomst- och högre medelinkomstländer minskat samtidigt som flödena till de lägre medelinkomstländerna legat på en oförändrad nivå. Däremot har låginkomstländernas andel av biståndet ökat kraftigt — med nästan 50% från 1980 till 1987. Det kan också vara värt att notera att några av programländerna för svenskt bistånd inte mottar mycket bistånd från andra källor.

1.1.4 Vad består biståndet av?

Det finns flera olika sätt att klassificera biståndsflödena genom de bi- och multilaterala organisationerna. Ett är att se på vilken samhällssektor biståndet är avsett att verka inom t.ex. om det går till industri, jordbruk, hälsovård eller förvaltning. Ett annat är att analysera vad biståndet består av, t.ex. kapital, personal, utbildning i någon form, varor. Ett tredje sätt är att se hur de olika aktiviteterna hänger samman; t.ex. om de sker inom ramen av landprogram, om de har projektform, om det är fråga om institutionellt samarbete. Dessutom finns det särformer av bistånd som skär över alla de kategorier som antyts. Det kan vara katastrofbistånd, livsmedelshjälp eller betalningsbalansstöd.

Biståndets beståndsdelar har också förändrats under de senaste decennierna. 1950- och 1960-talets infrastrukturprojekt av typ kraftverk, hamnanläggningar och vägbyggen har blivit färre. Dessa kompletterades senare med program inom de sociala sektorerna; utbildning, hälsovård, vattenförsörjning, m.m. Under 1970-talet blev industribistånd en vanlig komponent i biståndssamarbetet. Fle- ra givarländer satte upp speciella organ för att främja industriellt samarbete. Utvecklingen under 1980-talet kan sammanfattas i tre förlopp.

För det första har olika former av katastrofbistånd inklusive livsmedelsbistånd och humanitärt bistånd blivit allt vanligare. Livsmedel distribueras till över 100 mottagarländer från 25 bilaterala organisationer samt några multilaterala, t.ex.

World Food Programme (WFP). De tre största givarna är USA, EG och WFP som tillsammans står för över 75% av den här typen av bistånd. Orsaken till ökningen står dels att finna i de berörda givarländernas jordbrukspolitik och deras stora överskott av spannmål, dels i de återkommande svältkatastroferna, framför allt i Afrika.

Den andra typen av förändring är att betalningsbalansstöd och olika former av lån till strukturanpassningsprogram har ökat, också det en form av "katastrofbistånd". Orsaken står att finna i den djupa ekonomiska kris många u-länder drabbats av under 1980-talet, vilken i sin tur har sina rötter i grundläggande strukturella problem som bl.a. manifesterat sig i akuta betalningsbalansproblem.

Ett stort antal länder, inte minst i Afrika, genomför nu strukturanpassningsprogram med lån och stöd från Världsbanken och Internationella valutafonden, ett stöd som också är förknippat med krav på den ekonomiska politikens och utvecklingspolitikens utformning.

De bilaterala biståndsorganisationerna har mera sällan, åtminstone tidigare, engagerat sig i strukturanpassningsprogram men har ofta ställt sig bakom de internationella organisationerna. De uppgörelser som slutligen kommit till stånd har följaktligen ofta tagit formen av stora paket med samordnat bi- och multilateralt stöd. Det är svårt att summera storleken på den här typen av stödprogram, men det är klart att det rör sig om en mycket kraftig ökning inom ramen för det totala biståndsflödet.

Den tredje förändringen är att biståndet fått en ökad inriktning mot människor på landsbygden. År 1975 rapporterade DAC-gruppens ordförande att alla dess medlemmar ansåg att jordbrukssektorn borde prioriteras inom biståndsprogrammet. Resurserna för jordbruksprojekt fördubblades också i reala termer mellan 1975 och 1985.

I stora drag innebär dessa förlopp att det traditionella utvecklingsprojektet har blivit mindre vanligt som organisatorisk ram för biståndsinsatser. De planerings- och samarbetsformer som hänger samman med detta har minskat i omfattning i förhållande till andra stödformer. De komponenter som ingår i ett projekt har därmed också minskat. Andelen medel som används för utbildning av långsiktig karaktär, stipendier, besöksprogram, överföring av kunnande genom personalbistånd etc. har minskat.

Inom ramen för tekniskt bistånd har däremot de institutionella samarbetsformerna ökat. Den traditionella projektformen där biståndsorganisationen deltar aktivt i genomförandet har minskat till förmån för ökad användning av konsulter och institutioner. De senare har i ökad omfattning kommit att överta ansvaret för att kunskapsöverföring och kunskapsutveckling kommer till stånd. De internationella organisationerna har varit pionjärer i att finna olika former för vad man kallar "twinning arrangements" och de har följts av de bilaterala organisationerna som nu alltmer talar om kapacitetsbyggande genom institutionell samverkan. Även den snabba expansionen av bistånd som kanaliseras genom folk rörelser och enskilda organisationer är en viktig del av mönstret.

Ser man tillbaka på den, historiskt sett, korta tid som bistånd varit ett inslag i relationerna mellan länder kan man konstatera att biståndet varit mycket flexibelt. Dess omfattning och innehåll har varierat kraftigt även över ganska korta tidsperioder. En möjlig slutsats av detta är att systemet som sådant på ett ändamålsenligt sätt anpassat sig efter u-ländernas behov. En annan möjlig slutsats

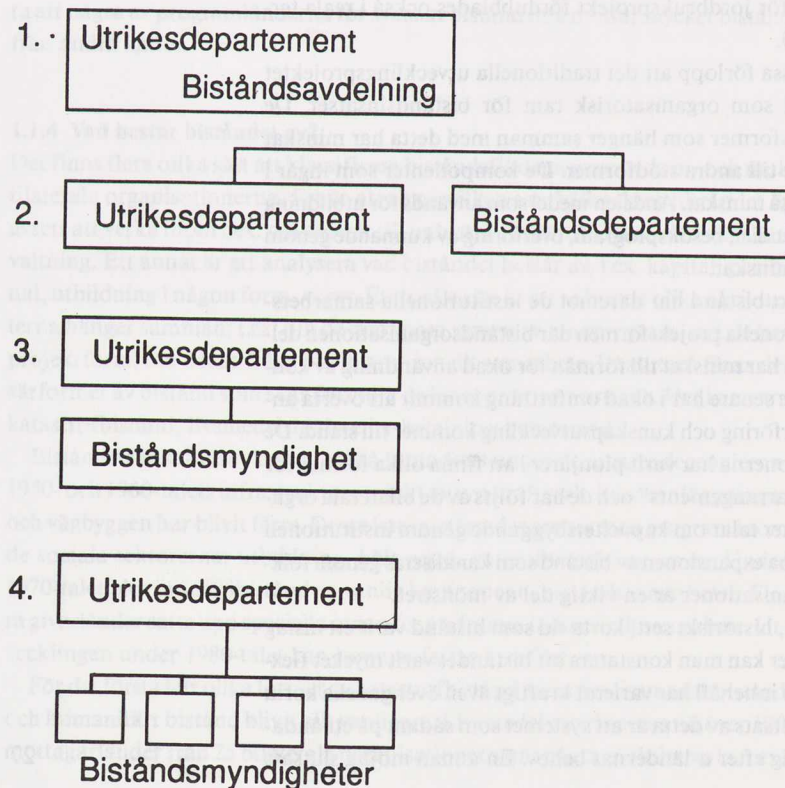
är att det saknas en långsiktig viljeinriktning vad gäller form och innehåll — och att svängningarna beror på anpassning till kortsiktiga problem. Förmodligen äger båda förklaringarna viss giltighet. Biståndet har också i stor utsträckning styrts av utrikes- och säkerhetspolitiska överväganden. Detta gäller i synnerhet stormakternas och de forna kolonialmakternas bistånd.

1.1.5 Hur är biståndsförvaltningen organiserad?

Den organisatoriska formen för utvecklingssamarbete varierar mellan givarländerna. I vissa länder sköts biståndsärenden inom utrikesförvaltningen. Det finns då ingen biståndsmyndighet som sådan utanför departementet, som t.ex. i Danmark, Nederländerna och Finland. Andra länder har separata departement för biståndsfrågor, som också bereder, genomför och utvärderar verksamheten, t.ex. Storbritannien och tidigare Norge.

Några länder har en stor biståndsmyndighet som svarar för beredning, genomförande och uppföljning av biståndet och som sorterar under ett departement (utrikesdepartement eller biståndsdepartement). Canada, Japan och USA är exempel på sådana länder. Åter andra har flera olika biståndsorgan med en arbetsfördelning dem emellan som kan bygga på biståndsinstrument, sektor, geografiskt område, eller något annat (exempel på detta finns i Sverige, Västtyskland, Schweiz, Italien). Figur 1.1 illustrerar skillnaden mellan de olika modellerna.

Figur 1.1 Modeller för biståndsförvaltningens organisation



Detta väcker frågan om det finns något samband mellan biståndets organisation och dess effektivitet. Utformningen av en organisation och dess arbetssätt brukar normalt anses ha stor betydelse för resultatet. Vid biståndssamarbete har också länderna i stort sett samma mål, dvs. att främja utvecklingen i tredje världen, och de arbetar i stort sett i samma miljö. I den mån det finns skillnader i effektivitet borde man kunna hänföra den bl.a. till skillnader i organisation och arbetssätt. Det har dock aldrig gjorts någon studie som försökt tränga på djupet i frågan om vad som är en ändamålsenlig organisatorisk ram för utvecklings-samarbete. I stället kan man konstatera att de flesta biståndsorgan har sina rötter i respektive lands förvaltningstradition. De är utformade och arbetar huvudsakligen på samma sätt som förvaltningen i övrigt, utan någon mera genomtänkt strategi för om detta är bäst för u-ländernas vidkommande. I det följande ger vi helt kort en bild av biståndsförvaltningen i några OECD-länder.

Den brittiska biståndsförvaltningen

Det brittiska biståndsorganet, the Overseas Development Administration (ODA), utgör en enhet inom utrikesdepartementet, Foreign and Commonwealth Office. Utrikesministern är formellt ansvarig för biståndsfrågor inför parlamentet men har under sig en biståndsminister.

ODA formulerar och verkställer den brittiska biståndspolitikerna. Detta inkluderar såväl multilateralt som bilateralt bistånd, enstaka länderprogram och funktionellt stöd. ODA förhandlar med samarbetsländerna om biståndets villkor och dess innehåll ner på projektnivå, t.ex. när det gäller medverkan och villkor för brittiska rådgivare och experter. ODA administrerar en årlig biståndsvolym om ca 15 miljarder kr., vilken fördelas på 120 mottagande länder och de multilaterala biståndsorganisationerna inom FN-systemet, Världsbanken och EG.

Antalet anställda i organisationen är 1 500. De flesta är ekonomer och administratörer, men det finns också specialistkompetens inom områden som jordbruk, hälsovård, utbildning och teknik. ODA är indelat i geografiska avdelningar men har också sektorbyråer inom centrala områden som befolkningsfrågor, miljö, hälsa, etc.

ODA:s fältorganisation består av fem "development divisions", vilka närmast kan liknas vid regionkontor. Dessa ansvarar för de operationella aspekterna av verksamheten inom respektive region. Beslutsfattandet är i princip delegerat till dessa vad gäller den löpande verksamheten. För närvaron i de olika länderna arbetar ODA och dess "development divisions" genom de brittiska beskickningarna, där det finns en särskild biståndsavdelning — eller biståndshandläggare.

Den nederländska biståndsförvaltningen

Det nederländska biståndet administreras också inom utrikesdepartementet av DGIS (Generaldirektoratet för internationell samverkan). Huvudansvarig är biståndsministern inom UD. Det är först under senare år som det nederländska biståndet integrerats i utrikesdepartementet. Tidigare fanns ett biståndsdepartement, ett utrikesdepartement och en utrikesförvaltning. Dessa tre enheter och dess personal har nu integrerats i ett allomfattande utrikesdepartement med en enhetlig personalkategori.

Expertkunskap hämtar DGIS från övriga fackministerier som därmed aktivt ingår i biståndsverksamheten. Biståndsbudgeten innehåller budgetposter inom åtta departement utanför UD. Därtill kommer att övriga departement är tvingade att avsätta 5% av sin kapacitet för DGIS. Dessutom ansvarar finansdepartementet för de mjuka krediterna som 1988 uppgick till 1,8 miljarder kr.

Det nederländska biståndet uppgick 1987 till ca 12 miljarder kr. Drygt hälften ges på obunden gåvbasis och det bilaterala biståndet koncentreras till tio programländer och två programregioner. Därutöver ges mindre belopp till s.k. sektorländer. Fältrepresentationen sköts via de nederländska ambassaderna på vilka det finns ett sextiotal personer som handhar biståndsfrågor.

Medan DGIS är huvudkanalen för nederländskt biståndssamarbete finns också en separat organisation för stöd till näringslivsutveckling, närmast att likna vid en investeringsbank (FMO). Denna är ett aktiebolag som ägs av staten (51%), privata företag och banker, fackföreningar och enskilda (49%). Förutom sitt aktiekapital lånar FMO upp kapital på den nederländska kapitalmarknaden samt erhåller biståndsmedel som subventionerar delar av verksamheten. FMO har genomfört ca 150 projekt i 40 länder. Det kan noteras att 30% av dess budget kanaliseras via utvecklingsbanker.

Den västtyska biståndsförvaltningen

Det västtyska biståndet ger exempel på ytterligare en modell. Biståndssamarbetet sker huvudsakligen genom tre organ. Ett är ansvarigt för tekniskt samarbete (GTZ) och det andra för finansiellt bistånd (KFW). Dessutom finns en särskild organisation för att främja samarbete mellan västtyska företag och u-länder (DEG). Biståndet leds och samordnas av ett särskilt ministerium i Bonn — ministeriet för ekonomiskt samarbete (BMZ).

BMZ har ansvaret för biståndet; för målsättning, utformning och val av instrument att genomföra samarbetet med. Vid förhandlingar med mottagarländernas regeringar utformar BMZ den västtyska formen av landprogram. Alla projekt skall godkännas av BMZ, som därmed har en central ställning i hela arbetet. BMZ har en personalstyrka på 500 anställda, fördelade på högkvarteret i Bonn och ambassaderna i mottagarländerna där biståndsavdelningarna rapporterar direkt till BMZ.

GTZ ansvarar för tekniskt biståndssamarbete och har till uppgift att planera, genomföra och följa upp biståndsprojekt. Detta innefattar alla aspekter av samarbetet, såsom att rekrytera personal, administrera utbildningsprogram, inköp, frakt och försäkring av varor och maskiner, ekonomiadministration av projekten, etc.

Verksamheten omslöt 1985 ca 4 miljarder kr. och det mesta av detta finansierades av BMZ. Det finns dock inget som hindrar GTZ att offerera sina tjänster till andra organisationer, t.ex. Världsbanken eller andra biståndsfinansierande organ.

GTZ har ca 1 000 anställda vid kontoret i Frankfurt. Dessutom har man en egen fältorganisation bestående av 27 kontor med utsänd tysk personal och lokalanställda. Fältkontoren skall kunna stödja projekten med specialisttjänster och administration. De är i princip självfinansierande, och projekten kan köpa samma tjänster av andra organ om de så skulle föredra.

KFW är ansvarigt för finansiellt samarbete; dvs. för analys, beslut och administration av kapital för utvecklingsinvesteringar — i form av lån och gåvor. KFW

är ett statligt företag som ägs av förbundsorgan och olika delstatliga organ. KFW finansierar stora investeringsobjekt, t.ex. infrastrukturanläggningar och större industrier. Dessutom förmedlar det kapital för vidareutlåning genom utvecklingsbanker i de mottagande länderna. Slutligen kan KFW också ge lån för struktur- omvandling som inte är knutna till specifika projekt. I alla dessa sammanhang kan KFW också finansiera sådant tekniskt samarbete som är nödvändigt för att genomföra verksamheten.

Som organisation är dock KFW inte enbart inriktat på biståndsarbete. Huvuddelen av dess verksamhet äger rum i Västtyskland och är av rent kommersiell natur. Biståndet, i form av gåvor och lån, svarar bara för 16% av dess totala utbetalningar. Däremot sysselsätter biståndsverksamheten ca hälften av personalstyrkan och KFW kanaliserar en tredjedel av landets biståndsanslag.

DEG slutligen har till uppgift att bidra till ekonomisk utveckling i u-länderna i samarbete med tyska företag, främst då genom att bidra med aktiekapital och lån till samägda företag. DEG har inriktat en stor del av sin verksamhet till att bygga upp och finansiera nationella utvecklingsbolag och banker.

En jämförelse mellan olika länders biståndsförvaltningar

Det västtyska biståndet kan karakteriseras som starkt centraliserat i sitt beslutsfattande, men mycket starkt decentraliserat i genomförandet. I kontrast till detta kan den brittiska organisationen karakteriseras som mycket decentraliserad när det gäller beslutsfattande men mera centraliserad för den operationella verksamheten. Andra länders biståndsförvaltning framstår som centraliserad i både beslut och genomförande. Detta gäller t.ex. USA och Canada, även om Canada just nu är i färd med att decentralisera sin verksamhet genom kraftigt förstärkta fältkontor. Åter andra är decentraliserade både vad gäller beslutsfunktionen och genomförande av samarbetet. Till de senare bör den svenska biståndsförvaltningen räknas. Det är också värt att notera att biståndsorganens fältrepresentation ser mycket olika ut. Eftersom biståndet alltid är en verksamhet som äger rum i ett annat land och i samarbete med dess myndigheter bör just länken dit vara av särskild betydelse — och den länken formaliseras främst via fältrepresentationen. Hur ser då fältrepresentationen ut? Vi kan exemplifiera med några organisationselement

- Beslutsfattandet kan i mer eller mindre hög grad vara centraliserat till ministerier och högkvarter eller delegerat till fältkontor och ambassader.
- En större eller mindre del av personalen kan finnas vid fältkontor.
- Kunskapen om samarbetet kan vara centraliserad till hemmamyndigheterna eller utspridd till fältkontoren (både vad avser projektverksamhetens innehåll och makroekonomiska förhållanden som påverkar samarbetet).
- Fältrepresentationen kan vara del av den egna organisationen eller ingå i en annan organisation.

Det kan tyckas att vissa kombinationer av dessa variabler skulle vara naturliga. Om fältrepresentationen är stor, innehåller mycket av de kunskaper som krävs och ingår i den egna organisationen, vore det sålunda naturligt med decentraliserad beslutsmyndighet. Den motsatta kombinationen vore naturlig av samma skäl. Men så är inte alls fallet vilket en kort utblick på biståndsmyndigheter världen över visar. Det finns exempel på i övriga avseenden starka fältorgan som inte har

Slutsatser

Vi har tidigare sagt att det inte finns några belägg för vilken typ av organisation som är mest ändamålsenlig för utvecklingssamarbete. Denna fråga förutsätter också att det finns jämförbara mål, vilket kanske inte är fallet trots likheter i målformuleringen. En intressant delfråga är hur "stabila" organisationslösningarna är. Den brittiska organisationen har omorganiserats fyra gånger sedan 1970. Man har experimenterat med olika lösningar i form av eget departement och del av utrikesförvaltningen. Detta gäller också den nederländska organisationen, även om förändringarna inte varit lika frekventa. Den västtyska organisationen har däremot varit stabil. KFW har t.ex. behållit samma form sedan 1948.

En slutsats av detta kan vara att en från utrikesförvaltningen, och departementsfunktionerna, fristående genomförandeorganisation är mera stabil. Därmed är inte sagt att den behöver vara oflexibel. Den kan anpassa sig utan att för den skull kräva att hela strukturen omprövas.

Den svenska erfarenheten förefaller att peka i samma riktning — flexibiliteten bygger på en relativt klar rollfördelning mellan departement och myndigheter. En stabil organisationsstruktur skulle i sin tur vara bra för biståndssamarbetet eftersom omorganisationer tar tid och kraft från det egentliga biståndssamarbetet. Förändringar kan under en avsevärd tid skapa förvirring för aktörer i de mottagande länderna såväl som på hemmaplan.

Därmed förs frågan om organisation upp på ett mera principiellt plan. Det spelar kanske mindre roll vilka skillnaderna och likheterna är i biståndets förvaltning. Den må avspegla nationella förvaltningstraditioner eller inte. Det viktigaste är att konstruktionen *både* är stabil när det gäller de övergripande frågorna om mål och rollfördelning, *samt* medger stor flexibilitet när det gäller beslut och genomförande av det praktiska samarbetet.

1.1.6 Vad har biståndet haft för effekter?

Den grundläggande teorin om det internationella biståndets roll för ekonomisk utveckling utformades huvudsakligen under 1950-talet. De följande decennierna har givit många exempel på både lyckat och mindre lyckat utvecklingssamarbete. Men det är först vid mitten av 1980-talet som det har funnits underlag för några större, empiriskt väl underbyggda bedömningar av vilka effekter biståndet egentligen haft.

Cassen-rapporten

Den första var den s.k. Cassen-rapporten som kom 1986. I den ställdes frågan: "Does Aid Work?". Svaret baserades på en grundlig genomgång av de totala biståndsflödena, bilaterala såväl som multilaterala. Och svaret på frågan var positivt. Cassen och hans kolleger kunde belägga att biståndet för det mesta och som helhet betraktat uppnådde sina mål och positivt bidrog till mottagarländernas ekonomiska utveckling. De tillbakavisade tanken att biståndet ersatte

aktiviteter som skulle ha ägt rum under alla omständigheter.

Dock preciserades svaret med att inte allt bistånd fungerar. Det varierar t.ex. mellan olika mottagarländer, biståndsformer och samhällssektorer. Framför allt gäller det bistånd som är riktat till de fattigaste folkgrupperna. Detta bistånd är framför allt beroende av att de mottagande länderna för en politik som faktiskt strävar att nå och hjälpa de fattigaste befolkningslagren — och när så inte är fallet är det svårt för biståndet att lyckas. Det finns också en stor andel projekt som inte fungerar tillräckligt bra efter det att det utländska stödet dragits bort.

Men vad finns det då för orsaker till att biståndet blir dåligt? Låt oss först se på givarsidan. Cassen-rapporten noterar att den vanligaste anledningen till att biståndet inte blir bra är att kommersiella och politiska motiv tillåts påverka den ekonomiska och sociala bedömningen av samarbetet. Vidare finns det brister i utformningen av samarbetet. Insatserna svarar inte mot behoven och de olika komponenterna är svagt planerade och dåligt koordinerade. Det brister också i anpassningen till de samhällsekonomiska förutsättningarna.

Dessutom upprepas gamla misstag alltför ofta. Biståndsverksamheten har inte lärt av sina egna erfarenheter. Dels är biståndsorganisationernas förmåga att lära av sina egna erfarenheter svag, dels är deras förmåga att lära av varandra näst intill obefintlig. Cassen-rapporten menar att bristerna i utvärdering och lärande, sedda tillsammans med kravet att snabbt omsätta biståndsanslagen, står för en väsentlig del av misslyckandena i utvecklingssamarbetet.

En annan orsak till misslyckande är att biståndet är för "ambitiöst". Man försöker åstadkomma resultat under mycket svåra omständigheter. Det är t.ex. mycket svårare att nå fattiga bönder i Afrika med bistånd som förändrar deras livsbe-
tingelser än att finansiera infrastruktur i Sydostasien. Mycket av biståndet har därmed en hög "riskbenägenhet" och andelen mindre lyckade insatser blir därmed större.

Anledningar till att projekt misslyckas finns också på den "mottagande" sidan. På senare år har det ofta berott på att samarbetsländerna inte haft möjlighet att bidra med de resurser som de förväntas tillföra projekten. Detta beror i sin tur på ekonomisk tillbakagång och skuld kris. Men även de mottagande länderna har kommersiella och politiska motiv för projekten som påverkar samarbetets utvecklingspotential. Cassen-rapporten nämner speciellt "prestige"-projekt med alltför dyr och avancerad utrustning, som har mycket låg nytta.

Både Cassen-rapporten och andra källor konstaterar emellertid att bistånd ofta spelat en avgörande roll i de fall av framgångsrik ekonomisk utveckling som förekommit under efterkrigstiden. Länder som Korea, Taiwan, Singapore och Hongkong har t.ex. nått sådana inkomstnivåer att de knappast längre kan karakteriseras som u-länder. Nyckeln till deras framgång ligger till stor del i att de förmått formulera, genomföra, utvärdera och ompröva makroekonomiska utvecklingstrategier. Grunden till den förmågan lades till stor del genom tekniskt bistånd. Finansiellt bistånd har spelat en stor om än varierande roll i att tillföra de materiella resurser som krävts. Sydkorea har t.ex. varit en stor biståndsmottagare under efterkrigstiden.

Cassen-rapporten pekar också på att i låginkomstländerna som grupp har realinkomsterna förbättrats och levnadsstandarden gradvis ökat under de senaste tre decennierna. Även om per capita-inkomsten för gruppen bara ökat med 1,1% om året mellan 1960 och 1982 kan man ändå konstatera att det inneburit en

25-procentig ökning per capita under perioden trots en folkökning med 65%. (Detta om Indien och Kina räknas bort från gruppen — deras framsteg har varit betydligt större).

Biståndets effekter har varierat mellan olika regioner och Cassen-rapportens slutsats är att biståndet lyckats bättre i Asien och andra regioner än det gjort i Afrika söder om Sahara. Det är också utvecklingen där som kommit i fokus under 1980-talet. De fattigaste länderna i Afrika är som regel inte med bland de stora mottagarna av bistånd totalt sett — även om utvecklingen pekar på ökade bistandsflöden dit. Att biståndet inte visar lika goda effekter i Afrika beror också på att utvecklingen i sin helhet stagnerat under 1980-talet. Den utveckling som biståndet skall bistå har i många länder förbytts i sin motsats, vilket ställt helt nya krav på biståndets utformning. Den afrikanska miljön har varit svår att arbeta i på grund av både politiska och ekonomiska faktorer. Afrika är i ett ekonomisk-historiskt och teknologiskt perspektiv den minst och senast utvecklade kontinenten. Utvecklingen i hela södra Afrika har också påverkats negativt av Syd-afrikas destabiliseringspolitik.

Andra studier

En annan studie av biståndet publicerades 1987, ett år efter Cassen-rapporten, "Foreign Aid Reconsidered" av Roger Riddell. Ansatsen där var något annorlunda och mera teoretisk till sin natur, men det är icke desto mindre en heltäckande översyn av biståndet, dess mål och effekter. Riddells slutsatser är egentligen att det inte finns något godtagbart "bevis" för att biståndet har haft några positiva utvecklingseffekter. Men det finns heller inga "bevis" för att det haft några negativa effekter eller varit onödigt. Däremot menar Riddell att det finns all anledning att betrakta biståndet som ett gott och nödvändigt inslag i relationen mellan länder. Det ligger i underutvecklingens natur att det inte går att entydigt bekräfta vare sig framgång eller misslyckanden i biståndet. Riddells argument vänder sig främst mot biståndets kritiker och utgör en stark plädering för ett ökat, fatigtidsinriktat bistånd.

Som ett exempel på en nordisk översyn av det bilaterala samarbetet kan nämnas den för två år sedan genomförda personalbistandsutvärderingen. Den var av betydligt mindre omfattning och ambition än de citerade studierna, men kan i fråga om slutsatser jämföras med dessa. Personalbistandsutvärderingen konstaterade att målen för enstaka projekt ofta uppnåddes på ett tillfredsställande sätt genom de utsända experternas insatser. De huvudsakliga problemen var två. Dels prioriterades kortsiktiga operationella mål på bekostnad av den långsiktiga kunskapsuppbyggnaden, dels var en stor del av de utsända experterna obehövliga.

Det ligger en ironi i det senare. Tillgången på utbildad arbetskraft i u-länderna har ökat snabbt under de två senaste decennierna. Detta är ett resultat av att biståndet, som bidragit till att bygga upp skolor och universitet, ökat tillgången på kvalificerad arbetskraft och — genom projektverksamhet — gett samma människor möjlighet att utvecklas i arbetslivet, ofta med hjälp av personalbistånd. Bistandsmyndigheterna har emellertid inte i sitt sätt att arbeta hunnit dra de arbetsmarknadspolitiska konsekvenserna av den utveckling de själva bidragit till att skapa.

Vi återknyter till inledningen av avsnittet och konstaterar att biståndets roll att överföra resurser till u-länderna trots alla problem ändå har haft betydande framgångar i att bidra till den ekonomiska och sociala utvecklingen där. Detta sägs trots den stora osäkerhet som måste präglade skeenden av sådan komplexitet som det här gäller.

I nästa avsnitt beskriver vi det svenska biståndets framväxt och därefter u-ländernas situation inför år 2000. Där, såväl som senare, får vi anledning att återkomma till behovet av bistånd, dess möjligheter att vara effektivt och de krav detta ställer på biståndets organisation och arbetsformer.

1.2 Det svenska biståndets framväxt

1.2.1 Bakgrund

Efter andra världskrigets slut inleddes, med början i Asien, en process av avkolonisering. Därmed aktualiserades också begreppet bistånd. För de forna kolonialmakterna var det viktigt att inte släppa kontakten med de tidigare besittningarna utan att vidareutveckla politiska och ekonomiska relationer på en ny grundval. Samtidigt ökade, även i Sverige, kunskapen om förhållandena i världen dramatiskt och man började få upp ögonen för ömsesidiga, globala beroenden.

I FN och andra internationella organisationer hade u-länderna fått ett forum för att lägga fram sina problem och klargöra sin situation. FN:s biståndsverksamhet startades år 1949 genom upprättandet av EPTA, det utvidgade programmet för tekniskt bistånd till underutvecklade länder, och Sverige lämnade följande år ett första bidrag med en halv miljon kronor. Samtidigt ökade såväl kommunikationerna som informationsflödet länderna emellan. Man började mer allmänt bli medveten om orättvisorna i världen och såg samtidigt möjligheter till ökat kommersiellt utbyte på nya marknader. Den amerikanska Marshallhjälpen till Europa efter andra världskriget hade därtill grundlagt en, möjligen överdriven, optimism om biståndets möjligheter att nå snabba resultat.

I Sverige byggdes biståndsverksamheten upp i första hand utifrån det engagemang, som fanns inom kyrkorna, enskilda hjälporganisationer, fackföreningsrörelsen, kooperationen och andra folkrörelser. Detta engagemang hade ett brett folkligt stöd även utanför organisationerna — tillsammans hade dessa under år 1960 lyckats samla in ca 30 milj. kr. för biståndsändamål. Särskilt inom kyrkorna fanns också ansenlig kunskap om förhållandena i tredje världen, genom den missionsverksamhet som bedrivits sedan 1860-talet. Det var därför ingen slump att Etiopien, där svenska missionärer börjat verka redan år 1866, blev svenskt bistånds första mottagarland, när ett avtal år 1954 träffades om stöd till det byggnadstekniska institutet i Addis Abeba.

Det svenska biståndet kom således redan från början att präglas av i första hand humanitära motiv. Sverige var ett land, som blivit förskonat från världskrigens härjningar men där den egna fattigdomen och hungersnöden under dåliga skördeår i slutet av 1800-talet inte var så långt borta. Beroendet av omvärlden var samtidigt starkt påtagligt i detta lilla, neutrala land. Medvetenheten om detta beroende kom under 1960- och 1970-talen, då biståndet mycket snabbt byggdes ut, till uttryck i solidaritet med världens fattiga och missgynnade.

Även om andra biståndsmotiv trätt i förgrunden under det senaste decenniet — miljöhoten, säkerhetsproblematiken m.m. — har dock det svenska biståndets

ursprung i en vilja att förbättra förhållandena i världen fortsatt att prägla verksamheten. Dess övergripande mål, såsom det formulerades redan i regeringspropositionen 1962:100 och vidareutvecklades i prop. 1968:101 (som också innehöll en långtidsplan för det svenska biståndet), är och förblir att ”höja de fattiga folkens levnadsnivå”. Därvid hade motivet också sekulariserats och grundats i en känsla av moralisk plikt och internationell solidaritet. Biståndet blev den nationella jämlikhetspolitikens internationella dimension. Biståndet skulle, hette det, vidga handeln, lindra nöden, förmedla kunnande och tillföra kapital till de fattiga länderna.

Att det var fråga om ”ett ömsesidigt samarbete snarare än ensidig hjälp” underströks med kraft i prop. 1962:100: ”ännu viktigare än givarlandets biståndsplanering är givetvis mottagarlandets utvecklingsplanering. Biståndet bör så vitt möjligt infogas i ett mer allmänt utvecklingsprogram för mottagarländerna — eller till en början avse medverkan i utarbetandet av ett sådant program”. Man skulle åstadkomma en ”kumulativ, självbärande utvecklingsprocess” med tonvikt på stimulans till egna insatser i mottagarländerna — en hjälp till självhjälp. I grunden låg en insikt om att enbart bistånd aldrig skulle kunna lösa de problem, vars storlek man började få en uppfattning om — därtill var det dels otillräckligt, dels inte alltid lämpligt.

Kännetecknande för prop. 1962:100, som baserades på arbetet inom en beredning för internationella biståndsfrågor med representanter för regering, riksdag, folkrörelser och näringsliv, undertecknades av statsminister Tage Erlander och blev det svenska biståndets ”bibel”, är dessutom en starkt markerad boskillnad mellan kommersiella intressen och bistånd.

Sverige var starkt engagerat i världsorganisationens uppbyggnad och spelade därvid en framträdande roll, inte minst sedan Dag Hammarskjöld år 1953 utsetts till FN:s generalsekreterare. Den multilaterala betoningen var därför stark även i biståndet och FN-systemet blev den naturliga kanalen för biståndsgivningen. Den väsentligaste fördelen med en multilateral kanalisering ansågs vara att mottagarländerna hade säte och stämma i de internationella organisationerna. Vidare förlorade biståndet i den multilaterala verksamheten ”sin nationella identitet och varje form av nationellt beroendeförhållande uteslutes”. Möjligheterna till ”positiv vägledning” (eller med dagens terminologi ”konditionalitet”) av mottagarländerna ökade, liksom möjligheterna att utnyttja större, samlade resurser och erfarenheter och därvid åstadkomma en ökad samordning. Den bilaterala biståndsgivningen, som för flertalet givarländer var den dominerande, dikterades däremot ofta av ”maktpolitiska intressen och koloniala traditioner”.

I de regler som FN fastställt för biståndsgivningen betonades dels mottagarlandets ansvar och engagemang — både i att besluta om hur biståndet skulle användas och för att täcka lokala kostnader i samband med projekten — dels givarens förpliktelse att inte använda biståndet för politisk eller ekonomisk inblandning i andra länders inre angelägenheter. Biståndet skulle också lämnas utan hänsyn till ras eller religion.

1.2.2 Volymutveckling

FN hade dessutom, genom en resolution år 1960, fastställt ett volymmål för flödet av internationellt bistånd och kapital, som snarast möjligt skulle omfatta ungefär 1% av de ekonomiskt avancerade ländernas samlade nationalinkomster.

(Vid FN:s världshandelskonferens första session är 1964, UNCTAD I, precisades vilka resursöverföringar som kunde bokföras inom 1-procentmålets ram. Dessa begränsades emellertid inte heller då till enbart biståndstransaktioner, och såväl u-landskategorin som nationalinkomstbegreppet förblev opreciserade). Detta angavs också i prop. 1962:100, dock utan närmare angivande av vad "snarast möjligt" borde innebära. Man hänvisade till att samhällsekonomiska faktorer påverkar utrymmet för biståndsgivning liksom ett av andra skäl önskvärt kommersiellt kapitalflöde till u-länderna. Detta uppgick år 1960 till ca 200 milj. kr. Över huvud taget betonades att en avsevärd biståndsgivning ställer ökade krav på utformningen av den ekonomiska politiken, i synnerhet vad gäller extern balans. Viktigt var också att undvika att biståndet hamnade i motsättning till en förbättring av levnadsvillkoren för de sämst ställda i Sverige — det var ju den folkliga opinionen som drivit fram biståndet och skulle förbli den grundval som verksamheten vilade på.

Dessutom ville man undvika den ökade stelhet i statsbudgeten som ett åtagande om automatiska utgiftsökningar skulle medföra. Samtidigt uttrycktes stark tveksamhet till det kloka i att mäta biståndet i relation till bruttonationalprodukten. Bakom denna tvekan skymtar möjligen det faktum att Sverige vid denna tid — och med dessa beräkningsgrunder — lämnade ett väsentligt lägre bistånd än flertalet OECD-länder, mindre än 0,1% av BNP. Den administrativa kapaciteten att snabbt öka biståndet utgjorde mot denna bakgrund en begränsning; det måste få ta tid att bygga upp en apparat, som på ett klokt sätt kunde tiodubbla biståndsvolymen. En principiellt viktig — och ännu högst giltig — invändning gällde slutligen att beräkningarna, om de tillmättes alltför stor vikt, skulle kunna "leda till en snedvridning av biståndsgivningen i den meningen att kvalitativt värdefulla men formellt mindre kostnadskrävande moment eftersattes vid utformningen av biståndsprogrammen". 1-procentmålets värde låg främst i att det utgjorde en allmän riktpunkt och en stimulans för strävandena att öka biståndets omfattning.

Däremot var de svenska myndigheterna väl så stränga som FN, då det gällde att bortdefiniera handelsintressena ur biståndet, som skulle avse endast "följande typer av offentlig kapitaltillförsel till u-länderna: gåvor, långfristiga bilaterala lån, bidrag till internationella organisationer för biståndsändamål". Stöd till kommersiellt utbyte inräknades inte — detta kunde visserligen ligga i u-ländernas intresse men måste i biståndssammanhanget "vägas mot mer direkta biståndsformer". Avgörande var hur den starkaste utvecklingseffekten kunde uppnås i mottagarländerna. För att förhindra osund konkurrens borde det finansiella stödet vara obundet eller lämnas på en multilateral bas. Vikten av ett nära samförstånd med berörda mottagarländer underströks.

Det svenska 1-procentmålet formulerades redan från början så att det avsåg anslagna medel, inte utbetalningar av bistånd. Med denna definition sattes i prop. 1968:101 en tidsgräns för målet, som skulle vara uppnått budgetåret 1974:75: "Denna målsättning innebär att statsmedel tillhandahållna genom budgetanslag m.m. för internationellt utvecklingsarbete i form av bidrag till internationella organisationer, gåvor och lån skall för ifrågavarande budgetår uppgå till ett sammanlagt belopp, som motsvarar 1% av bruttonationalprodukten till marknadspris enligt svensk definition". Det vidare FN-målet, sådant det definierats av UNCTAD I, räknade man däremot med att uppnå redan tidigare, troligen

1972/73. Detta innebar endast ett par års försening i förhållande till det önskemål som u-landsgruppen preciserat i samband med förberedelserna för UNCTAD II, nämligen att 1-procentmålet skulle uppnås under det första utvecklingsårtiondet, dvs. 1960-talet.

En komplikation i sammanhanget har dock varit att den prognosticerade tillväxten, som bildat bas för beräkningarna av biståndsanslagen, regelmässigt understigit det faktiska tillväxtutfallet. Således har anslagen beräknats i underkant. Ett separat problem av annan art är att utbetalningarna sällan motsvarar anslagen. Sedan 1-procentmålet uppnåddes med ett års försening 1975/76, har det faktiskt utbetalade biståndet endast år 1982 överstigit 1% av BNP. Det av FN fastställda 0,7-procentmålet för offentliga resursöverföringar, vilket avser utbetalningar, uppnåddes dock år 1974 av Sverige som första land — Nederländerna anslöt sig 1975 och Norge och Danmark något senare. Sedan dess har utbetalningarna i allmänhet legat på mellan 0,8 och 0,9% av bruttonationalinkomsten, BNI, som år 1981 i enlighet med DAC:s principer blev beräkningsgrunden. Med detta har Sverige pendlat mellan tredje och fjärde plats i utbetalningstabellen tillsammans med Danmark och efter Norge och Nederländerna.

1.2.3 Biståndsmålen

De utrikespolitiska och handelsfrämjande motiven för bistånd behandlades också i prop. 1962:100. Det påpekas att strategiska motiv — vilka "självfallet" inte dikterade det svenska biståndet — var viktiga för många andra givare, inte minst mot bakgrund av det kalla kriget. Men, sades det, det hade visat sig att biståndet inte var någon effektiv hävstång i detta sammanhang, varför dessa motiv med tiden tenderat att försvagas. För svensk del stod det dock klart att biståndspolitikerna utgjorde en del av utrikespolitiken i så måtto att en utjämning och större förståelse mellan folken också kunde främja en fredlig utveckling i världen. I prop. 1968:101 uttrycktes detta sålunda: "Kraven på en internationell politik, som präglas av solidaritet med de fattiga folken, grundas på uppfattningen att de bättre lottade har en moralisk plikt att bistå de sämre ställda. Social rättvisa och utjämning krävs inom nationerna och samma krav måste uppställas för förhållandet mellan nationerna. Orättvisor i fördelningen av världens tillgångar ger upphov till spänningar och konflikter inom och mellan länderna. Känslan av solidaritet och ansvar över gränserna är uttryck för insikten om att fred, frihet och välstånd inte är exklusivt nationella angelägenheter utan något alltmer universellt och odelbart. De senaste årens många öppna mellanfolkliga konflikter har nästan undantagslöst uppstått i de fattigare delarna av världen".

Frånvaron av kolonial belastning gav, ansågs det, Sverige ett förtroende i detta sammanhang — liksom ett ökat ansvar — vilket gjorde det möjligt att inom biståndets ram verka för ur svensk synvinkel viktiga värden som demokratisk samhällsutveckling och verklig nationell oavhängighet. Sverige delade också andra länders gemensamma intresse av en expanderande världsekonomi och en ökad internationell arbetsfördelning. Att det egna landet kunde gagnas av biståndsverksamheten som inkörsport till mer affärsmässiga relationer gjorde inte denna mindre värdefull ur utvecklingssynpunkt — så länge som stöd för kommersiella och andra egenintressen inte också rubricerades som ekonomiska uppoffringar på biståndets altare. Man skulle ha klart för sig vad som var vad.

De fyra grundläggande målen för det svenska biståndet — resurstillväxt, ekonomisk och social utjämning, ekonomisk och politisk självständighet samt demokratisk samhällsutveckling — hade således fastställts genom olika formuleringar redan i prop. 1962:100. Ett femte biståndsmål — framsynt hushållning med naturresurser och omsorg om miljön — tillkom genom riksdagens beslut år 1988, sedan en internationell kommission under ledning av den norska politikern Gro Harlem Brundtland lagt fram sin rapport "Our Common Future" och saken utretts i SOU 1987:28. Dessa tankegångar visade sig hållbara och utgör än i dag kärnan i den svenska biståndspolitik. På denna grund formulerade den biståndspolitiska utredning, som lade fram sitt betänkande år 1977, de fyra målen men föreslog inga nya — vare sig för biståndets innehåll eller dess volym. Dess främsta funktion blev i stället att stadfästa och ytterligare förankra den praxis som då vuxit fram i den svenska biståndsverksamheten.

Beträffande 1-procentmålet angav utredningen att detta utgjorde en miniminivå och att ambitionen borde vara att successivt höja anslagen. Detta fastslogs sedermera i prop. 1977:78:135. Ett viktigt skäl att undvika att precisera ett höjt volymmål var att Sverige borde sträva efter den nya ekonomiska världsordning, som då stod i fokus för u-ländernas krav, och därvid göra uppoffringar som inte lät sig bokföras inom volymmålets ram, exempelvis genom handelsliberaliseringar, anpassning av valutasystemet, etc.

1.2.4 Landprogrammering införs

Till en början var det svenska biståndet inriktat på stöd till olika projekt. Var pengarna hamnade blev till stor del en följd av vilka projekt man på ömse sidor lyckats identifiera och av bedömningar som gjorts av sektoransvariga och ledning inom SIDA. Ur mottagarlandets synvinkel var alternativet till finansiering av ett visst projekt oftast ingen finansiering alls, vilket medförde att givarens utrymme för egna prioriteringar blev mycket stort, samtidigt som samordningen blev lidande. Även för de politiskt ansvariga i Sverige var systemet otillfredsställande genom sin brist på insyn och styrmöjligheter.

Återigen var det FN-systemet som i slutet av 1960-talet introducerade ett nyttänkande. I den s.k. Jacksonrapporten framlades förslag till förändringar i UNDP:s arbete. Ett av dem gällde införandet av landprogrammering och ledde till att UNDP började införa femåriga indikativa planeringsbelopp för varje mottagarland. Den nya planeringsmetoden utgick dels från en given finansiell ram, dels från det enskilda mottagarlandets behov och egna prioriteringar.

I Sverige och andra likasinnade givarländer (Norge, Danmark och Nederländerna) stod dessa idéer i samklang med rådande tongångar i u-landsdebatten, där många, i enlighet med u-ländernas önskemål, börjat förespråka en större jämbördighet i biståndsrelationen. Landprogrammeringen skulle göra det möjligt för mottagarna att inordna det svenska biståndet i den nationella utvecklingsplaneringen. Genom långsiktighet skulle förutsättningarna för denna planering samtidigt underlättas och den inbyggda flexibiliteten innebar att resurser under pågående avtalsperiod kunde överflyttas från en insats till en annan.

I biståndets inledningsskede hade kraven formulerats i första hand av givaren och riktat sig nästan uteslutande till mottagaren. Nu skulle kraven på mottagarländerna att centralt och långsiktigt planera sin utveckling få sin motsvarighet

i likaledes långsiktiga åtaganden från givarländerna. Landprogrammeringen innebar samtidigt att ansvaret för planering, genomförande och uppföljning av projekten entydigt lades hos mottagarlandets regering.

Genom ett riksdagsbeslut år 1968 skapades möjligheter att arbeta med planeringsramar omfattande tre år, även om biståndsanslagen godkändes för endast ett år i taget. Med början år 1970 började landprogrammeringen införas i den svenska biståndsverksamheten. År 1972 fick regeringen bemyndigande att i samband med avtal om särskilda insatser göra utfästelser över en sexårsperiod (under förutsättning att de totala utfästelserna gentemot ett land inte överstiger tre gånger den aktuella landramen). I statsverkspropositionen 1972 beskrevs landprogrammeringens utformning på följande sätt:

”Med hänsyn till de resurser som Sverige kan beräknas ställa till förfogande under de närmaste åren utformas, i nära samarbete med mottagarlandets regering, en plan över konkreta insatser som baseras på mottagarlandets behov och prioriteringar. Med undantag av insatser som företas av enskilda organisationer förutsätts dessa samarbetsprogram omfatta Sveriges totala bilaterala utvecklingssamarbete med länderna i fråga. Däri skall således ingå även samfinansieringar med IDA och s.k. multibiprojekt som genomförs av FN:s fackorgan. Detta förutsätter i vissa fall en omläggning av sättet för insatsernas programmering. I samtliga fall bör regeln vara att Sverige bidrar med resurser till projekt eller program där u-landet självt har det fulla ansvaret för genomförandet”.

Samma år kommenterade utrikesutskottet i sitt betänkande:

”Det är ett positivt drag i utvecklingen att u-ländernas förmåga att själva planera och genomföra utvecklingsprojekt och -program har förbättrats. Tendensen hos biståndsgivarna att i ökad utsträckning beakta mottagarnas egna synpunkter på utvecklingssamarbetet går hand i hand med en strävan efter bättre samordning av biståndsinisiativa. Dels söker sålunda biståndsgivarna uppnå en närmare samordning av olika biståndsgivares insatser och bättre integrering av dessa insatser med mottagarländernas utvecklingsplanering, dels strävar de efter att sammanföra sina insatser till större program avseende hela sektorer i utvecklingssamarbetet”.

Just planeringskapaciteten i mottagarländerna har emellertid varit en av programmeringsteknikens stöttestenar. Den centrala roll i samarbetet som tillföll mottagarlandets resurssamordnande organ motsvarades inte alltid av den nödvändiga överblicken över behoven i samsamarbetssektorerna. I en del mottagarländer var de långsiktiga målen för utvecklingspolitiken inte heller särskilt klara.

Svårigheterna på dessa punkter har ofta visat sig vara störst i de fattigaste mottagarländerna. Planeringstekniken kan ha medfört en överdriven fokusering på statliga insatser för utveckling. Den har också lett till att en oproportionerligt stor andel av mottagarländernas bästa administrativa krafter koncentrerats till just de centrala planeringsmyndigheterna, vilket i sin tur medfört dels att givarerna tenderat att generellt överskatta den administrativa kapaciteten i landet, dels att andra områden blivit eftersatta.

Principerna för landprogrammeringen innebar också en motsättning i förhållande till svenska intressen av att hävda särskilt fokuserade ämnesområden. Enligt den biståndspolitiska utredningen, som återspeglar 1970-talets biståndstänkande, skulle dessa intressen ”främst drivas i internationella organisationer samt i dialogen med representanter för u-länder. Kvinnoutbildning och andra åtgärder för

att förbättra kvinnans situation bör drivas särskilt hårt. Övriga sektorer och ämnesområden bör ingå i samarbetsprogrammen i den utsträckning mottagarländerna prioriterar dem". Under 1980-talet har emellertid kraven skärpts på att "tvärsektoriella" områden — förutom kvinnoinriktningen av biståndet, miljöaspekterna, demokratisk utveckling och hänsyn till mänskliga rättigheterna — ges ökad uppmärksamhet. Detta har många gånger lett till ett ifrågasättande av landprogrammeringen och medfört att alternativa biståndskanaler successivt fått ökat utrymme.

1.2.5 Valet av mottagarländer

På det hela taget blev erfarenheterna av landprogrammeringen dock goda. Den nya tekniken ledde till en uppstramning av rollfördelningen i biståndet och möjliggjorde den fortsatta snabba expansionen av biståndet, som följde under 1970-talets första hälft. Valet av mottagarländer blev nu den centrala frågan i svensk biståndspolitik.

Med det synsätt som präglade landprogrammeringen blev detta det mest strategiska valet i biståndsverksamheten. Om biståndsresurserna skulle ställas till mottagarländernas förfogande, gällde det, som nämnts ovan, att också hitta mottagarländer som strävade efter samma mål som den svenska biståndspolitikerna. Då skulle behovet av detaljerade villkor på projektnivå — krav som sällan hade någon motsvarighet i givarlandets inhemska projektplanering — också kunna minimeras.

I praktiken har dock valet av programländer för det bilaterala biståndet knappast styrts av någon grundläggande prövning i enlighet med de biståndspolitiska målen. Politiska konjunkturen och behov har spelat större roll. En ursprunglig princip, angiven i prop. 1962:100, kan dock skönjas: Där fastslås först att en "allmän regel bör vara att bistånd i första hand ges till u-länder som förmår effektivt tillgodogöra sig det". Men om "utvecklingseffekten av en viss biståndsinsats väntas bli lika stor i två u-länder, bör företräde ges till det av dem som mottager minst bistånd från andra håll".

Fattigdomsinriktningen har också genomgående varit stark i det svenska biståndet. Denna hade fastslagits i den biståndspolitiska utredningen som tillade: "Det är emellertid inte tillräckligt att bistånd går till mycket fattiga länder, det måste också nå ut till de fattiga människorna. /.../ Enligt vår uppfattning nås detta mål enklast när mottagarlandets regering satsar på en politik för att tillgodose de sämre ställda folkgruppernas behov". Vidare innebar oberoendemålet, som blev centralt i 1970-talets landvalsdiskussion, att Sverige ville stödja länder som av olika skäl utsattes för yttre hot eller aggression. Mot denna bakgrund har Sverige tenderat att välja "svårare" (på grund av exempelvis mycket låg utvecklingsnivå, krig, oroligheter eller en kombination av dessa faktorer) programländer än flertalet givare — och därigenom också tenderat att bli dominerande som givare i flera av mottagarländerna.

Av de nu existerande 17 programländerna är fyra (Etiopien, Kenya, Tanzania och Indien) sådana som redan 1966 utnämndes till koncentrationsområden för det svenska biståndet, huvudsakligen på grund av att en omfattande verksamhet redan pågick i dessa länder. Även Tunisien och Pakistan ingick i denna krets men har senare avvecklats som programländer.

1.2.6 Biståndet koncentreras till vissa länder

SIDA ansåg det redan på denna tid angeläget att koncentrera biståndet och i sin anslagsframställning år 1965 förordades en kraftsamling till de ovannämnda mottagarländerna. SIDA ville koncentrera även områdena för svenska insatser till de då etablerade, nämligen lärar- och yrkesutbildning (som under biståndets inledningsskede varit den dominerande sektorn), livsmedelsförsörjning och byutveckling samt hälsovård och familjeplanering. Därutöver gjordes, främst som en följd av ökad tillgång till svensk personal i det bilaterala biståndet, insatser för förvaltningsbistånd som inte var knutna till andra svenskstödda biståndsin-satser — det första avtalet träffades med Tanzania år 1966. Denna ämneskoncentration gällde således det tekniska biståndet medan det finansiella, som vid denna tid i stor utsträckning lämnades som krediter, täckte helt andra områden, främst infrastruktur och import av kapitalvaror.

SIDA:s förslag godtogs i huvudsak men det resonemang som fördes i den följande statsverkspropositionen är karakteristiskt för den något ambivalenta inställning statsmakterna genomgående haft till programlandsprincipen. Man anförde att "länderkoncentrationsprincipen kunde komma i konflikt med kravet på utvecklingseffekt och att politiska händelser, ekonomiska kriser samt ändrade samhällsförhållanden och personalkonstellationer i mottagarlandets förvaltning kunde minska förutsättningarna för en lyckad utvecklingsinsats. En inte förut-sedd politisk utveckling i ett land utanför kretsen av huvudmottagarländerna kunde å andra sidan ha sådan utrikespolitisk betydelse att det kunde bli ett svenskt intresse att landet omgående erhöLL utvecklingsbistånd" (prop. 1968:101).

Familjeplanering och katastrofhjälp skulle dock undantas från landkoncentrationsprincipen. Familjeplanering var ett prioriterat område, där Sverige vid denna tid arbetade i motvind inom de internationella organisationerna. Motviljan var kompakt även i vissa mottagarländer. Att driva detta arbete framåt ansågs principiellt så viktigt — mot bakgrund av målet att minska fattigdomen/invånare — att man fick tillgripa alla möjligheter som fanns, inom eller utanför landprogrammen. I ett fall ledde sådana insatser ändå fram till programlandssamarbete, nämligen med Sri Lanka, där omfattande insatser för familjeplanering pågick sedan 1958, från början i regi av SIDA:s och NIB:s före-gångare Centralkommitté för svenskt tekniskt bistånd till mindre utvecklade länder. Samtidigt förde Sri Lanka på 1970-talet en politik, som låg väl i linje med de svenska biståndspolitiska målen.

Botswana, Lesotho, Swaziland (som senare bortföll) och Zambia tillfördes kretsen i första hand som en följd av regeringens södra Afrikapolitik. De första insatserna där genomfördes huvudsakligen i samverkan med olika FN-organ. För Angola, Moçambique, Guinea-Bissau, Kap Verde och Zimbabwe var programlandsstatus en naturlig följd av det stöd som lämnats till motståndsrörelserna under befrielsekampen, även detta samordnat med i första hand FN:s men även OAU:s ställningstaganden. Oberoendemålet var här i fokus och ledde till att även Vietnam och Laos blev logiska val — i linje med politiska ställningsta-ganden under kriget i Indokina. Valet av Nicaragua, slutligen, var närmast ett utslag av den sympati som mötte den nya regeringen sedan Somoza-diktaturen störtats. Humanitärt stöd till flyktingar utgick redan och kontakten med sandinisterna var etablerad. Sedan 1981 har inget nytt land inkluderats i programlands-kategorin.

Det svenska valet av nya mottagarländer under 1970-talet, sägs det i den biståndspolitiska utredningen, ”kan bl.a. ses som en konsekvens av den ökade vikt som lagts vid u-ländernas egna ansträngningar”. Men i övrigt är landvalet relativt knapphändigt belyst i de officiella dokumenten; kanske har man inte velat binda sig vid explicita principer för dessa i grunden politiska ställningstaganden.

I några länder utanför programlandskretsen under de senaste åren främst Uganda och Costa Rica, bedrivs dock ett långsiktigt samarbete, som i flera avseenden motsvarar samarbetet med programländerna.

1.2.7 Avveckling

Att det skulle bli svårt att avveckla ett programland var från början delvis avsett. I den biståndspolitiska utredningen angavs två skäl för avveckling, dels att ett mottagarland nått en sådan ekonomisk nivå att bistånd inte längre kunde motiveras, dels att förutsättningarna för samarbete förändrats till följd av förändringar i mottagarlandet. I det senare fallet måste dock ”toleransmarginalerna /.../ vara vida för länder med vilka ett omfattande samarbete inletts”. I praktiken skulle det emellertid visa sig svårt att avveckla biståndssamarbetet — även när detta motiverades av en positiv utveckling i mottagarlandet — utan att riskera en försämring av de allmänna förbindelserna. På samma sätt som etiketten programland blivit till kronan på verket i biståndsförbindelserna har en uteslutning ur kretsen tenderat att bli en prickning, trots att detta endast i ett fall — brytningen med Chile efter kuppen 1973 — uttryckligen varit avsikten.

Även om politiska — snarare än biståndspolitiska — skäl varit avgörande i valet av programländer, förtjänar det noteras att en viss ”systemrelativism” redan från början fanns markerad i det biståndspolitiska tänkandet. Sålunda konstaterades i prop. 1962:100: ”Det är inte givet att de sociala och politiska system och principer till vilka vi ansluter oss är för alla u-länder ändamålsenliga eller uppnåeliga. Trots detta kan det vara rimligt att söka inrikta biståndsgivningen så att den, så långt man kan bedöma, medverkar till en samhällsutveckling i politiskt demokratisk och socialt utjämnande riktning”. I den biståndspolitiska utredningen bekräftades att demokratibegreppet skulle ges en vid tolkning: ”Härvid bör man inte enbart se till de formella ramarna för demokratin. Ett folkligt deltagande i beslutsprocessen är självfallet viktigt även om det inte sker inom i västerländsk mening demokratiska former. I en del av de s.k. enpartistaterna kan det enda tillåtna partiet ha karaktären av en nationell folkrörelse med det främsta syftet att mobilisera mänskliga och materiella resurser för utvecklingen”.

Santidigt betonar utredningen vikten av att inte låta partipolitiken bli styrande i valet av mottagarländer: ”De angivna målen tar sin utgångspunkt i utvecklingspolitilens faktiska utformning i de länder med vilka Sverige samarbetar. Det finns flera skäl för detta. Det är viktigt att i Sverige nå en bred opinionsmässig och parlamentarisk enighet om biståndsmålen. Utvecklingssamarbetet måste planeras på lång sikt och det är ett värde att mottagarländerna kan förlita sig på att biståndet utgår i planerad omfattning oberoende av mindre politiska förändringar i Sverige. Denna situation skulle möjligen inte vara för handen om biståndsmålen gavs en mer politisk inriktning. Biståndet torde också få en säkrare förankring i opinionen när målen utgår från den faktiska utformningen av mottagarlandets politik för social rättvisa”.

Ett försök att utvärdera biståndsverksamheten i programländerna mot denna bakgrund gjordes av SIDA i dess "Landöversyn 1980". I denna granskades mottagarländernas politik i relation till de då gällande fyra biståndsmålen. Något genomslag i praktisk politik fick emellertid aldrig denna genomgång.

1.2.8 Importstöd

Med landprogrammeringen följde möjligheten att dels omfördela medel inom givna landramar, dels reservera oförbrukade medel från ett år till ett annat. Möjliggen gick Sverige längre än något annat givarland i att försöka anpassa biståndets former och innehåll till mottagarlandets önskemål. En följd var att importstödet växte mycket snabbt, framför allt i de sydasiatiska programländerna och på projektstödet bekostnad.

I efterhand kan konstateras att man därvid ofta överskattade mottagarländernas förmåga att hantera ett ökat inflöde av varor och utrustning utan mer ingående kontroll från biståndsgivarens sida. Många "biståndsskandaler" har sin upprinnelse under denna period, då det inte var svårt för biståndets kritiker att hitta svenskfinansierade varor som antingen aldrig använts eller använts utan hänsyn till behovet av underhåll och skötsel.

Under senare år har denna tendens brutits och importstödet minskat kraftigt, främst i de sydasiatiska programländerna. I dag används varubiståndet, som det numera heter, i stället främst som ett valutatillskott i de skuldrabadda länder i Afrika som genomför ekonomiska återhämtningsprogram. Det knyts då till villkor på det makroekonomiska planet, som ofta är samordnade med Internationella valutafonden och Världsbanken. Utvecklingen är illustrativ också för den förändring som skett i biståndets villkorlighet ("konditionalitet").

Parallellt med utvecklingen mot ökad landkoncentration sjönk successivt andelen multilateralt bistånd, som i inledningsskedet varit dominerande. År 1962/63 lämnades 68% av det totala biståndet via multilaterala kanaler, år 1967/68 hade denna andel sjunkit till 42% för att i slutet av 1970-talet stabiliseras till strax under 30% av de totala biståndsanslagen. För DAC-länderna totalt var utvecklingen den motsatta — andelen multilateralt bistånd ökade från mindre än 6% i mitten av 1960-talet till drygt 25% i mitten av 1970-talet.

En orsak till denna bild är att Sverige från början inriktade sig på att kanalisera det finansiella biståndet via multilaterala kanaler, i första hand IDA, medan övriga givarländer gärna utnyttjade den möjlighet till bindning som fanns i det bilaterala, finansiella biståndet. Samtidigt som andelen multilateralt svenskt bistånd sjönk under 1960-talet, ökade ändå den svenska andelen av den multilaterala finansieringen i flera stora organ.

1.2.9 Organisatoriska förändringar

Från inrättandet av SIDA år 1965 fram till u-avdelningens tillkomst år 1970 var SIDA:s mandat och verksamhetsområde mycket vida. Förutom att SIDA skötte det växande bilaterala biståndet, deltog verket mycket aktivt i handläggningen av de multilaterala frågor, som hanterades på departementsnivå. Inom SIDA samlades det svenska biståndskunnandet i vid bemärkelse och verket blev successivt representerat i FN-organisationernas olika förbindelseorgan i Sverige, såsom

ILO-, FAO-, UNICEF-kommittéerna och UNESCO-rådet. De bredare u-landsfrågorna behandlades i en interdepartemental biståndsberedning under ledning av ett statsråd — i praktiken blev det emellertid SIDA-chefen som huvudsakligen kom att leda även detta arbete.

U-avdelningens tillkomst år 1970 var i första hand ämnad att främja den departementala samordningen av den växande biståndsverksamheten. Att den nya avdelningen placerades inom utrikesdepartementet var en markering av att biståndet spelade en allt viktigare roll som utrikespolitiskt instrument. Verksamhetens omfattning och särskilda natur ledde dock till att ett särskilt statsråd med ansvar för biståndsfrågorna tillsattes inom utrikesdepartementet år 1973.

För SIDA:s del medförde detta att arbetet mer koncentrerades på den bilaterala biståndsverksamheten, att det samordnande ansvar som i praktiken lagts på myndigheten lyftes bort och att dess inflytande på hanteringen av de multilaterala frågorna minskade — konkret förlorade verket sex handläggande tjänster. Den nya avdelningens kärna kom dock från finansdepartementet, vars internationella sekretariat bl.a. svarat dels för relationerna till internationella organ för finansiellt bistånd, dels för utvecklingskrediterna, som vid denna tid var ett betydande biståndsinstrument. Biståndsberedningen avskaffades i detta sammanhang för att delvis ersättas av en multilateral samrådsgrupp med representanter för berörda departement och verk — däribland SIDA — men denna kom aldrig att spela någon aktiv roll.

Under samma period diversifierades biståndsverksamheten och en rad nya, mindre biståndsorgan tillkom. Biståndsutbildningsnämnden (BUN) bildades år 1971 för att utbilda värnpliktiga, vapenfria tjänstepliktiga och andra intresserade för bistånds- och katastrofinsatser. År 1975 inrättades ytterligare tre nya organ, nämligen importkontoret för u-landsprodukter (IMPOD), beredningen för u-landsforskning (SAREC) samt beredningen för internationellt utbildnings-samarbete. Den sistnämnda, "utbildningsberedningen", var den ursprungliga kärnan till beredningen för internationellt tekniskt och ekonomiskt samarbete (BITS), som inrättades år 1979 och senare fick ansvar även för handläggningen av u-krediter. År 1978 kompletterades floran av nya biståndsorgan med fonden för industriellt samarbete med u-länder (Swedfund).

Genom att landprogrammering infördes som metod samtidigt som antalet biståndsorgan ökades förstärktes u-avdelningens roll som samordnare av de svenska biståndsrelationerna. Dess handläggare skulle stå för helhetsperspektivet på de respektive samarbetsländerna medan myndigheterna var för sig skötte sina revir i enlighet med regeringens direktiv.

Det är givet att biståndets kraftiga tillväxt var den motor som drev fram den nya organisatoriska bilden. Därtill kom den specifika vikt som tillmättes u-landsfrågorna — Sverige hade vinnlagt sig om att spela en aktiv och pådrivande roll i den internationella biståndsdebatten. Tillsammans med ett litet antal likasinnade givarländer, främst Norge, Danmark och Nederländerna, framträdde Sverige ofta som u-ländernas vapendragare i FN och andra internationella sammanhang. Denna roll möjliggjordes dels av att Sverige intagit tätplatsen då det gällde relativ biståndsvolym, dels av att det svenska biståndet förblivit förhållandevis fritt från snäva egenintressen.

Bakom detta framträdande låg emellertid betydande spänningar i den interna, svenska biståndsdebatten. Biståndsverksamhetens organisatoriska bild kan

därför förstås också i ljuset av en fortlöpande diskussion mellan rena utvecklingsmotiv och svenska egenintressen av kommersiell och annan natur. Som framgått ovan fanns denna spänning nedlagd i det svenska biståndet rötter, bl.a. genom betoningen i prop. 1962:100 av att biståndets utbyggnad inte skulle tillåtas komma i konflikt med ambitionen att förbättra förhållandena för de sämst ställda i det svenska samhället. Samtidigt är det svenska biståndets arv huvudsakligen puristiskt — på ett sätt och i en grad som torde ha få motsvarigheter i andra givarländer — genom den från början fastslagna boskillnaden mellan kommersiella intressen och biståndsverksamhet.

Denna balans mellan det egna, samhällsekonomiska intresset och de mer vittsyftande ambitionerna att förbättra förhållandena i världen är fortfarande central i det svenska biståndet. Kraftfältets fördelning har i hög grad varit beroende av den allmäkonomiska situationen. Det är således ingen slump att diskussionen om den möjliga graden av egenintresse i biståndet intensifierades efter den s.k. oljekrisen 1973/74 och att de mer kommersiellt förankrade biståndsorganen tillkom under de följande årens utdragna lågkonjunktur.

Således ökade andelen bistånd bundet till inköp i Sverige kraftigt i början av 1970-talet, från 21 milj. kr. 1971/72 till 600 milj. kr. 1976/77 eller från ca 2% till drygt 19% av det totala anslaget. Det förhållandet att en stor del av biståndsbudgeten användes för inköp i andra i-länder hade då börjat bli besvärande. Betalningsbalansen behövde stärkas, sysselsättningen främjas. Och, inte minst, andra givarländer fortsatte att binda sitt bistånd utan hänsyn till försöken att åstadkomma en internationellt samordnad avbindning.

Den inhemska kritik som följde ledde dock till att de svenska reglerna för bindning av biståndsmedel ändrades så att "dubbelbindning" till såväl vara som inköpsland avskaffades. Samtidigt kunde opponenter visa att återflödet till Sverige av biståndsmedel ökade oavsett bindning och hävda, med den biståndspolitiska utredningens ord i ett försök att motarbeta egenintresset med dess egna vapen: "Man kan också göra sannolikt att de kortsiktiga ekonomiska vinster som biståndsbindingen ger är mindre än de ekonomiska fördelar som vinnas på sikt vid en friare och mer u-landsanpassad biståndspolitik". Under 1980-talet har också andelen bundet, landprogrammerat bistånd åter sjunkit.

Tillkomsten av BITS, IMPOD och Swedfund bör ses mot bakgrund av önskemålet om ett bredare u-landssamarbete. Detta var från början baserat i u-ländernas egna krav om en ny ekonomisk världsordning och lätt att relatera till de ursprungliga idéerna om biståndet som ett samarbete mellan jämbördiga parter. Samtidigt innebar det att gränsdragningen mellan osjälviskhet och egenintresse blev mer diffus.

För samtliga tre myndigheter har diskussionen utmynnat i att de biståndspolitiska målen skall vara styrande. Som motiv för u-krediter betonades möjligheten att generera additionella kapitalflöden till u-länderna, liksom behovet av att rikta de kommersiella intressena mot angelägna områden i u-länderna i kombination med önskemålet om instrument för u-landssamarbete utanför programlandskretsen.

Att stora delar av biståndsverksamheten, genom tillkomsten av de nya organen, kom att hanteras utanför SIDA var inte heller okontroversiellt. Utvecklingen både berodde på och underlättades av SIDA:s starka inriktning på bistånd till programlandskretsen och motstånd mot nya biståndsformer, vilket begränsade

myndighetens användbarhet i nya och geografiskt mer brett inriktade men samtidigt mer specialiserade biståndsinstrument som u-krediter, industriellt investeringsamarbete, importfrämjande och forskningssamarbete. Därmed utkristalliserade sig den arbetsfördelning, som för SIDA:s räkning inneburit att man koncentrerar sig på samarbete i olika former med de fattigaste mottagarländerna. Den landramsfinansierade andelen har visserligen minskat inom SIDA:s budget men programländerna förblir de största mottagarna även för nya biståndsformer inom SIDA.

Under de senaste årens högkonjunktur har frågan om kommersiella intressen diskuterats allt mindre. Frågan har också avdramatiserats genom att näringslivet fått ett mera naturligt kund- och leverantörsförhållande till biståndet.

Samtidigt har, bl.a. i anslutning till det nya miljömålet, begreppet ömsesidighet återigen blivit centralt för biståndspolitikerna — nu med något andra förtecken än de som präglade diskussionen om en ny ekonomisk världsordning och bredare samarbete. Världssamfundets integration, de snabba informationsflödena, miljöfrågorna, de växande flyktingströmmarna är exempel på det allt tydligare ömsesidiga beroendet mellan alla länder.

En fråga som exemplifierar detta är behovet av biståndsinsatser och utvecklingsamarbete i ett Östeuropa, som undergår drastiska politiska och ekonomiska omvälvningar. Organisatoriskt understryker allt detta kraven på en biståndsorganisation som effektivt förmår att anpassa verksamheten till olika länders behov och förutsättningar för att kunna ta på sig nya uppgifter när riksdag och regering så beslutar. Detta är dock inget nytt i biståndets korta historia utan har snarare präglat biståndets organisation från 1960-talet och framåt.

1.2.10 Utvecklingsarbetets effekter

Avsnitt 1.1 innehöll en sammanfattning av det internationella biståndsarbetets effekter, där bl.a. Cassen-rapporten refererades. Analogt kan man fråga vilka effekter det svenska biståndet haft, hur bra det varit. Kriterier på vad som är bra kan i sin tur härledas från de biståndspolitiska målen. Nu har det inte gjorts någon svensk Cassen-rapport och det finns inte någon heltäckande genomgång av vad det svenska biståndet har uppnått för resultat. För att söka besvara frågan får man därför nalkas den från några olika utgångspunkter.

Cassen-rapporten redovisade de vanligaste anledningarna till att biståndsverksamhet inte når sina mål. Anledningarna var, i sammanfattning:

(a) kommersiella och politiska intressen förvränger projekt så de inte blir till nytta för mottagarna,

(b) brister i planering och genomförande leder till dåligt resursutnyttjande,

(c) otillräcklig uppföljning av resultaten gör att man inte lär av sina misstag,

(d) genom att välja svår verksamhet i svåra miljöer har biståndet hög riskbenägenhet, vilket i sin tur gör det svårt att uppfylla planerna och nå målen.

Frågan är då i vad mån det svenska bilaterala biståndet är behäftat med dessa problem?

Jämfört med andra bilaterala biståndsgivare har det svenska biståndet få bindningar av politisk och kommersiell karaktär. Gåvoelementet är stort och en relativt liten andel av biståndet är bundet. U-kreditsystemet har regler som i jämförelse med många andra givare innebär större sannolikhet att gåvan tillfaller samarbetslandet snarare än det egna landets exportföretag.

När det gäller projektutformning är det svårt att dra några allmänna slutsatser. På flera områden har svenska projekt varit innovativa och rönt stor internationell uppmärksamhet; det gäller t.ex. forskningsstöd, institutionellt samarbete, förvaltningsbistånd och småindustristöd. Men om det innebär att projekten faktiskt varit bättre vet vi inte. Många bedömare skulle nog säga att det svenska biståndet faktiskt är bra, inte minst eftersom det är lyhört för mottagarens önskemål, men i rättvisans namn måste erkännas att svårigheterna att dra bestämda slutsatser är betydande.

Hur är det då med förmågan att lära och tillgodogöra sig erfarenheter? SIDA har ett väl fungerande utvärderingssystem och har haft det sedan verket grundades. I ett jämförande perspektiv ligger SIDA långt fram både metodologiskt och substantiellt när det gäller att utvinna erfarenheter av biståndet. SIDA:s förmåga att lära har granskats i en särskild RRV-rapport. I rapporten finns en del kritiska iakttagelser till SIDA:s lärandeförmåga, men i ett avsnitt där jämförelser görs med andra internationella organ bedöms SIDA i huvudsak positivt.

Den sista punkten i Cassen-rapportens sammanställning betecknades riskbenägenhet. Det svenska biståndet är genom länderval och mål koncentrerat till den allra svåraste typen av utvecklingssamarbete och i konsekvens därmed är det förmodligen också svårare att se konkreta effekter av det — åtminstone i jämförelse med biståndsorgan som arbetar i "lättare" miljöer.

Ett mycket kortfattat resonemang av den här karaktären låter antyda att svenskt bilateralt bistånd verkar mindre behäftat med de "systemfel" som Cassen-rapporten angav som hämmande för utvecklingssamarbetets ändamålsenlighet: endast i ett fall, i fråga om "riskbenägenhet", kan det svenska biståndet antas avvika i riktning mot ett mer ambitiöst men också svårare bistånd med fler fall av "misslyckanden".

En annan utgångspunkt är de större utvärderingar av det bilaterala biståndets effekter som genomförts. Biståndet genom SAREC utvärderades 1984 och avsåg då effekten av 10 års forskningssamarbete. Resultatet av utvärderingen var i huvudsak positivt, även om det framkom kritik för att huvudmålet, att stärka den inhemska forskningskapaciteten i u-länderna, inte beaktats i tillräckligt stor utsträckning.

Swedfund var föremål för en översyn 1988, där det hävdades att Swedfunds ursprungliga huvudmålsättning "att etablera kommersiellt bärkraftiga företag i u-land, har varit omgiven av så många begränsningar att den var i det närmaste omöjlig att genomföra med de resurser Swedfund hade till förfogande". Resultatet har blivit att Swedfund bidragit till "ett stort antal projekt i behov av finansiell rekonstruktion, ett omfattande biståndsberoende och för Swedfunds egen del, en kraftigt negativ resultatutveckling".

På basis av översynens rekommendationer har statsmakterna modifierat målsättningen och klargjort att en medverkan av annat bistånd, speciellt för företagsledning och yrkesutbildning i u-landsföretagen är både rimlig och önskvärd.

Inför SIDA:s 20-årsdag publicerades en antologi med uppsatser om biståndets framväxt och dess effekter. Det var en mycket kritisk granskning av biståndet från flera perspektiv. Som en sammanfattning kan man säga att utifrån ett sektorperspektiv pekade uppsatserna på betydande positiva resultat av biståndet och det gavs många exempel på förbättrat genomförande och hur man lärt av erfarenheter. De övergripande diskussionerna var mera reserverade i sin

bedömning. Det påpekades bl.a. att biståndet tenderar att skapa nya beroendestrukturer och att det snedvrider den utveckling som annars skulle ägt rum — på ett i det långa loppet ofördelaktigt sätt.

Medan SAREC:s och Swedfunds verksamhet granskats i sin helhet och SIDA:s varit utsatt för en rad utvärderingar ur olika aspekter, har det inte gjorts någon extern granskning av BITS och IMPOD. Dessa står själva för en löpande uppföljning och bedömning av sin verksamhet, men någon sammantagen, externt genomförd, bedömning av deras arbete har inte gjorts.

En tredje utgångspunkt för bedömning finns i det rika material av projektutvärderingar från alla biståndsorgan. Detta borde i princip kunna användas för att göra en sammanfattning av i vad mån biståndet uppnår de biståndspolitiska målen. I praktiken är det dock svårare. Anledningen är att utvärdering först och främst är ett styrinstrument. Utvärderingar används i det svenska biståndet mest för att leda och förbättra verksamheten, inte för att söka sanningen om måluppfyllelse. Det innebär att utvärderingsrapporter är problemorienterade. De betonar fel och missförhållanden på ett sätt som inte nödvändigtvis återspeglar verksamhetens värde i förhållande till målen.

Sammanfattningsvis kan man säga att utifrån ovannämnda tre perspektiv torde resultaten av det svenska biståndet i huvudsak vara goda, men det finns en betydande osäkerhet när det gäller att bedöma hur goda de är. Det beror dels på att merparten av den dokumentation som produceras kring biståndet är problemorienterad och dels på att biståndet är en i raden av faktorer som bestämmer u-ländernas utveckling och där just biståndets effekter kan vara svåra att särskilja. Slutligen har biståndet allmänna och övergripande mål som är svåra att utvärdera mot.

1.3 Utvecklingsländerna inför år 2000

När vi talar om bistånd och utveckling under 1990-talet är det en mycket kort period vi befattar oss med. Frågor om länders och folks utveckling avgörs inte under så begränsade tidsrymder. De industrialiserade ländernas ekonomiska försprång är dock i de flesta fall inte äldre än några hundra år. Vid inledningen av den moderna tiden, kring år 1500, var civilisationerna i Indien, Kina och Mellanöstern lika "utvecklade" som Europa — om inte mera. De europeiska resenärerna till andra världsdelar tyckte sig inte finna samhällen på en "lägre" utvecklingsnivå. Distinktionen mellan mer eller mindre utvecklade samhällen är av betydligt senare datum.

Parallellt med att synen på andra samhällen ändrats har också synen på det egna samhället och dess utveckling förändrats. Vi är i dag vana vid att se uppåtgående kurvor peka in i framtiden. Få människor betvivlar att dagens industrialiserade länder är mera utvecklade än någonsin förr. Vi tror oss leva under bättre omständigheter än någon tidigare generation gjort. Men även det är en relativt ny syn, knappast äldre än 100 år.

Försti samband med industrialismens fulla genombrott och Europas dominans av världen militärt och ekonomiskt spred sig den utvecklingsoptimismen. Innan dess var den förhärskande ståndpunkten att det varit bättre förr. Bildade europeer såg det klassiska Grekland och Rom som civilisationens guldålder, vad som därefter varit betraktades som en relativ tillbakagång. Antiken, med dess

konst, litteratur och samhällsorganisation, ansågs som det mest fullkomliga som skapats och att återvända till den nivån vore ett ideal. En sådant åsikt vore fullständigt främmande för dagens människor, men det förtjänar påpekas att dagens syn på utvecklingsfenomenet är unik i ett historiskt perspektiv.

Men utvecklingen har också varit unik. De industrialiserade länderna i Europa, Asien och Amerika har åstadkommit förändrade livsbetingelser i alla dimensioner för sina medborgare — inte minst ekonomiskt. Människor där kan se fram emot längre och friskare liv, med större tillgång till ekonomiska resurser, än någonsin förr. Det är självklart dessa förändringar som framstår som målen för andra länders politik i dag och som ger dem benämningen utvecklingsländer, eller mindre utvecklade länder.

1.3.1 Att förklara utvecklingens drivkrafter

Mot den bakgrunden är det intressant att fråga varför de utvecklade, eller de industrialiserade, länderna har förändrats så som de gjort. Visste man detta skulle man kunna kopiera deras utvecklingsförlopp i andra länder, lära av deras misstag — samt, i de utvecklade länderna, försäkra sig om en fortsatt utveckling. Det har producerats en lång rad olika förklaringar, mer eller mindre trovärdiga. Innan vi går vidare gör vi en mycket kortfattad presentation av några vanliga tema inom utvecklingsdebatten.

Vetenskap, forskning och utveckling

Den vanligaste förklaringen till utvecklingsprocessen är att den är baserad på tekniskt kunnande, dvs. vetenskap, forskning och utveckling som omsatt i produktionsteknik frambringar välstånd. Men före början av Europas tillväxt hade andra världsdelar nått lika långt som Europa inom vetenskap. Skillnaden var att europeiska forskare med början under 1500-talet systematiserade förmågan att utveckla nytt kunnande. Genom att man upptäckte hur man upptäcker, dvs. den vetenskapliga metoden, lade man grunden för en stabil och kontinuerlig tillväxt av kunskapsmassan. Både vetenskapens resultat och den vetenskapliga metoden kan tillämpas i andra samhällen utan att alltid leda till ekonomisk tillväxt. Den är därför inte den enda förklaringen till utvecklingen.

Tillgång till naturresurser

En annan vanlig förklaring till den ekonomiska tillväxten är de naturresurser som fanns tillgängliga, t.ex. vatten, kol, malm, skog, jordbruksmark och boskapsdjordar. Mycket av dagens debatt om fortsatt utveckling handlar också om tillgången på naturresurser. Men flera länder har utvecklats utan någon riklig tillgång på naturresurser — Japan är bara ett exempel. När resonemangen vidare utvecklas finner man att det inte är råvarutillgången i sig som är avgörande. Snarare är det ett för respektive nation internt förhållande mellan tillgången på råvaror, samhällets organisation och dess tekniska kunnande som avgör hur (och om) resurserna används för att öka invånarnas levnadsstandard.

Det finns flera psykologiska förklaringsmodeller av olika trovärdighetsgrad. Några hävdar att upplösningen av feodalstaterna skapade marknadsinstitutioner som i sin tur orsakade förstärkta "ekonomiska impulser", ett ökat intresse för att bli rik. Andra hävdar att religionen, i synnerhet den kalvinistiska protestantismen, spelat en avgörande roll, t.ex. genom att uppmuntra sparsamhet, flit och hårt arbete. När det gäller viljan att få det bättre materiellt kan man knappast visa att människor i utvecklade länder uppträder annorlunda än andra, (däremot har de i dagens samhälle större förutsättningar att lyckas i sina försök).

Kolonialism och imperialism

Många förklaringsmodeller för utveckling och underutveckling bygger på den komplementära relationen mellan de två företeelserna. De industrialiserade ländernas utveckling är, och har varit, beroende av en kontinuerlig exploatering av resurserna (i vid mening) i övriga världen. Koloniseringen var betydelsefull av flera anledningar. Kolonierna gav Europa en möjlighet att bli av med sitt befolkningsöverskott och minskade därmed trycket på resurserna hemma. Erövringen och befolkandet av Nord- och Sydamerika, Sydafrika, Sibirien, Australien och Nya Zeeland var avgörande, men europeer bosatte sig även på andra håll i en omfattning som inte är möjlig för andra nationers folk i dag. Många områden utgjorde också viktiga marknader för industriell tillverkning, de var avgörande för att generera vinster, finansiera nyinvesteringar och ekonomisk expansion.

Det finns dock inte något självklart samband mellan imperialismen och den ekonomiska tillväxtens cykler. Spanien och Portugal genererade inte någon långsiktig tillväxt under sin tid som imperier. Tyskland och USA hade åstadkommit långsiktig ekonomisk tillväxt innan de blev imperier, medan Nederländerna och Storbritannien fortsatte sin ekonomiska utveckling även efter att deras imperier avvecklats. Det verkar snarare som om imperialismen och de kvardröjande exploativa relationerna till u-länderna är en konsekvens av de industrialiserade ländernas ekonomiska tillväxt än en orsak till den.

Samhällsorganisation

På senare tid har också utvecklats ett antal modeller som förklarar sambandet mellan samhällets organisation och tillväxt. Detta utmynnar oftast i bredare förklaringar av kulturell bakgrund, där kulturen ses som en manifestation av värderingar och attityder i institutionella förhållanden. Några betonar som en avgörande faktor att samhället är organiserat på ett sådant sätt att enskilda individer lämnas utrymme — och ges reell möjlighet — att fritt utveckla sin skaparkraft och pröva nya idéer, i ekonomiskt, politiskt och kulturellt hänseende. En från centralt håll starkt reglerad samhällsstruktur ger inte den mångfald och det spelrum för mänsklig initiativkraft som är viktiga förutsättningar för fungerande marknader och en dynamisk ekonomi.

Så har det t.ex. betonats att en rad finansiella organisationer och institutionella förhållanden är nödvändiga för att generera ekonomisk tillväxt, t.ex. banker, försäkringsbolag, valutamarknader, kapitalmarknader, system av kommersiell lagstiftning och ett rättsväsen som upprätthåller lagarna, m.m. Samhälls-

organisation har också en vidare innebörd. Politiska förhållanden påverkar tillväxten genom att t.ex. fördela resultatet av produktionen så att sparande och konsumtion stimuleras på ett tillväxtbefrämjande sätt; delegerar alternativt centraliserar beslutsfattande så att resurserna utnyttjas optimalt. Sambandet mellan samhällsorganisation och utveckling kompliceras av varje nytt exempel på ekonomisk tillväxt. Storbritanniens frammarsch som industrination skilde sig från alla efterföljares. I den mån t.ex. Sydkorea har en självgenererande tillväxt är den inte relaterad till politisk pluralism och institutionell diversifiering på samma sätt som i Skandinavien, åtminstone inte på kort sikt.

Den forskning som bedrivs i utvecklingsekonomi, ekonomisk historia, sociologi m.m. har inte gett några entydiga svar på frågan om utvecklingens drivkrafter. Sannolikt har utvecklingsfenomenet haft olika avgörande orsaker vid olika tidpunkter och på olika platser och effekterna kan visa sig långt efter det att dess orsaker blivit glömda.

1.3.2 U-ländernas situation

Vad är det då som kännetecknar u-länderna i slutet av 1900-talet och hur har de utvecklats under de senaste årtiondena? Utan att göra några anspråk på fullständighet vill vi peka på några huvuddrag i utvecklingen som också kan ha konsekvenser för det svenska utvecklingssamarbetet.

Den mest signifikanta utvecklingen är befolkningsökningen. Jordens befolkning var 1987 drygt 5 miljarder och under 1990-talet kommer den enligt prognoserna att öka med 1 miljard. Som jämförelse kan nämnas att världens befolkning uppgick till 1,5 miljarder vid 1900-talets början och vid vår tideräkningens början uppgick den till några få hundra miljoner. Det tog knappt 2000 år att öka från 200 miljoner till 1 miljard; drygt 100 år att öka med 4 miljarder; 10 år att öka med ytterligare 1 miljard.

De aggregerade siffrorna är nästan ofattbara. För enstaka u-länder innebär det t.ex. att Etiopiens befolkning kan förväntas växa från 44 till 66 miljoner mellan 1987 och 2000; Zambias från 7 miljoner till 11 miljoner; Filippinernas från 58 till 74 miljoner; Ugandas från 16 till 24 miljoner och Mexicos från 82 till 105 miljoner.

I folkökningens spår följer andra demografiska förändringar som kan väntas påverka hur livet levs i olika delar av världen. Den genomsnittliga fertiliteten i u-länderna är dubbel så hög som i i-länderna. Många u-länder har en befolkningstillväxt på mellan 3 och 4% per år. Den förväntade livslängden i u-länderna är kring 60 år, men den är drygt 70 år i i-länderna. Som en konsekvens av detta kommer balansen mellan unga och gamla i världen att förskjutas. I många u-länder är mer än hälften av befolkningen under 15 år redan i dag, men i i-länderna ökar i stället andelen gamla. Försörjningsbördan för dem i arbetsför ålder ökar — men av olika anledningar.

Huvuddelen av folkökningen äger rum på landsbygden där de flesta människor i u-länderna bor och har sin försörjning. Tillgången på odlingsbar jord ökar däremot inte och produktivitetshöjande åtgärder är i regel inte arbetskraftsintensiva. Jordbrukets andel av BNP minskar i alla länder; den är under 10% i i-länderna och år 1987 var den över 40% i bara ett tjugotal u-länder.

Urbaniseringen ökar. 1987 bodde 37% av befolkningen i u-länderna i städer, vilket kan jämföras med 24% år 1965 (och med 77% av i-ländernas befolkning i städer). Städerna blir fler och större. 1980 fanns det 277 städer med över 500 000 invånare i u-länderna jämfört med 110 år 1960. Befolkningen i dessa städer ökade med 6,3% per år mellan 1980 och 1987, vilket är nästan dubbelt så mycket som den årliga ökningen mellan 1965 och 1980. Det är alltså inte bara de verkligt stora städerna som växer — de med flera miljoner invånare av typen Mexico City, Kairo, Calcutta, Lagos, Peking, m.fl. — utan även mindre städer. Dock bor i genomsnitt nästan en femtedel av u-ländernas stadsbefolkning i sitt lands huvudstad, samma fördelning råder i i-länderna.

Folkomflyttningarna under 1990-talet kommer att vara av hittills inte skadad omfattning. Enbart i Indien och Kina förväntas stadsbefolkningen öka med drygt 60 miljoner per år, dvs. närmare 700 miljoner under decenniet.

Sambandet mellan fattigdom, folkökning och miljöförstöring är ofta direkt. När en allt större befolkning skall livnära sig på de begränsade naturresurserna ges dessa inte tillfälle att förnya sig. I Sydasiens skogsavverkning i bergsområden sedan länge bidragit till avskogning och därpå följande jorderosion. I Afrika och Mellanöstern utnyttjas åkermark och skog hårt, och ökenbildningen fortsätter i snabb takt. Sjunkande grundvattennivå är på väg att utgöra ett hot mot vattenförsörjningen i många delar av världen.

Dessa förändringar äger rum mot bakgrund av en i vissa delar snabb ekonomisk utveckling. Som figur 1.10 visar har BNP per capita i Östasien, där en stor del av världens fattiga bor, ökat med drygt 6% om året under större delen av 1980-talet. Ökningstakten har accelererat sedan 1965, men den har hela tiden legat på över 4%. En så pass hög ökning under så många år innebär en kraftig ökning av BNP per capita.

I Sydasiens ökningstakten också varit stabil, men den har legat på en lägre nivå — kring 2% årligen mellan 1965 och 1988. Sparande och investeringar har ökat jämnt och kontinuerligt i både Syd- och Ostasien sedan 1965. Utlandsskulden är i de flesta av dessa länder betydligt lägre än andra u-länders.

I Afrika söder om Sahara har tillväxttakten sjunkit dramatiskt och under 1980-talet blivit negativ. Som figur 1.1 visar har det varit en successiv nedgång från 3% till ca 0,5% under 1970-talet och nästan 4% årlig minskning under första halvan av 1980-talet. Medan BNP per capita ökade under 1960-talet och 1970-talet har den sedan gått tillbaka till nästan samma nivå som under 1960-talet. Det finns dock stora olikheter mellan länder; Tchad, Zaire, Madagaskar, Zambia, Uganda, Niger, Ghana och Liberia har haft årliga BNP-minskningar per capita på mellan 1,6% och 2,7% mellan 1965 och 1987. Det enda afrikanska landet som haft en kontinuerligt hög tillväxttakt är Botswana där BNP per capita ökat med 8,9% årligen under samma 23-årsperiod. Kamerun, Kongo och Lesotho har också haft hög tillväxt; 3,8, 4,2 respektive 4,7% årligen. Inga andra länder i Afrika söder om Sahara har haft en genomsnittlig tillväxt överstigande 2% sedan 1965.

Tabell 1.10 Förändring av BNP per capita i u-länderna, 1965—1988 (årlig genomsnittlig procentuell förändring)

Period	Afrika söder om Sahara	Östasien	Sydasien	Latinamerika och Karibiska havet
1966-73	3,1	5,1	1,4	4,1
1973-80	0,5	4,6	2,0	2,5
1980-85	-3,7	6,4	2,9	-2,2
1986	0,8	5,8	2,2	1,8
1987	-4,4	6,8	0,9	1,9
1988	-0,2	9,3	5,6	-0,9

(Källa: World Development Depart, 1989)

Latinamerika och nationerna i Karibiska havet har haft en liknande negativ utveckling som Afrika, men från en betydligt högre utgångsnivå. Tillväxttakten i deras ekonomier sjönk från 4% till 2,5% för att sedan under 1980-talet bli negativ som figur 1.10 visar. Skuldcrisen har drabbat de latinamerikanska länderna hårt och sedan den utlöstes 1982 har fortfarande inget land lyckats ta sig ur den. Investeringar och import har minskat kraftigt och den långvariga ekonomiska krisen utsätter länderna för svåra sociala påfrestningar. Tidigare skillnader mellan länderna i gruppen har utjämnats. Folkrika länder som Brasilien och Mexico har haft BNP-ökningar på 4,1 respektive 2,5% årligen mellan 1965 och 1987 och därmed nästan kommit ikapp länder som Argentina, Venezuela och Uruguay, vilka tidigare var relativt välmående men haft mycket låg eller obefintlig tillväxt under hela perioden efter 1965. Figur 1.10 inkluderar inte u-länderna i Europa, Mellanöstern och Nordafrika. Men även där har tillväxten minskat och ligger nu på runt 0% per capita årligen, vilket kan jämföras med ett genomsnitt på 6% under 1960-talet och drygt 2% under 1970-talet.

Det har ofta påpekats att u-länderna rymmer länder med mycket olika förutsättningar; alltifrån dem med stora oljeinkomster till små och i ekonomiska termer fattiga stater. Problemen i folkrika stater som Indien skiljer sig från små länder som Namibia och Grenada. Men det har länge legat underförstått i begreppet utvecklingsländer att de alla har en gradvis ökande BNP per capita. Mot bakgrund av det senaste decenniets utveckling kan vi konstatera att så inte är fallet. Det finns länder som utvecklas snabbt i positiv riktning, för andra går det långsammare medan åter andra stagnerar. För några går "utvecklingen" i negativ riktning och ibland ganska snabbt.

Utvecklingssamarbete har främst haft till syfte att nå de allra fattigaste och att bistå dem till snabb positiv utveckling. Mot bakgrund av beskrivningen ovan kan man fråga om inte biståndet också har en angelägen uppgift att försöka stoppa och vända snabba negativa förändringsförlopp? Utvecklingssamarbetets mål leder till mycket olika typer av insatser med hänsyn tagen till hur olika behoven i den mångsidiga skaran av u-länder faktiskt är.

Mot bakgrund av befolkningsutveckling och den långsiktiga ekonomiska utvecklingen sker också kortsiktiga förändringar som sätter kraftiga spår i det internationella samarbetet. Under 1980-talet har skuldproblemen varit i fokus. Skuldbördan har under 1980-talet ökat i u-länderna. De afrikanska länderna har den mest förlamande skuldbördan. För många av dessa länder är den kontrakts-

enliga skuldtjänsten i form av räntor och amorteringar 50% och mer, medan de faktiska betalningarna ligger på 20% eller mindre. Men ur världsekonomin synvinkel väger dessa länders skulder lätt jämfört med de latinamerikanska ländernas skulder — de senare har tidvis utgjort ett hot mot det internationella finansiella systemets stabilitet.

Under 1980-talet har olika försök gjorts att lätta skuldbördan och få till stånd ett flöde av kapital till u-länderna. Som exempel kan nämnas Bakerinitiativet 1985 och Torontomötet 1988. En del har också gjorts genom skuldåterköp, skuldkonvertering, nedskrivningar etc. De flesta banker har i dag byggt upp reserver för att klara betalningsinställelser. Trots farhågorna har 1980-talet passerats utan någon finansiell kollaps. För närvarande går man vidare med olika former av skuldåtgärder i anslutning till anpassningsprogram och med stöd från Världsbanken och IMF. Samtidigt har de sociala och mänskliga påfrestningarna blivit allt mera påtagliga. Om således det internationella finansiella systemet visserligen långt ifrån löst men dock medvetet börjat hantera skuldskrisen, så visar de nationella, sociala systemen, t.ex. för hälsovård och utbildning, i många u-länder tydliga tecken på akut kris.

Skuldproblematiken illustrerar interdependensen i det internationella systemet. För det första har problemet sitt ursprung i en dramatiskt ökad tillgång på likvida medel i banksystemen, vilket i sin tur kan härledas till råvaruprisökningar under 1970-talet. Lösningen på ett i-landsproblem (att placera oljeboomens finansiella överskott) bidrog till uppkomsten av ett u-landsproblem (skuldbördor) som i sin tur även blir en i-landsangelägenhet (bl.a. genom påfrestningar på banksystemet och minskad export av kapitalvaror till u-länderna). För det andra ser vi att medan skuldbördan paralyserat många u-länders ekonomiska utveckling har skuldskrisen inte stått i vägen för en stark tillväxt inom i-landskretsen. Den goda tillväxten i Europa och Nordamerika har haft mycket begränsade spridningseffekter till u-länderna (förutom NIC-länderna). Interdependensen finns där men den är svår att klarlägga.

Interdependens är ett fenomen som inte bara rör det ekonomiska livet. Världen är i dag mycket mindre än för 10 år sedan och integrationen fortsätter i snabb takt. Det går rent fysiskt mycket snabbare att sända resurser över jordklotet, vare sig det rör sig om folk, pengar eller varor. Och det är billigare än någonsin förr. Händelser var som helst på jordklotet kan snabbt bli kända på vilken annan plats som helst — inom loppet av några timmar. Politiskt, kulturellt och ekonomiskt hänger hela mänskligheten påtagligt samman på ett helt nytt sätt.

Därför har världen blivit oändligt mycket större samtidigt som den blivit mindre. Det går inte längre att isolera sig i snäva geografiska områden. Vare sig människor vill eller ej påverkas de av andras aktiviteter och tvingas, på gott eller ont, in i samarbets- och konkurrensförhållanden. Den snabba integrationsprocessen ställer samhällen inför helt nya påfrestningar. Det är här u-länderna står inför sina svåraste problem. De måste kunna hävda sin integritet i alla livets avseenden gentemot de länder i öst såväl som i väst som är starkare, framför allt ekonomiskt men även politiskt och kulturellt. Utvecklingssamarbetet har en viktig roll i att stärka u-ländernas ställning på den internationella arenan, men samtidigt är det en form av påverkan. Det är därför viktigt att samarbetsaspekten betonas; att det är en fråga om gemensamt arbete under ömsesidig respekt.

Som indikerats är emellertid BNP per capita ett mycket ytligt mått på utvecklingen och det är heller inte tillräckligt att komplettera det med andra kvantitativa indikatorer på livsbetingelserna. BNP liksom andra kvantitativa mått är exempel på tillväxt, vilket är begreppsmässigt något annat än utveckling. Därför avspeglas inte utveckling i enbart BNP-termer — en övergång till informationsteknologi behöver inte synas i tillväxttermer men kan ändå sägas representera systemförändring i utvecklande riktning. Detsamma gäller om man ersätter en produktionsapparat med mer miljövänliga och energisnåla processer.

Som vi konstaterat kännetecknas utveckling också av multipel kausalitet — dvs. en effekt kan ha flera orsaker. Dessutom kan orsakerna framträda långt innan effekterna blir synbara, och en given orsak kan få olika effekter vid olika tillfällen.

Ekonomisk tillväxt, eller till och med utveckling i ekonomiska termer, måste också betraktas i relation till andra dimensioner av samhällslivet. Det kan vara intressant att notera att handel och industri sågs som bra för politisk stabilitet och framåtskridande vid tiden för den industriella revolutionens början — men det var inte i sig en anledning att respektera dem utan snarare en grund för förakt. De värderingar som styrde handel och industri, den ekonomiska rationaliteten, ansågs underlägsen och ovärdig. Kontrasten var i stället de "passioner" som styr människor; driften att nå ära och makt för nationen, religionen eller sig själv. Synen på tillväxt och utveckling har i teorin haft svårt att fokusera på annat än rationella intressen och glömt bort att människor också agerar utifrån sina "passioner".

Skillnaden mellan ekonomisk rationalitet och "passion" kan vara intressant för att förstå teknologiöverföringens villkor och problem. Vi kan ta ett exempel från Sveriges utveckling. De första ångmaskinerna installerades för bruk i gruvdrift i början av 1700-talet. Tekniken importerades från England men man lyckades inte applicera den framgångsrikt i Sverige. Projektet misslyckades och ångmaskiner togs inte i bruk förrän 100 år senare.

Trots det var tekniken i sig inte främmande; förståelsen för hur luft komprimeras och expanderar under tryck fanns där liksom förmågan att gjuta och bearbeta metaller med hög precision. Elementen i tekniken tillämpades t.ex. vid komplicerade orgelbyggen och vid kanontillverkning. När tekniken applicerades inom ett system som var prioriterat av samhällets institutioner fungerade den, annars inte. Men de prioriterade områdena hade att göra med religion och makt, inte med ekonomisk produktion — dvs. med "passioner" snarare än ekonomiska intressen. På samma sätt kan teknologiöverföring i dag felbedömas om man inte förstår de verkliga drivkrafterna i samhällsbyggandet — och det i sin tur leder till felslut om samhällens förmåga att utvecklas.

1.3.3 Biståndets roll

Frågan är då vad den skisserade bilden av utvecklingsförlopp får för konsekvenser för biståndssamarbete?

För det första antyder den att biståndssamarbetet sker under betydande osäkerhet om de långsiktiga effekterna. Resultat kan uppnås mycket långt fram i tiden och på mycket kort sikt. Det finns all anledning att förvänta stora och oförutsedda konsekvenser av agerandet till följd av oförutsägbara samband med

andra utvecklingsfaktorer. Vad som är positivt på kort sikt kanske inte är så bra på längre sikt, och vice versa.

För det andra bör samarbetet inte vara inriktat enbart på direkt tillväxtskapande verksamheter. Reell utveckling äger rum även i andra dimensioner och samhällsbyggandet har ibland mål som prioriteras högre. De svenska biståndspolitiska målen ger också uttryck för en ambition att bistå med ett brett samarbete i alla dimensioner. Men för att dessa mål skall kunna operationaliseras och utvärderas måste de integreras i en syn på utveckling som erkänner dem som lika viktiga som tillväxt. Detta kräver i sin tur en lyhördhet inför behoven i samarbetsländerna.

För det tredje kommer utvecklingen även fortsättningsvis att bestå i stora och ofta våldsamma förlopp — ”kvalitativa språng”. Folkomflyttningarna, ”den nya folkvandringen”, som förväntas inträffa under detta decennium är bara ett exempel. De svenska biståndsbeloppen är små i förhållande till de resurser som omsätts i processerna och man kan inte förvänta sig utvärdera effekter av just de insatserna med någon precision. Den svenska allmänheten liksom styrande organ inom biståndet kommer inte att kunna bedöma biståndets effekter enligt samma kriterier som politiska åtgärder på hemmaplan.

För det fjärde blir biståndets roll huvudsakligen att ge uttryck för solidaritet och medvetenhet om interdependens i den internationella utvecklingen. Utvecklingssamarbetet kan inte förväntas *orsaka* utveckling. Möjligen kan det *bidra till* förändring och utveckling, men i ett större sammanhang avgörs framtiden av andra faktorer. Därmed är det inte sagt att bistånd är oviktigt — dess betydelse ökar snarast i takt med den växande interdependensen — men det går inte att knyta höga förhoppningar om stora och påtagliga utvecklingseffekter till det.

För det femte har biståndet en mycket viktig roll i att underlätta och mildra effekterna av omställningsprocesser som vi faktiskt inte förstår konsekvensen och vidden av. Det humanitära biståndet till utsatta grupper är mycket viktigt och kommer troligtvis att förbli så i framtiden. Det är angeläget att identifiera områden där sådana insatser behövs. Morgondagens katastrofer kanske uppträder i andra former och på andra platser än dagens. De utsatta grupperna är inte nödvändigtvis desamma. Nya stora flyktingströmmar kan exempelvis uppstå ”över en natt”. Det behöver därför vidareutvecklas former för att nå sådana grupper med bistånd som bidrar till att återge dem en värdig plats i samhällsutvecklingen.

1.4 Sammanfattning

Biståndet utgör en växande del av resursflödena från de rika länderna till de fattiga. Under 1987 uppgick det samlade biståndet från alla källor till ca 50 miljarder US dollar och det utgjorde då 54% av den samlade resursöverföringen.

De industrialiserade länderna i Europa dominerar biståndet, men Japan är tillsammans med USA den till volymen största enskilda biståndsgivaren. De andra stora givarna är Frankrike och Västtyskland. Mätt i procent av BNI är däremot de skandinaviska länderna och Nederländerna större, samt några OPEC-länder. Det är således bara några få länder som nått det av FN uppsatta 0,7-procentmålet för det offentliga biståndet. OECD-ländernas genomsnitt är 0,35% och det är lägre för de industrialiserade länderna i Östeuropa (vilka nu också uppträder som mottagare av bistånd).

Biståndet går till alla u-länder, men det är stor skillnad på hur mycket som varje land tar emot. Biståndet till Jordanien uppgår t.ex. till 157 US dollar per capita (1987) men till Indien enbart 2,3 US dollar per capita. Visserligen får de stora, folkrika länderna i Asien mest bistånd, men räknat per capita dominerar s.k. medelinkomstländer. Dessa mottar 15,6 US dollar per capita medan låginkomstländerna bara mottar 6,4 US dollar per capita (alla siffror från 1987).

Det svenska biståndet har under den korta tid det existerat präglats både av stabilitet och flexibilitet. De mål som utformades 1962 har legat fast och enbart kompletterats genom tillkomsten av miljömålet 1988. Men organisation och arbetsformer har ändrats i flera avseenden. Under slutet av 1960-talet och början av 1970-talet expanderade SIDA samtidigt som biståndet ökade kraftigt i volym. Det ökande biståndet utformades genom landprogrammeringstekniken till ett djupt och långsiktigt samarbete med en begränsad krets länder.

Under senare delen av 1970-talet skedde stora organisatoriska förändringar. Fyra nya biståndsorgan tillkom, om än betydligt mindre än SIDA. Under 1980-talet har biståndet blivit mera diversifierat. En stor del av biståndet ges i andra former än genom landprogrammering och biståndet går till flera länder utanför programlandskretsen.

Biståndet syftar till att höja de fattiga folkens levnadsnivå. Begreppet "utveckling" är dock komplicerat och det finns inte någon oomtvistad förklaring till vad som orsakat de så kallade utvecklade ländernas försprång framför u-länderna. Denna osäkerhet får givetvis konsekvenser för utvecklingssamarbetet, och för de behov detta skall tillfredsställa. Det råder en betydande osäkerhet om såväl mål som medel för det praktiska samarbetet.

Samtidigt står u-länderna, och därmed världen i övrigt, inför en rad stora problem de närmaste decennierna. Deras dignitet och komplexitet låter sig blott antydhas i rubriker som "långsiktigt bärkraftig utveckling", "resurstillväxt" och "befolkningsfrågor". Dessa frågor måste lösas i samarbete. Världens folk är beroende av varandra på ett mera direkt och påtagligt sätt i dag än någonsin tidigare. Det är mot denna bakgrund det svenska utvecklingssamarbetet organiseras och det är på den arenan det — trots sin ringa storlek i globalt perspektiv — måste ge sitt bidrag.

2. Utvecklingssamarbete och organisationsfrågor — några utgångspunkter

SOU 1990:17

De myndigheter som verkställer biståndet har skapats vid olika tider. De har vuxit fram för att svara mot speciella behov i de mottagande länderna och i Sverige. Framväxten av den nuvarande myndighetsstrukturen kan beskrivas som ad-hoc-betonad.

Översynen av organisationsfrågor inom det bilaterala biståndet har sin grund i de senaste årens utformning av utvecklingssamarbetet. *För det första* har det bilaterala biståndet under 1980-talet kommit att utveckla eller förstärka ett antal biståndsformer som komplement till det långsiktiga landramsfinsierade samarbetet med programländerna. Vi tänker då på katastrofbistånd, regionala insatser, miljöinsatser, särskilda program, humanitärt bistånd, betalningsbalansstöd, u-krediter, bistånd genom enskilda organisationer m.fl. *För det andra* har bistånd i allt större utsträckning kommit att gå till länder utanför programlandskretsen. *För det tredje* har biståndsmyndigheternas relation till det svenska samhället ändrats och, i samband med det, *för det fjärde* så har deras personalstyrka minskat i förhållande till utbetalade medel.

Allt detta leder till påfrestningar för organisation och arbetsformer. Det ställer stora krav på identifiering av u-ländernas behov av utvecklingssamarbete och på styrning av biståndspolitikerna så att målen och inte medlen styr samarbetets utformning. Valet av den ena eller andra organisationen får konsekvenser för arbets sättet och därmed också för innehållet i utvecklingssamarbetet. Sammantaget leder detta till att arbetsfördelningen behöver ses över och prövas eftersom det är arbetsfördelning som möjliggör skalfördelar i kunskapsuppbyggnad och i handläggning av ärenden — och därmed är den ett nyckelbegrepp för effektivitet i förvaltningen. Det uppstår också behov av informationsutbyte för att koordinera verksamheten och undvika överlappningar, därför är instrumenten för att koordinera verksamheten lika viktiga som arbetsfördelning. De speglar två sidor av samma sak.

Ett syfte med det här kapitlet är att pröva rationaliteten i den organisation och de arbetsformer som finns mot några organisationsteoretiska begrepp och idéer. Myndigheternas organisation och arbetsformer svarar mot begreppspar struktur och process. Genom en redovisning av forskningen om organisationsformers effektivitet vill vi få en utgångspunkt för diskussionen i följande kapitel om hur strukturer och processer borde utformas för att möjliggöra ett effektivt bistånd.

Men det finns också ett andra syfte. Organisationsvärlden innehåller många, varandra kompletterande, begrepp och företeelser. För att kunna hantera dessa behövs modeller som lyfter fram för biståndet specifika strukturer och processer.

Det här kapitlet definierar biståndsorganens roller. Den begreppsapparaten kommer att användas i följande kapitel, liksom de principiella resonemang om arbetsfördelning och koordinering som förs här.

Kapitlets tredje och viktigaste syfte är dock att ge indikationer på hur en effektiv biståndsorganisation borde se ut. Organisation används då *inte* i bemärkelsen ett verk eller en myndighet, utan som en benämning på den helhet av organ — verk, stiftelser, bolag, departement — som skall förmedla utvecklings-samarbete i enlighet med riksdagens och regeringens avsikter.

Diskussionen i kapitlet är upplagd enligt följande. I avsnitt 2.1 beskrivs vad myndigheterna gör när de deltar i en biståndssats. Framställningen är en karakterisering av de roller myndigheterna spelar i biståndssamarbetet. Modellen som detta bygger på är avsedd att belysa de huvudsakliga likheterna och skillnaderna. Det är inte en detaljgenomgång av biståndssamarbetets karaktär. Avsnitt 2.2 behandlar olika utgångspunkter för biståndets organisation, dvs. grunderna för arbetsfördelning och hur verksamheten integreras. Avsnitt 2.3 diskuterar sambandet mellan organisationsformer och biståndets miljö, mål och arbetssätt.

2.1 Biståndsorganens arbetsformer och roller

Översynen behandlar de processer som äger rum när en biståndssats genomförs och avslutas. Detta inkluderar givetvis en rad aktiviteter i stort och smått. Dessa aktiviteter sammanfattas genom abstrakta begrepp som arbetsform, arbetssätt och roller. Begreppen kan ges olika innebörd men de har ingen allom given betydelse som skiljer dem från varandra. De är helt enkelt nödvändiga aggregeringar för att underlätta tänkandet om den komplexa verkligheten.

Vi ser arbetsformer och arbetssätt som sådana aggregat för vad man faktiskt gör i det dagliga arbetet inom biståndsorganen. Dessa begrepp används synonymt och ges ett konkret innehåll i kapitel 4 och 5. Begreppet roll har vi däremot valt att behandla som ett mera preciserat samlingsbegrepp för de aktiviteter som äger rum vid genomförandet av en biståndssats. Vi definierar roller genom att ange funktioner. De roller som presenteras nedan är logiskt skilda från varandra och de skall täcka de aktiviteter som kan förekomma inom utvecklings-samarbetet.

Utvecklings-samarbete rymmer inte inom etablerade organisationsstrukturer, det förutsätter att det skapas "arenor" där olika aktörer möts för diskussion, beslut och handling. Aktörerna är dels biståndsorganisationerna, dels andra svenska organisationer som privata företag, enskilda organisationer och offentliga myndigheter, konsulter och forskare samt regering och riksdag. I de mottagande länderna är flera aktörer inblandade; ministerier, offentliga organisationer på lägre nivå, privata företag, konsulter samt de befolkningsgrupper biståndet riktar sig till.

Det är alltså flera, sinsemellan oberoende, aktörer som deltar i samarbetet. Ingen av dem kan ensam utforma regler och ansvar. Biståndssamarbete är en typ av "nätverk" som kännetecknas av att det inte har någon gemensam hierarkisk struktur och inte heller några självklara kriterier för att bedöma vem som är del av nätverket.

En mängd aktörer dyker upp inom ett nätverk och de återfinns i olika roller. Men vilka är då rollerna? I det följande urskiljer vi nio roller som med stor san-

Visionär

Alla samhällen har problem som behöver lösas. De flesta biståndsprojekt startar med att någon har identifierat ett problem. Lösningen kan innefatta en idé om samhällsbyggande, om någon typ av service eller organisation som har samband med "utveckling". Till exempel kan u-landets utbildningsministerium identifiera den låga närvarofrekvensen i skolan som ett problem kring vilket man vill söka etablera ett utvecklingssamarbete.

Nätverksbyggare

Vi sade att arenan skapas av aktörerna, men i själva verket är det ofta en eller några få aktörer som har den rollen. De skapar, bygger och vidmakthåller nätverket. Det är viktigt att precisera att rollen inte bara innebär att skapa nätverket. Allt efter som projekten genomförs faller vissa aktörer ur nätverket, eller motas ut av andra aktörer. Då måste nya resurser mobiliseras och nya aktörer dras in i nätverket. Det gäller att kontinuerligt se till att de resurser som behövs finns tillgängliga.

Ibland är det biståndsorganisationen som har rollen av nätverksbyggare, ibland är det ett konsultföretag. Mera sällan är det mottagarlandets organisation som är nätverksbyggare; som fördelar arbetet, som integrerar resurserna och håller nätverket vid liv.

Kontaktförmedlare

Det finns en annan roll som påminner om nätverksbyggaren och det är kontaktförmedlaren. SAREC förmedlar kontakter mellan forskare. SIDA förmedlar kontakter mellan företag och myndigheter i samarbetsländerna. IMPOD förmedlar kontakter mellan exportörer i u-länder och importörer i Sverige.

Skillnaden mellan att bygga nätverk och att förmedla kontakter ligger i engagemangets djup och varaktighet. Nätverksbyggaren integrerar nya aktörer i nätverket och ser till att de hålls kvar. Kontaktförmedlaren gör inte stort mer än att förmedla kontakten. I den mån parterna har utbyte av fortsatt samarbete bygger de kanske ett eget nätverk.

Finansiär

Biståndsorganisationerna deltar alltid som finansiärer, det är en av deras främsta och mest uppenbara funktioner. Deras uppgift är att tillhandahålla finansiella resurser för verksamheter i enlighet med de biståndspolitiska målen. Men rollen som finansiär är därför inte enkel. För det första är den inte med nödvändighet kopplad till någon annan roll. Finansiären kan ha makt i nätverket på grund av de materiella resurser han tillför, men han kan också hamna i beroendeställning på grund av att han saknar andra resurser som nätverkets funktion kräver. Den typ av nätverk som biståndsprojekt utgör tillförs som regel materiella

resurser från flera håll. Förutom biståndsorganisationen finns det alltid en lokal finansör, oftast regeringen i det mottagande landet. Dessutom kan flera biståndsorganisationer delta som finansörer jämte lokala banker och företag. Varje finansörs inflytande blir i sådana fall helt beroende av vilka andra roller de uppträder i, samt givetvis den relativa betydelsen av resurserna de tillför.

Operatör

Den som håller i hammaren och slår i spiken kallar vi operatör — det är den som utför arbetet. Det är den verksamheten som direkt kommer målgruppen till godo och det är för dess skull nätverket skapas. De andra rollerna spelas för att operatörens roll skall bli möjlig.

Kontrollant

När det gäller biståndsprojekt urskiljer vi tre kontrollnivåer. För det första är det någon av aktörerna som övervakar att de handlingsplaner som upprättas följs; att maskiner, bilar, redskap, byggnader, m.m. köps, till rätt pris, levereras och installeras i enlighet med planerna. Vi kan kalla det *operationell kontroll*. Den operationella kontrollen är ofta nära kopplad till genomförandet — handling och operationell kontroll går hand i hand.

För det andra är det någon organisation som övervakar att de resurser som levererats används på rätt sätt, i enlighet med projektets mål. Vi kallar det *taktisk kontroll*. Med taktisk nivå avser vi frågor som rör de direkta målen; når man fram till dem? Till vilken kostnad? Med vilka sidoeffekter (önskvärda eller ej)?

För det tredje uppträder frågan om nätverket har rätt mål. Är en yrkesskola den bästa lösningen på Tanzanias arbetsmarknads- och utbildningsproblem samt hur relateras det till biståndspolitiska mål? Förvaltningsbiståndet i Zimbabwe motiveras utifrån mål för demokratisk utveckling — men är en stark förvaltning bästa sättet att bidra till den demokratiska utvecklingen? Kunde det göras bättre med en alternativ användning av medlen? De här frågorna har att göra med *strategisk kontroll* av verksamheten.

Den strategiska kontrollen går på ett sätt över nätverkets gränser, den syftar till att ifrågasätta nätverkets existensberättigande. Därmed är den också kopplad till någon av de deltagande organisationernas särintresse, dvs. till dess egna mål. Från en biståndsorganisations synpunkt är det en strategisk fråga om man satsar på rätt projekt mot bakgrund av de biståndspolitiska målen. Från ett konsultföretags synpunkt är det en strategisk fråga om man har bra kunder och kunder som det är lönsamt att arbeta för. På samma sätt har de andra tänkbara deltagarna i nätverket strategiska överväganden som grund för sitt engagemang. När vi i fortsättningen talar om strategisk kontroll, gör vi det utifrån biståndsorganisationernas perspektiv. Vi sätter likhetstecken mellan deras strategiska kontroll och nätverkets strategiska kontroll.

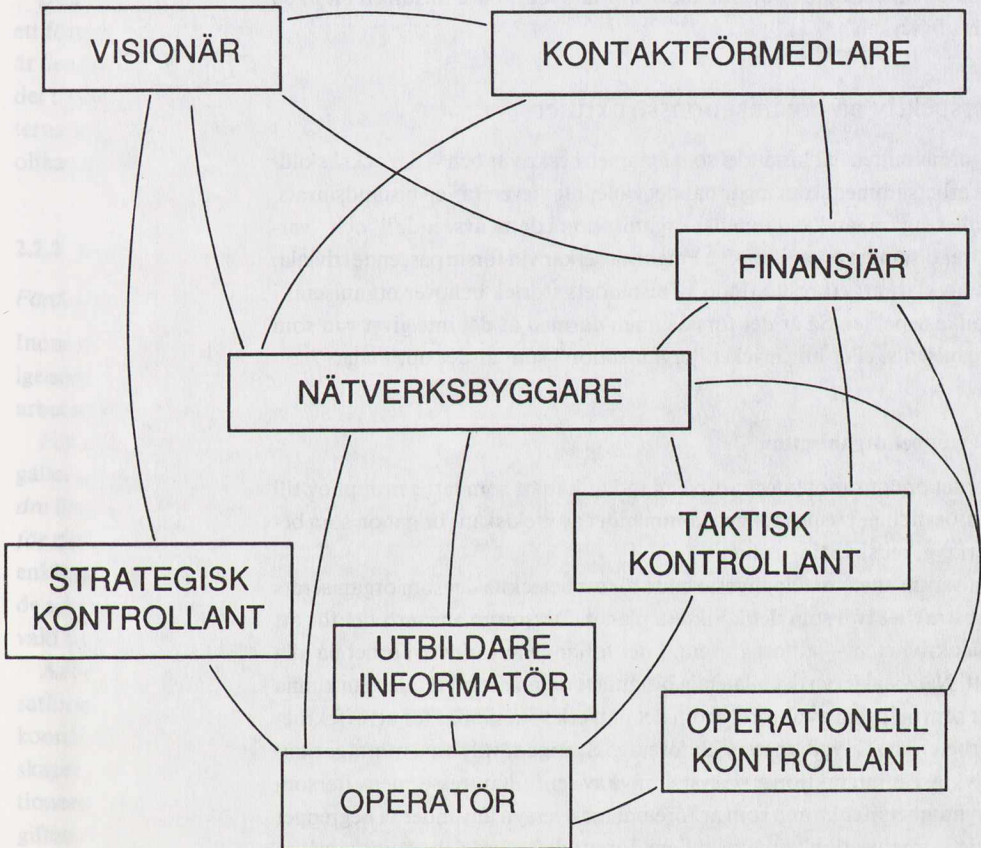
Frågan infinner sig då hur kontroll relateras till beslut och handling. Vi har begränsat oss till att tala om kontroll, men det ligger i sakens natur att med det inbegripa beslut och handling. Kontroll leder till beslut som leder till handling; gör den inte det kan man inte tala om någon meningsfull kontroll.

Biståndsprojekt är en speciell typ av nätverk också genom att de är internationella. De organisationer som deltar har inte nödvändigtvis någon erfarenhet av internationellt arbete och biståndsfrågor. Därför kan det uppstå en särskild roll för en aktör som informerar och utbildar de andra aktörerna — eller en del av dem.

Läraren/informatören har en viktig uppgift i att få nätverket att fungera — han skall hålla på oljan som får maskinen att arbeta. Rollen ligger nära den som nätverksbyggaren har, men är inte nödvändigtvis samma. Att bygga nätverk förutsätter ett tyngre engagemang, mera kontakter och en beredskap att mobilisera nya resurser som inte alls ligger på rollen lärare/informatör.

Vi har nu definierat nio roller som förekommer i ett nätverk av typ biståndsprojekt.

Figur 2.1 Schematisk bild av ett nätverk



Figur 2.1 visar hur ett tänkbart nätverk skulle kunna se ut, med de olika rollerna fördelade mellan lika många aktörer. Som vi ser i figuren förutsätter rollfördelningen att det finns en rad aktörer utanför nätverket som också påverkar skeendet, främst då målgrupperna som kan vara mer eller mindre direkt engagerade i verksamheten och politiker, som i sin tur påverkar såväl visionärer som finansiärer. Poängen med figuren är att visa relationerna. Sedan kan den byggas ut för att reflektera det faktum att det finns flera finansiärer, eller att visionären har direkt inflytande på nätverksbyggaren, eller att det går pilar från den operationella kontrollanten till finansiären också. Variationsmöjligheterna är stora.

I princip skall det vara möjligt att lägga in varje biståndsinsats i en sådan här schematisk bild av ett nätverk. Vi finner då att olika roller ofta förs samman inom ramen för en och samma organisation. Vi ser också att många organisationer uppträder i samma roll. Slutligen ser vi att bilden av nätverket beror helt och hållet på vid vilken tid vi betraktar det. Rollfördelningen vid ett projekts början är annorlunda än mitt under dess genomförande, eller vid slutet. Vissa roller förekommer kanske bara i början, andra blir inte märkbara förrän en bit in på projektets livscykel

2.2 Perspektiv på organisationsstrukturer

I de tidigare avsnitten har biståndet som fenomen beskrivits och vi har också skildrat vilka arbetsmoment som ingår när det gäller att "leverera" en biståndsinsats. Nu inställer sig frågan "vad innebär organisation i detta avseende?" och "varför behöver biståndet organiseras?". Frågorna verkar vid första påseende triviala. Det är självklart att ett resursflöde av biståndets storlek behöver organiseras i en rad olika aspekter. Så är det förstås, men därmed är det inte givet vad som skall organiseras, eller hur mycket "organisation" som är det optimala.

2.2.1 Begreppet organisation

Själva ordet organisation används på en rad olika sätt som lätt ger upphov till begreppsförvirring. Ursprungligen kommer det av grekiskans or'ganon som betyder verktyg, redskap, instrument.

Organisation används i dagligt tal både för att beteckna det som organiserats på det abstrakta såväl som det konkreta planet. Dessutom används det för att beteckna aktiviteten — att organisera. I det följande använder vi ordet på alla dessa sätt. När vi talar om det bilaterala biståndets organisation skulle man kunna tolka det som helheten av aktörer inom det nätverk som skapas för att effektivisera samarbetet, dvs. myndigheter och företag i Sverige såväl som i mottagarlandet. Självklart är interaktioner på systemnivå av centralt intresse, men eftersom det är myndighetsstrukturen som är föremål för översyn använder vi begreppet "biståndets organisation" huvudsakligen för att diskutera den. Avser vi några andra enheter anger vi det.

Vad är det då man gör när man använder redskapet organisation, dvs. när man organiserar? I det följande koncentrerar vi oss på två huvudsakliga funktioner; man fördelar arbete och man integrerar resurser, dvs. man för samman de finansiella resurser, den kunskap och de ting som behövs för att nå ett mål. Det är så

enkelt, men också så svårt — både att fördela arbete och att integrera resurser innehåller som begrepp många aktiviteter och objekt.

Men om nu organisation är ett begrepp med vars hjälp vi vill uppnå syftet att någonting blir organiserat, dvs. inte är slumpmässigt eller kaotiskt, då kan vi fråga oss varför det skall vara så. Verkligheten är ju aldrig antingen kaotisk eller organiserad, utan dessa begrepp utgör ändpunkterna på en kontinuerlig skala. Är det alltid bra att någonting är mer organiserat än mindre organiserat? Blir det mera ändamålsenligt då? Vad kan man göra för avvägningar mellan mera eller mindre organisation? Svaren beror delvis på vilken kombination av arbetsfördelning och integration som används.

Det är vanligt att arbetsfördelning kan öka medan samtidigt integrationen minskar. När arbetsmoment delats upp i mindre enheter och blivit mera specialiserade behövs också mera kommunikation mellan enheterna för att samordna arbetet, men detta kanske inte kommer till stånd. Slutresultatet kan då vara mera kaotiskt än utgångsläget fastän någon tycker sig ha "organiserat" det hela. Det beror då på att man inte sett till helhetsbegreppet "organisation".

Den nivå av organisation som är mest lämplig för ett system (en myndighet, ett företag, ett verksamhetsområde) beror givetvis på flera saker. För det första är den beroende av målen. För det andra är den beroende av verksamheten. För det tredje är den beroende av miljön. För det fjärde är den beroende av den in-ternerna logiken, dvs. konsistensen av arbetsfördelning och integration mellan de olika delsystemen.

2.2.2 Behovet av arbetsfördelning

Fördelar med specialisering

Inom alla organisationer fördelas arbetet för att specialisera uppgifterna och därigenom öka produktiviteten. Det finns i själva verket tre anledningar till varför arbetsfördelning leder till produktivitetsökning.

För det första kan man bli skickligare i att utföra en enda uppgift (vare sig det gäller att dra tråd eller följa den ekonomiska utvecklingen i ett land); *för det andra* förlorar man inte tid genom att tvingas byta mellan olika arbetsuppgifter; *för det tredje* kan man utveckla nya metoder och maskiner som hjälp för den enkla arbetsuppgiften. Dessutom innebär arbetsfördelning att individer kan få de arbetsuppgifter som bäst passar dem. Fotbollslagets bäste löpare är inte målvakt utan spelare i kedjan.

Arbetsfördelning ger förstas också upphov till en rad problem inom organisationer, först och främst när det gäller kommunikation mellan delarna och koordinering av arbetet. Specialiserade enheter kan utveckla intressen och egenskaper som gör att de inte ser värdet av samarbete med andra enheter. Organisationens övergripande syfte blir en andrahandsfråga jämfört med den egna uppgiften. Tid och resurser för kommunikation med andra delar blir åsidosatta. Specialiserade enheter kan också leda till låg flexibilitet i organisationen; nya uppgifter och nya utmaningar uppfattas som betydelselösa eller upptäcks helt enkelt inte.

Men givet att det finns en rad olika arbetsuppgifter som kan definieras i termer av specialisering, formalisering, kunskapsbehov och kunskapsutveckling — och som kan knytas till individuella befattningar — uppstår två självklara

frågor: Hur skall dessa arbetsuppgifter grupperas i större enheter? Och hur stor skall respektive enhet vara?

Genom att gruppera samman olika arbetsuppgifter skapar man ett system av formell auktoritet och etablerar nivåer i en hierarki, vilket leder till en organisationsstruktur. Att gruppera samman arbetsuppgifter har en successiv karaktär. Först för man samman individuella befattningar till enheter, dessa förs samman till större enheter, vilka i sin tur inordnas i större avdelningar.

Låt oss då se vilka indelningsgrunder som kan vara tillämpliga i biståndssammanhang.

Kapital och kunskap

Det är vanligt att man skiljer tekniskt bistånd från rent penningbistånd. Med tekniskt bistånd avses då i regel kunskapsöverföring genom experter eller utbildningsprogram, eventuellt kombinerat med maskiner och utrustning som behövs för att utföra arbetet. Kapitalbistånd avser i regel större lån eller gåva till utvecklingsprojekt där maskiner och utrustning utgör den dominerande kostnadsposten.

Skillnaden mellan kapitalbistånd och tekniskt bistånd (kunnande) är grunden för arbetsfördelning inom det multilaterala biståndet där UNDP och de olika fackorganen väntas förmedla kunnande och Världsbanken kapital. Men utvecklingen har visat att det inte går att skilja de båda områdena; UNDP och fackorganen strävar efter att bygga upp fonder för kapitalbistånd som komplement till sitt tekniska bistånd. Världsbanken ger i dag mera tekniskt bistånd än resten av FN-systemet — som nödvändigt komplement till kapitalbiståndet.

Inom det svenska biståndet finns det också element av arbetsfördelning enligt samma princip; SIDA ger huvudsakligen tekniskt bistånd även om betalningsbalansstöd och delar av industri- och infrastrukturbiståndet mera liknar kapitalbistånd. Swedfund ger kapitalbistånd, men agerar själv med tekniskt bistånd och söker ofta knyta tekniskt bistånd från SIDA och BITS till sina projekt. BITS ger både tekniskt bistånd och kapitalbistånd (u-krediter). IMPOD är egentligen den enda organisationen som ger ett renodlat tekniskt bistånd.

Det grundläggande problemet med distinktionen kapital-kunnande är att det blandar samman en produkt med en funktion. Visserligen kunde "kapital" ses som väsensskilt från kunnande; bistånd med kapital är en annan produkt än kunnande. Men samtidigt skall biståndet fylla en funktion hos mottagaren; en mejerianläggning framställer mjölkprodukter, en yrkesskola utbildar arbetskraft, en hamn tar emot och vidarebefordrar gods. Därför behövs det kunnande som ett komplement till kapital och därför hör de två samman.

Renodlat tekniskt bistånd, dvs. insatser med endast personal, behöver ofta kompletteras med utrustning för att bli effektivt. Som ett minimum brukar projektbilar, kontorsutrustning och liknande ingå i en budget och i regel någon form av pilotanläggning, laboratorier eller liknande.

Distinktionen mellan kapital och kunnande är vid första påseende logisk men det visar sig att den inte är tillämplig i praktiken på grund av att den inte bygger på en tydlig skillnad mellan begrepp. Den har ingen teoretisk förankring som gör den hållbar.

Enheterna för biståndsarbetet kan också delas in efter de länder de arbetar i. En tänkbar indelning är att olika enheter handlägger bistånd till Afrika, Asien respektive Latinamerika. En subregional indelning är också möjlig. Men man kan också urskilja länder enligt andra kriterier, t.ex. BNP per capita. En biståndsenhet handlägger stöd till de fattigaste länderna, en till medelinkomstländer, en annan till övriga u-länder. De svenska biståndsorganisationerna diversifierar sin verksamhet geografiskt på flera nivåer.

SIDA arbetar huvudsakligen i de fattigaste länderna (programländerna), medan Swedfund även i stor utsträckning arbetar i andra länder. BITS arbetar i betydligt fler, och rikare, länder. SAREC kan arbeta i samtliga u-länder men har en inriktning mot de fattigare. Det finns alltså en viss, men dock begränsad, länderrationalitet i själva myndighetsstrukturen. Swedfund har en indelning i geografiska områden som första princip i sin interna organisation. SIDA har regionsekretariat som samordnande funktioner mellan sektorbyråerna, dvs. den geografiska rationaliteten tillmäts lika stor betydelse som någon annan indelningsgrund.

Det finns två anledningar till att geografiska områden blir viktiga som indelningsgrunder; *för det första* anses länderkunskapen vara mycket viktig för att göra ett bra arbete, *för det andra* måste kontakterna med de mottagande ländernas regeringsföreträdare centraliseras — de svenska biståndsmyndigheterna vill tala med en stämma. Dessutom vill man ha en överblick över biståndets profil, så att det går till syften och samhällssektorer enligt någon ordnad och önskvärd form.

BITS och SAREC har inte någon geografisk indelning av sin verksamhet. Det finns flera skäl för det; dels är myndigheterna så små att de inte haft någon möjlighet att bygga upp en geografisk specialisering och dels är indelningen i forskningsområden (respektive typ av bistånd) viktigare som organisationsprincip. Men viktigast av allt är att de myndigheterna inte i allmänhet spelar roller som förutsätter ett brett och omfattande länderkunnande.

IMPOD arbetar i princip med import från samtliga u-länder, men några länders varor är lättare att sälja i Sverige. Det kan t.ex. vara produktion som har stora kostnadsfördelar, eller produkter som är unika. Tropiska frukter från Afrika, datateknik från Indien eller hantverksprodukter från Bangladesh.

Biståndspolitiska mål

Riksdagen har som vi förut nämnt lagt fast fem mål för den svenska biståndspolitiken. Biståndet skall verka för:

- (a) Resurstillväxt
- (b) Ekonomisk och social utjämning
- (c) Demokratisk samhällsutveckling
- (d) Ekonomisk och politisk självständighet
- (e) Framsynt hushållning med naturresurser och omsorg om miljön

Målen är sinsemellan beroende och det finns många exempel på biståndsinSATSER som når flera mål samtidigt. I vissa lägen kan något mål vara ett första-handsmål som bidrar till att man i ett senare läge når andrahandsmålet. Att stärka

den ekonomiska tillväxten inom SADCC bidrar också till att stärka ländernas politiska självständighet gentemot Sydafrika.

Det vanligaste är dock att insatserna skiljer sig åt både vad gäller arbetssätt inom biståndsmyndigheten och inriktning på projekten. Industriprojekt motiveras i första hand genom att de bidrar till den ekonomiska tillväxten och först i andra hand genom att t.ex. via lokalisering bidra till en jämnare fördelning av inkomster och arbetstillfällen. Förvaltningsbistånd kan lämnas för att stödja en demokratisk utveckling, men därigenom skapar det på längre sikt möjligheten för ekonomisk tillväxt och jämnare resursfördelning.

Mot bakgrund av ett sådant resonemang skulle man kunna tänka sig biståndspolitiska mål som en grund för arbetsfördelning inom biståndet. Varför inte en organisation per biståndspolitiskt mål? Då skulle också medelstildelningen mellan organisationerna antyda hur viktig respektive mål i själva verket är. Några av målen är också mycket svåra och kräver mera av biståndsadministrativa innovationer än de andra — främst när det gäller demokrati och jämn resursfördelning.

Nackdelarna med mål som grund för organisationsindelning är dock flera. För det första är det svårt att operationalisera målen och de griper för det mesta in i varandra. Det är knappast vare sig görligt eller klokt att angripa frågor i ett samhälle med utgångspunkt från ett enstaka mål. För det andra vill man kanske inte vara så explicit i fördelning av medel i förhållande till målen. Det är också troligt att länderkunskapen är mycket viktig när det gäller ett målstyrt bistånd i den grad som en sådan organisation skulle ange. Då uppstår svåra koordineringsproblem och det blir en stor risk för dubbelarbete mellan organisationerna. En annan nackdel vore förstås kontakterna med de mottagande länderna som säkert skulle ha svårt att finna sin roll i förhållande till så klara och tydliga — och politiskt känsliga — mål.

Samhällssektor

Biståndet syftar till att bygga upp olika typer av samhällssektorer; industri, förvaltning, infrastruktur, utbildningsväsen, hälsovård, m.m. Sektorindelningen är en organisationsprincip för det svenska bilaterala biståndet och den urskiljes både mellan biståndsorganisationerna och inom dem.

Inom SIDA finns en byråorganisation som är indelad enligt den principen; hälsa, undervisning, lantbruk, industri. Dessutom finns det enheter inom (och mellan) dessa som arbetar med vatten, infrastruktur och förvaltning. Men det finns också en arbetsfördelning mellan organisationerna; SAREC arbetar enbart med stöd till forskning, Swedfund med stöd för industriutveckling och IMPOD med handel. BITS är huvudsakligen inriktat på infrastruktur och näringslivsutveckling även om det också innehåller andra aktiviteter.

Vad finns det då för fördelar med en sektororganisation? Vi utgår från att biståndet syftar till föra över kunskande och kapital inom ramen för någon form av projekt eller program, samt att biståndsorganisationen spelar fler roller än enbart den som finansär. Det är då viktigt att bygga upp ett fackkunnande inom t.ex. hälsovård så att man kan föra en dialog med företrädare för hälsomyndigheterna i samarbetsländerna, samt med representanter för sjukvården i Sverige

(eller var man köper tjänster ifrån). Den tekniska kompetensen kan förmodligen hållas på en högre nivå och det är lättare att bygga upp kontaktnät med respektive samhällssektor i Sverige.

Erfarenheterna visar också att biståndet fungerar bättre när representanter för myndigheten och resursbasen talar samma "språk". Det behöver inte gå åt så mycket tid på information och man kan undvika missförstånd när det gäller sakfrågor. Inom en myndighet som SAREC kan man ha mera av en "forskar-kultur" och därigenom underlättas kommunikationen med det svenska forskarsamhället. Samma sak gäller Swedfund och dess kontakter med näringslivet. Biståndsorganisationen kan också knyta fackkunskap till sig via t.ex. styrelser med representanter för den aktuella samhällssektorn.

Det finns två problemområden; dels samordningen av insatser i ett land, dels utvärdering och kontroll. Det första problemet har nämnts tidigare. Det andra avser risken för att den strategiska kontrollen i förhållande till de biståndspolitiska målen urholkas genom att allt för stark intressegemenskap mellan delar av samhället och biståndsmyndigheterna utvecklas. Det är inte enbart och självklart bra att man "talar samma språk". Den tekniska sakkunskheten kan komma att prioriteras på bekostnad av bredare utvecklingsmål. Det kan också vara svårt att väga insatser från olika sektorer mot varandra.

Projekt ur förhandlingar eller marknadsdefinierade projekt

Det finns en grundläggande skillnad i hur olika biståndsprojekt uppstår — en skillnad som har betydelse för vilka roller biståndsmyndigheterna spelar. Vissa biståndsprojekt uppstår genom att de mottagande länderna framställer förfrågan om samarbete till de svenska myndigheterna; man fördjupar sig sedan i en dialog för att utreda behovet och definiera vad det svenska samhället (svenska biståndsmedel) kan bidra med. Så småningom leder detta till en upphandling av tjänster, genom biståndsorganet.

Andra biståndsprojekt uppstår genom att beställare och leverantörer har kontakt med varandra och på egen hand definierar samarbetsprojekt. Det kan vara forskningsorgan, det kan vara myndigheter av typ Statistiska centralbyrån, men det kan också vara företag som är involverade i ett internationellt upphandlingsförfarande. Poängen är att de samarbetande parterna har kontakt med varandra och själva definierar vad som skall göras. De vänder sig till biståndsorganisationen i ett senare skede för att finansiera samarbetet.

I den förra typen av bistånd, det som kommer ur förhandlingar, spelar biståndsorganen flera roller. Det ställer stora krav på såväl länderkunnande som tekniskt kunnande — och kunnande om utvecklingsprocessen. Det förutsätter normalt en närvaro i det mottagande landet. Egentligen innebär det att biståndsmyndigheten förstärker sektorn i det mottagande landet när det gäller att definiera biståndsbehovet.

I den senare typen av projekt spelar biståndsorganen relativt få roller, kanske mest de som strategisk kontrollant och finansiär. Myndigheten måste söka försäkra sig om att verksamheten bidrar till att nå de biståndspolitiska målen. Detta ställer inte så stora krav på länderkunnande eller tekniskt kunnande. Det kan man förutsätta att övriga aktörer har.

Den här indelningsgrunden kan man också se exempel på i dagens svenska bistånd, eftersom den hänger nära samman med sektorer, länder och mål. I de fattigaste länderna, där svenskt bistånd stöder samhällsupbyggnaden genom hälsovård, utbildning, landsbygdsutveckling m.m. definieras insatserna i en dialog mellan biståndsorgan och landets myndigheter. Det finns ingen "marknad" för t.ex. uppbyggnaden av primärskolor i Angola. Ofta är sektorn i landet svag och saknar internationella kontakter. De svenska biståndsmyndigheterna förmedlar inte bara bistånd, de hjälper till att definiera vad som behövs och kan då också föreslå alternativa lösningar.

Både Swedfund och BITS, samt i viss mån SAREC, förutsätter däremot att parterna finner varandra på "marknaden". Inom de områden där dessa organisationer verkar finns det ju i huvudsak också fungerande internationella marknader/kontaktnät där forskarkollegor/"köpare" och "säljare" finner varandra.

Denna indelningsgrund för biståndet innebär att man låter själva "produktionsprocessen" vara avgörande. Logiken för det är då att myndighetsrollen kräver handläggarkompetens som är unik för de olika typerna av insatser. Det är väsensskilt att handlägga ett decentraliserat ("marknadsinitierat") bistånd jämfört med det "förhandlingsinitierade". Problemet är att båda typerna av bistånd återfinns i samma länder, och det kan finnas önskemål att införa ett fördjupat länderkunnande även när det gäller det "marknadsinitierade" biståndet. Indelningsgrunden har också likheter med den som handlar om samarbetsformer.

Samarbets- och avtalsformer

Den vanligaste samarbetsformen inom det bilaterala biståndet är i dag landprogrammering inom av riksdagen fastställda landramar. Genom att tillsammans med mottagarlandet fastställa ett program som löper över flera år ger man det mottagande landet en bättre möjlighet att långsiktigt planera för biståndet och inordna det i den egna verksamheten. Landprogram gör det också möjligt att planera och genomföra projekt med en viss grad av säkerhet över relativt långa tidsperioder.

Rent teoretiskt kan man tänka sig en rad andra samarbetsformer än landprogram. Det kan finnas teknisk-ekonomiska samarbetsavtal eller protokoll, det kan upprättas gemensamma promemorior till följd av konsultationer, samarbetsavtal kan ges olika fast ram, förankras på olika hög nivå, löpa över ett varierat antal år, etc. IMPOD och SAREC har båda djupare samarbete med några länder. BITS finansierar kontrakt mellan en svensk och en u-landspart utan avtal med u-landet i fråga.

Formen för samarbetet anger också vilka roller myndigheterna tänker spela, hur samarbetet med övriga svenska aktörer kan utformas, samt vilken utrikespolitisk angelägenhetsgrad samarbetet har. Man kan därför tänka sig detta som en grund för organisation inom och mellan myndigheterna. Det vore tänkbart att definiera tre eller fyra samarbetsformer, och dem tillhörande länder, samt att använda det som en grund för indelning i enheter.

I avsnitt 2.1 diskuterade vi de olika roller myndigheterna spelar när de deltar i en biståndsinsats. Man kan fråga sig om det vore önskvärt att ha en konsekvent arbetsfördelning efter de roller man spelar. Kanske vissa organ skulle vara inriktade på strategisk kontroll och andra på kontaktförmedling, osv.? Frågan om rollfördelning hänger nära samman med länderval, sektor, samarbets- och avtalsformer. Sådana överväganden lägger först och främst grunden för vilka roller handläggarna i en myndighet kan spela. På ett sätt är det därför självklart att den förväntade rollen inte kan vara grund för arbetsfördelning.

Däremot kan det vara nödvändigt att beakta de olika rollernas krav på organisationens resurser. Om myndigheten deltar i två projekt där det ena kräver att man engagerar sig som nätverksbyggare och operatör, medan man i ett annat deltar som kontaktförmedlare och strategisk kontrollant, då kräver det förra större resurser i form av tid och pengar — samt delvis andra kunskaper. Det kan vara destruktivt för organisationskulturen att kombinera alltför olika roller inom samma enhet, det kan skapa oklarheter om vad som är bra insatser och effektiv handläggning.

Både de "teoretiska" grunderna för arbetsfördelning samt exemplifieringen med de svenska biståndsmyndigheterna visar att kriterierna inte är oberoende av varandra. I stället hänger de nära samman; industribiståndet är t.ex. logiskt kopplat till tillväxtmålet, rollfördelningen hänger samman med samarbets- och avtalsform och därför med länderval och biståndspolitiska mål.

Distinktionen mål — medel

Kanske är det möjligt att förenkla det hela till två "typer" av grunder för arbetsfördelning: en som bestäms av det *substantiella innehållet* i biståndsinsatsen, dvs. sektor, biståndsmål och mottagarland, och en som bestäms av *arbetssättet* när utvecklingssamarbetet verkställs.

Förenklat kan man då säga att antingen fördelas arbetsuppgifterna enligt *målen* för verksamhet eller med hänsyn till de *medel* man använder. Människor som arbetar för samma mål skulle kunna grupperas i större enheter, som t.ex. de som arbetar med hälsobistånd eller förvaltningsbistånd. Alternativt skulle de kunna grupperas samman som arbetar med samma medel, t.ex. u-krediter eller medel för direktinvesteringar. Tabell 2.2 sammanfattar hur de ovan diskuterade grunderna för arbetsfördelning grupperar sig.

Frågorna är då: Vilka kriterier skall man välja arbetsfördelningsprincip efter? Hur och på vilka nivåer appliceras de olika principerna bäst? En organisation kan ju ha arbetsfördelning enligt geografiskt område på en nivå, enligt sektor på en annan och enligt samarbetsform med det mottagande landet på en tredje, och kanske biståndspolitiskt mål på den fjärde.

Målen för verksamheten, det substantiella innehållet, styr	Medeln för verksamheten, arbetssättet, styr
<ul style="list-style-type: none"> ● Länder ● Biståndspolitiska mål ● Samhällssektor 	<ul style="list-style-type: none"> ● Kapital — kunskap ● Marknads- respektive förhandlingsiniterade insatser ● Samarbets- och avtalsformer ● Myndigheternas roller

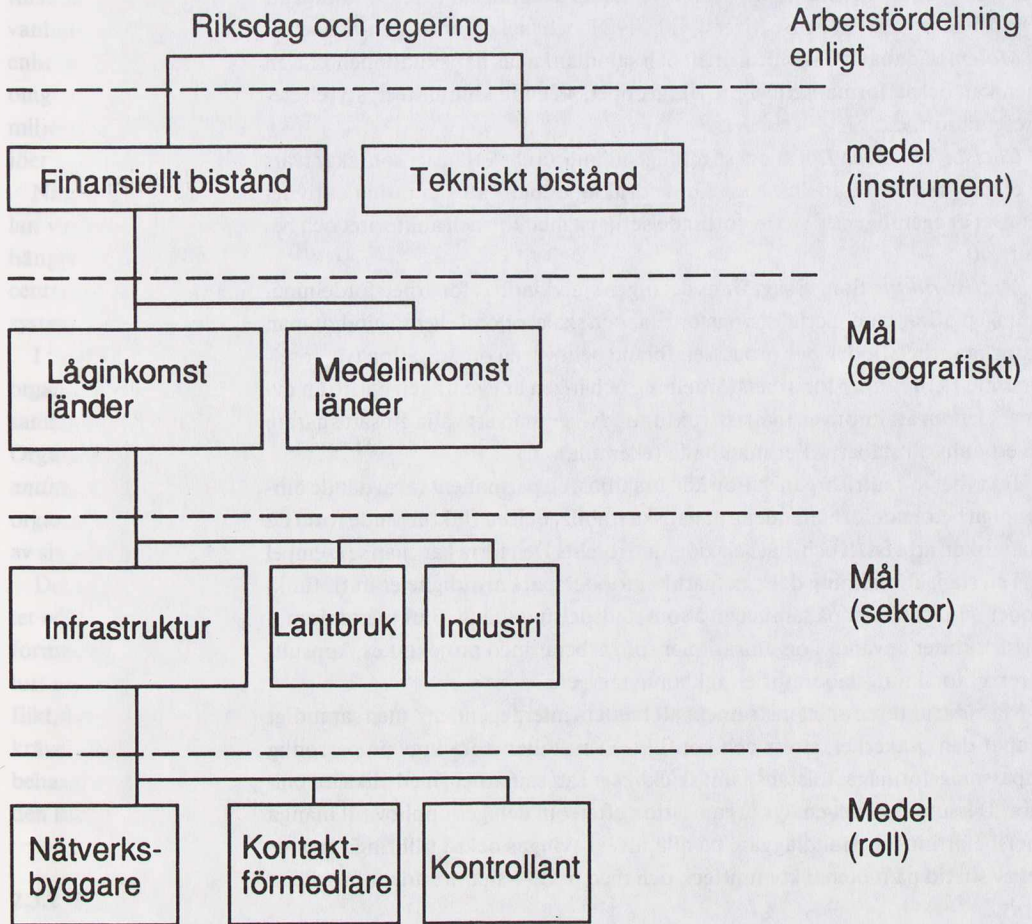
Det finns fyra kriterier att beakta vid valet av arbetsfördelning: (1) Hur ser arbetsprocessen ser ut — var behöver olika beslut fattas för att det skall bli en enhetlig biståndsinsats? (2) Vad finns det för skalfördelar när det gäller att skapa och bibehålla en kunskapsmängd och att hålla servicenivån för arbetet? (3) Vad finns det för behov av kunskapsutbyte? (4) Vad finns det för sociala faktorer rörande organisationskultur och trivsel?

Dessa fyra kriterier hänger samman med mål/medel-distinktionen för arbetsfördelning. I den mån skalekonomier för kunskapsutveckling, gemensam service, etc. har stor betydelse, då används ofta en arbetsfördelning efter mål. Samma sak gäller det professionella kunskapsutbytet — det underlättas genom en arbetsfördelning enligt mål. Arbetsfördelning baserad på mål underlättar en professionell specialisering och premierar specialistkunnande på bekostnad av generell, allmängiltig kunskap. Svagheten med en "mål"-baserad arbetsfördelning är följaktligen att specialisering kan leda till minskad förståelse för övergripande och komplementära mål.

Medelorientering som grund för arbetsfördelning leder ofta till en mera organisk struktur men försvårar specialisering och utförande av standardiserade, återkommande arbetsuppgifter. I stället kan sådana organisationer ofta utföra fler arbetsuppgifter, växla mellan dem och förnya sig. Problemen är att hålla hög professionell kompetens, och att attrahera medarbetare som har och vill utveckla sådant kunnande. Dessutom är det en dyr organisationsform, eftersom man i större utsträckning duplicerar utrustning och personal snarare än att sträva efter specialiseringsfördelar.

En generell slutsats är att inom ett arbetsfält där det finns ett stort ömsesidigt beroende mellan olika arbetsmoment, och där handläggningen inte kan standardiseras eller man inte når skalfördelar genom specialisering, där är arbetsfördelning enligt medelskriterier att föredra. Om det tvärtom är så att det finns stora specialiseringsfördelar, och där enstaka handläggare kan ha kontroll över alla ömsesidiga beroendeförhållanden, då bör man ge företräde åt mål som främsta kriterium för arbetsfördelning.

I figur 2.2 illustrerar vi en tänkbar arbetsfördelning i biståndssammanhang — där handläggare förs samman till enheter som grupperas i avdelningar som förs till en byrå som slutligen förs till en av flera biståndsorganisationer.



Förutom vad som sagts ovan kan man tillägga att det är vanligare att mål som grund för arbetsfördelning används på lägre nivåer i en hierarki, medan en medelbaserad arbetsfördelning är vanligare på högre nivåer. Chefer på högre nivå antas ha mera av en strategisk blick på verksamheten, vilket innebär att medelorientering är mera funktionell, samtidigt som konflikter som följer av specialisering kan läsas på en högre nivå och med hänsyn tagen till verksamhetens mål.

2.2.3 Koordination

Koordinering mellan de olika enheter som arbetsfördelning gett upphov till skapas genom planeringssystem, kontrollsystem samt förbindelselänkar. I det följande koncentrerar vi oss enbart på förbindelselänkar. Koordination genom förbindelselänkar kan uppstå på olika sätt; i bästa fall av sig själv, annars genom medvetna konstruktioner. I princip kan man särskilja fyra olika typer av förbindelselänkar;

Särskilda förbindelsetjänster. När två organisationer behöver hålla fortlöpande kontakter kan man inrätta speciella tjänster för att kanalisera information fram och tillbaka mellan dem. Inom det multilaterala biståndet är det t.ex. vanligt att Världsbanken har "liaison officers" vid UNDP och fackorganen, och vice versa.

Möten. Sådana kan ske informellt och sammankallas när situationen kräver, men kan också formaliseras i projektgrupper, stående kommittéer, styrelserpresentation, etc.

Chefsbefattningar. Det är också möjligt att inrätta chefstjänster som skär tvärs över gängse arbetsfördelning med huvudsaklig uppgift att samordna aktiviteter. Det är egentligen en typ av förbindelsetjänst med formell auktoritet och beslutsrätt.

Matrisstruktur. Som vi sagt finns det ingen självklar bas för arbetsfördelning, antingen offerar man specialiseringsfördelar och skalekonomi eller så hindrar man naturliga arbetsflöden och processer. Ibland behöver en organisation två, tre eller ännu fler grunder för arbetsfördelning och ingen är egentligen bättre än övriga. Genom att införa en matrisstruktur undviker man att välja ett sätt snarare än ett annat, i stället väljer man båda (eller alla).

Två typer av matrisorganisation kan urskiljas; en permanent form där de ömsesidiga beroendeförhållandena är ganska stabila, och en fluktuerande form då människor, arbetssätt och mål hela tiden är i rörelse. Den förra kan man se exempel på i en stads förvaltning där t.ex. gatukontor och parkmyndigheter m.fl. funktioner bildar enheter på samma nivå som stadsdelsindelning. Fluktuerande matrisstrukturer används i organisationer som arbetar med projekt; t.ex. konsultföretag, forskningslaboratorier, reklambyråer, etc.

Matrisstrukturen är ett instrument att hantera interdependens, men samtidigt skapar den osäkerhet, stress och konflikt. Den ställer stora krav på personlig anpassningsförmåga, tolerans samt skicklighet i att samarbeta med olika människor. Dessutom är det en dyr organisation eftersom den ger upphov till många chefsbefattningar. Handläggare på alla nivåer tvingas också tillbringa en stor del av sin tid på möten, i kommittéer, och med prat — snarare än att få arbetet gjort.

Poängen med det ovan sagda är att visa på instrumenten för koordination som en lika viktig del av organisationsarbetet som arbetsfördelning, om än inte lika använd. Genom att medvetet använda dessa olika "designvariabler" kan nackdelarna med arbetsfördelning delvis avlägsnas — om än aldrig helt.

Frågan är då när de olika koordineringsinstrumenten skall användas och hur. I princip kan de användas oberoende av vilken arbetsfördelning som finns — de syftar alltid till att överbrygga de begränsningar som följer av arbetsfördelningen. Eftersom de kostar mycket, direkt såväl som indirekt, återstår ändå frågan hur mycket samordningen kan vara värd.

2.3 Modeller för det bilaterala biståndets organisation

Om man utgår från ett antal variabler att arbeta med vid utformningen av en organisation, återstår frågan hur man väljer rätt "utseende". Skall man ha en "mål"- eller "medelsbaserad" arbetsfördelning? Vilka koordinationssätt skall man välja? Forskningen inom organisationsteori har ägnat dessa frågor stor uppmärksamhet och man har funnit en rad faktorer som har samband med ovanstående frågor; dvs. hur utforma en organisation med hjälp av dessa variabler?

Innan vi går vidare och diskuterar några av dessa faktorer kan det vara lämpligt med några kommentarer kring synen på organisatorisk effektivitet. Flera forskare har studerat sambandet mellan organisationsstruktur och framgång, vanligtvis genom att jämföra strukturer i mer respektive mindre framgångsrika enheter. Ofta finner man då ett samband mellan organisationsvariabler och den omgivning eller situation enheten fungerar i, t.ex. att gamla organisationer i stabila miljöer bör vara byråkratiskt utformade — men organisationer i turbulenta miljöer bör ha en organisk, informell struktur.

Några forskare har pekat på att det snarare är den interna konsistensen mellan variablerna som kännetecknar framgångsrika organisationer. Enligt dem hänger variablerna samman med varandra, det går t.ex. inte att introducera ett centraliserat utvärderingssystem i en organisation med decentraliserat beslutsystem utan att effektiviteten blir lidande.

I princip kompletterar dessa synsätt varandra när det gäller bedömningen av organisatorisk effektivitet. *För det första*, en effektiv organisationsstruktur kräver samstämmighet mellan situationsberoende faktorer och organisationsvariabler. Organisationen måste utforma sin struktur så att den passar in i miljön. *För det andra*, en effektiv organisationsstruktur kräver en intern konsistens mellan organisationsvariablerna. Organisationen måste finna en logik i utformningen av sin struktur och sina arbetsprocesser *samt* genomföra den konsekvent.

Det är förstås möjligt att kraven kolliderar. Miljön kan ställa krav på flexibilitet och anpassning som inte passar med den interna logiken i organisationsutformningen. Då får man välja och försöka kompensera för den effektivitetsförlust som följer av en kompromiss. Men i andra fall, då kraven inte råkar i konflikt, kan organisationen i princip välja den struktur och de processer som miljön kräver och som passar den interna logiken. I detta avsnitt kommer vi först att behandla miljöns krav, sedan går vi in på målens krav, för att sedan behandla den interna logiken, eller konsistensen, i utformningen av organisationen.

2.3.1 Biståndsarbetets miljö

Vi har flera gånger hänvisat till biståndets miljö och en läsare måste fråga sig vad vi egentligen menar med det. Normalt används "miljö" inom organisations-teorin för att beteckna omgivningen, dess tillstånd och hur den påverkar organisationen. I själva verket är miljö liktydigt med allt utanför organisationen — dess klienter (eller kunder), samarbetspartners, konkurrenter, geografiskt område, det ekonomiska, politiska och sociala "klimat" man arbetar inom, den tekniska nivån, kunskapsbasen man arbetar med, etc. När sambandet mellan organisationens effektivitet, dess struktur och dess miljö beskrivs fokuseras intresset på fyra dimensioner som kan sägas karakterisera organisationers miljö:

Stabilitet. En organisations omvärld kan variera från att vara stabil till att vara dynamisk. Flera faktorer bidrar till att göra omgivningen dynamisk, t.ex. konjunktursvängningar, regimskiften, teknisk utveckling och modetrender. Dynamisk i det här sammanhanget är liktydigt med *oförutsägbar* snarare än varierande. En förändringsprocess kan ställa krav på anpassning utan att för den skull vara oförutsägbar.

Komplexitet. Organisationen omvärld kan också kännetecknas som varande enkel eller komplex. När flera kunskapsområden måste föras samman för att

utföra arbetet har vi en mera komplex miljö, som t.ex. utvecklingen av nya flygplanstyper. En enkel miljö kännetecknas av standardisering och av att kunskapsbasen är lätt identifierad. Komplexitetsdimensionen påverkar organisationsstrukturen genom att sätta gränserna för förståelsen av verksamheten.

Diversifieringsgrad. Omvärlden — först och främst organisationens målgrupp — kan kännetecknas som integrerade eller diversifierade; alltifrån exempelvis massafabriken som levererar hela sin produktion till en enda papperstillverkare till en organisation som Exportrådet som skall kunna marknadsföra hela landets produkter över hela världen. Diversifieringsgraden kan bero på att man har flera produkter eller tjänster, många målgrupper eller geografiskt spridd verksamhet.

Fientlighet. Omvärlden kan slutligen karakteriseras som vänligt eller fientligt inställd; alltifrån en väl fungerande barnmottagning vid ett sjukhus via byggnadsföretaget som måste vinna sina anbud i hörd konkurrens till Amnestys undersökande verksamhet i en diktatur. Omvärldens fientlighet kan sägas avgöras genom konkurrensen, förhållandet till intressentgrupper och tillgången till resurser.

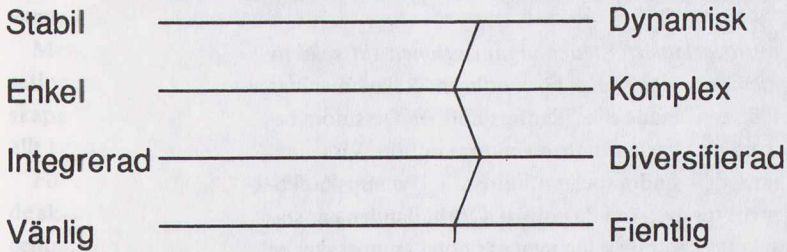
Det som intresserar oss nu är hur omvärlden påverkar organisationsstrukturen. Det är inte speciellt intressant att analysera miljön i sig utan det är organisationens förmåga att hantera miljön — att förstå den, förutsäga den, handskas med mångfald och anpassa sig. Vad är det då som kännetecknar biståndsarbetsmiljö?

För det första är det en relativt *dynamisk* miljö. Tekniken inom de olika sektorerna utvecklas ibland snabbt, inte minst när det gäller kunskap om själva tekniköverföringsprocessen. Den politiska utvecklingen i tredje världen är föränderlig och ofta svår att förutse. Ingen kan förutsäga hur demokratiseringsprocesserna i Latinamerika kommer att utvecklas inom de närmaste fem åren — samma gäller Sydafrikaproblematiken. Råvaruprissvängningar och konjunkturen är till stor del oförutsägbara, men alla dessa faktorer tillsammans påverkar biståndsarbetet.

För det andra är biståndets miljö *komplex*. Att arbeta med utveckling kräver en bedömning av samhällets totala utveckling, vilket ställer krav på överblick och förmåga att skapa synteser.

För det tredje är biståndets miljö *diversifierad*, åtminstone så länge det finns en ambition att erbjuda samarbete inom flera samhällssektorer och till många länder. Vi har också tidigare sett att det svenska biståndssamarbetet präglas av mångfald och utvecklingen går förmodligen mot en ytterligare diversifiering.

För det fjärde kan biståndets miljö beskrivas som neutral snarare än som "vänlig" eller "fientlig". Även om biståndets miljö på en mera övergripande nivå är välvillig, så är det knappast något som kännetecknar alla projekt överallt. Lantbruksbiståndet i Etiopien är ett exempel på bistånd som genomförs i en "fientligt" sinnad miljö. Biståndsarbetet innebär förändring, ofta av övergripande slag, och det finns alltid intressenter som förlorar på förändringar (eller uppfattar sig som förlorare). Demokrati-, miljö- och fördelningsmålen kanske är mera sannolika att effektueras i en "fientlig" miljö än de övriga målen. Figur 2.3 sammanfattar biståndets "miljöprofil". Det är en tentativ generalisering där biståndet kan ses som jämfört med stadsförvaltning, privat företagande, eller i princip vilken annan verksamhet som helst.



Givet att miljön karakteriseras på ett riktigt sätt skall vi nu presentera några hypoteser om sambandet mellan miljö och organisationsstruktur.

Hypotes 1: En organisk struktur passar bättre i en dynamisk miljö. I en stabil omvärld kan organisationen förutsäga framtiden och man kan då standardisera aktiviteter, etablera regler, formalisera arbetet, göra långsiktiga planer, etc. Om miljön är osäker på grund av oförutsägbara politiska händelser, personalomsättning, budgetförändringar, kan man inte standardisera arbetet — i stället krävs ömsesidig anpassning, alternativt direkt kontroll, för att koordinera aktiviteter. Det behövs med andra ord en organisk struktur.

Hypotes 2: En decentraliserad struktur passar bättre i en komplex miljö. Låt oss först förklara skillnaden mellan komplexitet och dynamik närmare. En tärningsspelare förstår spelet utan problem men kan aldrig förutsäga utfallet. Miljön är enkel men dynamisk. En kirurg ägnar år åt att lära sig sitt komplexa yrke, men utövar det inte utan att vara säker på resultatet. Miljön är komplex men stabil. Så är det inom många yrkesområden, de kan vara stabila och komplexa, enkla och dynamiska, stabila och enkla, eller kanske komplexa och dynamiska.

Komplexitetsdimensionen har en annan effekt på strukturen än dynamiken. Den senare påverkar hur byråkratisk respektive organisk strukturen bör vara, den förra påverkar centraliseringsgraden. En komplex miljö är inte överblickbar — härdraget kan man säga att en människas hjärna inte är tillräcklig för att handskas med all den information som behövs för att fatta beslut. I konsekvens därmed decentraliseras beslutsfattandet i komplexa miljöer.

Om miljön är komplex och stabil skulle vi, enligt hypotes 1, förvänta oss en byråkratisk struktur. I så fall söker vi en struktur som medger standardisering och decentralisering. Är miljön komplex och dynamisk säker vi en organisk och decentraliserad struktur. Diskussionen leder fram till två typer av byråkratiska såväl som organiska strukturer; i båda fallen en centraliserad variant för enkla miljöer och en decentraliserad för komplexa miljöer.

Hypotes 3: I en diversifierad miljö tenderar organisationen att splittras upp i "målbaseade" enheter. Hypotesen innebär att i den mån det går att urskilja olika målgrupper för verksamheten så tenderar organisationen att fördela arbetet så att man anpassar sig till de olika kundgrupperna — eller marknaderna. Syftet är då att enheterna själva vill skapa kontroll över så många beslut inom organisationen som möjligt som påverkar den egna målgruppen. Skulle det finnas någon gemensam funktion, t.ex. produktionsteknik, kan det motverka

tendensen till arbetsfördelning enligt målkriterier — om inte problemet kan lösas genom att centralisera just den funktionen (inköp, utvärdering, eller något annat).

Hypotes 4: Olikheter i miljövariablerna leder organisationen till selektiv decentralisering och differentierade arbetsenheter. Förmodligen förekommer inga totalt dynamiska, komplexa, diversifierade eller fientliga miljöer. Dessutom behöver en organisation inte svara mot varje situationsfaktor i miljön. Vissa faktorer är det nödvändigt att hantera — andra spelar mindre roll. Dynamiska ekonomier kan kräva organisk struktur även om de politiska förhållandena är stabila; fientlig konkurrens kan kräva centralisering men när hotet är mött sker en återgång till decentraliserade strukturer. Men vad händer när det inte finns någon enstaka situationsfaktor som dominerar eller när olikheter mellan situationsfaktorerna ställer skilda krav på strukturen?

En möjlighet är att organisationen differentierar sin struktur genom att skapa "nischer" för att handskas med olika miljöer. Varje "nisch" kan då placeras på den plats i organisationen som dess effekter anger — centralt om det är av stor betydelse för hela organisationen, långt från centrum om det inte har så mycket med resten att göra. Varje sådan "nisch" kan ges makt över de beslut som krävs för dess miljö och den kan utveckla de arbetsformer och den struktur som är mest ändamålsenliga.

2.3.2 De biståndspolitiska målen

De biståndspolitiska målen utgör en helhet, det har upprepade gånger understrukits att målen förstärker och kompletterar varandra inom ramen för det gemensamma syftet att höja de fattiga folkens levnadsnivå. Kampen mot fattigdom och för förbättrade levnadsvillkor kräver angrepp på flera fronter samtidigt. Resurstillväxt krävs för att fylla grundläggande behov av mat, vatten, kläder och bostäder, hälsa, utbildning m.m. Frihet från förtryck är en förutsättning för att utveckla människors kreativa och produktiva potential. Det finns många exempel på hur målen hänger nära samman med varandra.

Men sedan detta blivit sagt måste vi konstatera att helheten inte alltid är urskiljbar på den operationella nivån. Det är heller inte ovanligt att organisationer i vårt samhälle har "inkonsistenta" eller oförenliga mål; tvärtom, det är snarare regel än undantag. Omgivningen förväntar sig t.ex. att företag går med vinst (hög vinst, för det mesta), bereder sysselsättningstillfällen, erbjuder intressanta och meningsfulla arbeten, bidrar till en god hushållning med naturresurser.

Överlag finns det alltså ofta ett krav på organisationer att de skall återspegla eller tillmötesgå olika normer och värderingar i samhället, och så är det också med biståndsområdet. Kravet att reflektera olika normer kan dock komma att strida mot ett annat krav omgivningen ställer — nämligen beslut och handling. Det är troligt att inkonsistenta mål föranleder strukturer, processer och "produkter" som i sig inte är bäst lämpade för beslut och handling — det finns ett motsatsförhållande mellan kravet att återspegla inkonsistenta mål och att åstadkomma något. De följande sidorna diskuterar hur man inom ett område kan hantera dessa motsättningar.

För det första, effektiv handling brukar underlättas av enighet. Organisationer som betonar vikten av att få saker gjorda försöker rekrytera medarbetare som

delar samma mål. Sådana organisationer brukar sträva efter att bygga upp en gemensam "kultur" och det finns många instrument som ledarskapet kan använda för det syftet — t.ex. definiera mål, utforma policy, strategisk planering, etc.

Men, om det är viktigt att låta inkonsistenta mål komma till uttryck i organisationen, då kanske dess struktur skall uttrycka dessa. Det är kanske möjligt att skapa "inkonsistenta" strukturer som uttrycker olika värden och olika normer, allt beroende på de intressenter man i första hand vänder sig mot.

För det andra, inte bara strukturer utan också processer ser annorlunda ut om de skall återspegla inkonsistenta mål. Att få saker gjorda innebär att man koncentrerar sig på lösningar snarare än på problem. Men inkonsistenta mål kan få en organisation att koncentrera sig på problem — det är svårt att finna lösningar när målen är inkonsistenta. Kanske många frågeställningar blir problem just därför att de berör inkonsistenta mål.

Problem respektive lösningar kan vara utgångspunkt för olika typer av processer. Handlingskraftiga organisationer kan dra nytta av irrationella beslutsprocesser som är inriktade på "lösningar". Att enbart handskas med något enstaka handlingsalternativ, beskriva positiva konsekvenser av det, anpassa mål efter möjligheten att få något uträttat snarare än tvärtom — är exempel på sätt att handskas med osäkerhet och mobilisera ansträngningar runt ett handlingsalternativ.

Rationella beslutsprocesser är däremot ett bra sätt att återspegla inkonsistenta mål. Att formulera problem, fastställa mål, beskriva många handlingsalternativ, utvärdera dessa i positiva och negativa termer — ger goda möjligheter att tydliggöra normer och värderingar. Organisationer som handskas med inkonsistenta mål ser ofta ett särskilt värde i rationella beslutsprocesser — som dessutom kan kombineras med ett intresse för problemen i sig.

Men problemorientering och beslutsrationalitet kan skapa förstämning. Organisationen varseblir problem utan lösningar och rationalitet skapar osäkerhet — både deskriptivt om vad som är faktiska förhållanden, och normativt, om vad som är bra eller dåligt. Beslutsrationalitet syftar att skapa realistiska beskrivningar av verkligheten och ger realistiska bedömningar av vår förmåga att nå framgång. Problemorientering stimulerar kritisk förmåga och uppmärksammar när förhållanden inte är bra. Därmed kan det bli svårt att entusiasmera personal. Myter om ineffektivitet och inkompetens kan sprida sig vilket återigen gör det svårt att uträtta arbetet, att nå beslut och handling.

Handling underlättas snarare av inriktning på lösningar och "irrationellitet". Sådana processer genererar entusiasm, de kan bygga upp självförtroende och minskar ett kritiskt förhållningssätt. Ironiskt nog underlättar de förändringsorienterat handlande men minskar kapaciteten att se nödvändigheten av förändringar. Men organisationen framstår som effektiv och handlingskraftig.

De flesta organisationer är i den situationen att de både skall återspegla inkonsistenta mål och producera något för omgivningen. Kommunfullmäktige skall både reflektera olika viljeinriktningar i samhället och sköta kommunen. En bolagsstyrelse skall representera olika intressentgrupper och se till att företaget producerar. Dilemmat mellan att reflektera olika mål och att handla kan i princip lösas genom att koppla isär eller skilja dem åt. Det kan finnas fyra strategier att göra det:

Isärkoppling över tiden. Vissa tider kan organisationen inrikta sig på problemlösning och beslutsrationalitet för att sedan lägga dessa åt sidan och driva verksamheten.

Isärkoppling över ämnesområden. Vissa områden kan lämpa sig väl att diskutera och analysera samt återspegla olika mål inom. På andra områden när man enighet (eller lägger undan konflikterna) och koncentrerar sig på handling.

Isärkoppling i förhållande till omgivningen. Vissa intressenter kan organisationen möta i enighet, andra kan möta de målkonflikter som finns i organisationen.

Isärkoppling genom arbetsfördelning. Vissa enheter kan inriktas på att reflektera inkonsistenta mål, andra på att nå resultat genom handling.

Vad får detta för konsekvenser för biståndets organisation? Resonemanget understryker vikten av en relativt långtgående arbetsfördelning. Det är bra med många, relativt självständiga enheter som har olika huvudmål — utan att det övergripande ansvaret för helheten reduceras. Det är särskilt viktigt med arbetsfördelning i förhållande till mål, speciellt på den nivå man förväntar sig resultat/handling. Det faktum att beslutsrationaliteten i vissa lägen kan hämma handlingskraften bör också få konsekvenser för synen på koordinering.

2.3.3 Konsistens mellan organisationsvariablerna

Vi har nu diskuterat hur ändamålsenliga organisationer ”väljer” eller utformar organisationsvariabler så att dessa passar de krav miljön ställer. Men i inledningen nämnde vi också att det bör finnas en intern konsistens mellan dessa. Tanken är i och för sig enkel; organisationen får inte välja arbetsformer eller utveckla strukturer som ställer motstridiga krav. Man kan t.ex. inte introducera ett centraliserat utvärderingssystem i en decentraliserad, organisk struktur — och om man gör det kan man i bästa fall förvänta sig att det inte innebär någon skillnad i effektivitet, men i sämsta fall blir det destruktivt.

Men även om tanken är enkel kan det vara svårt att redogöra för den fullständigt. Det finns en lång rad organisationsvariabler och en total redogörelse får den inbördes konsistensen mellan dem är så gott som omöjlig. I stället kan man då försöka urskilja några ”urtyper” som uppvisar en sådan konsistens. I den här beskrivningen skildrar vi två sådana; en som ibland kallas ”professionell byråkrati”, en som kan kallas ”ad-hoc-struktur”.

Professionell byråkrati

Det som kallas professionell byråkrati kan vara en organisationsform som passar i komplexa men stabila miljöer. Arbetet är förutsägbart, kanske t.o.m. förutbestämt, men ställer krav på stort professionellt kunnande. Det måste därför kontrolleras direkt av dem som utför det, ingen annan kan fatta beslut inom området. Därför kan organisationen vara decentraliserad — men kunskaperna som används är standardiserade. Den här typen av organisation är vanlig inom utbildningssektorn, sjukvården, socialförvaltningen och revisionsbyråer, för att ta några exempel. Den förutsätter höga kunskaper för att utträta arbetet, men själva tjänsten är standardiserad.

De som anställs har fått samma utbildning och är mycket specialiserade. Kontrollen över det egna arbetet innebär att varje person arbetar självständigt gentemot sina kolleger men i nära samarbete med kunder eller målgrupper. En lärare arbetar ensam i förhållande till sina kolleger men i nära kontakt med sin klass. Den koordination som behövs med andra lärare har man till stor del fått via utbildningen där sakkunskaper specialiserats. Föreläsare i t.ex. marknadsföring och finansiering behöver inte träffas för att koordinera sina anföranden, det är relativt klart vad var och en skall säga. Man uppnår koordination genom standarder som fastställer vad som skall hända. Därmed är det en "byråkratisk" organisationsform, men den är inte hierarkisk — tvärtom är den starkt decentraliserad och betonar expertens möjligheter att fatta beslut i sin egen situation.

Organisationens sätt att arbeta kan beskrivas som att applicera ett antal tekniker eller standardiserade program (lösningar) på en given situation. Arbetet består då huvudsakligen av att identifiera vilket problemet är för att hitta rätt lösning och sedan genomför man det programmet. På det sättet kan en psykiater undersöka en patient, analysera honom som mano-depressiv och initiera psykisk terapi.

De tekniska systemen i professionella byråkratier tenderar att vara ganska enkla. Om inte så vore fallet skulle den enskildes situation vara mer reglerbar och förutsätta mera koordination. Miljön kan däremot vara diversifierad och en sådan här organisation kan föra samman olika professionella grupper — t.ex. på ett universitet, professurer inom både filosofi, språk och fysik. Kort sagt, den professionella byråkratin ger makt och autonomi åt medarbetarna. Den gör det möjligt att utvecklas i sitt yrke. De främsta problemen är att man inte har några bra koordineringsmekanismer när det standardiserade arbetssättet inte räcker. Det kan vara svårt att handskas med yrkesutövare som tappar förmågan, alternativt helt bortser från organisationens intresse. Det kan snabbt bli en organisation som inte är förändringsbenägen och som inte intresserar sig för att finna nya lösningar eller söka nya problem.

Ad-hoc-organisation

Den mest förändringsbenägna strukturen är den *ad-hoc*-betonade som passar för komplexa och dynamiska miljöer. Det kännetecknande för en sådan organisation är dess förmåga att dra experter från många områden och skapa väl fungerande projektlag för olika verksamheter. Det är en mycket organisk struktur med få formella processer. Den förutsätter hög specialisering och hög kompetens men kopplar ständigt samman dessa i nya kombinationer. Den bygger på att man använder många koordineringsmekanismer och att beslut kan decentraliseras selektivt.

Att vara förändringsbenägen innebär också att bryta gamla mönster. En *ad-hoc*-struktur kan därför inte vara standardiserad på något sätt. Organisationen kan *inte* bygga på någon klar arbetsfördelning, *inte* heller på någon differentiering mellan olika enheter, och definitivt *inte* ha utbyggda planerings- och kontrollsystem. Organisationen har därför mycket litet gemensamt med traditionella föreskrifter för hur en organisation skall se ut och hur den skall ledas.

En *ad-hoc*-struktur bygger också på att medarbetarna har ett högt professionellt kunnande, men snarare än att applicera detta på ett standardiserat sätt måste

man sträva efter att utveckla ett nytt kunnande — helst då över fackgränserna. Arbetsfördelningen inom organisationen är då i regel medelsbaserad, just för att föra samman medarbetare i arbetsenheter som skär över yrkesgränserna. Man förlitar sig mycket på alla koordineringsmekanismer och man har vanligen någon form av matrisstruktur.

Ad-hoc-strukturen hänger samman med ålder. Det finns starka krafter som driver organisationer att stelna med tiden. Både framgång eller relativt misslyckande kan göra att organisationens arbetsformer förändras. En så pass organisk form är också "fashionabel" och därför har dess brister inte analyserats närmare. Dessa återfinns dock inom i huvudsak tre områden; osäkerhetsnivån, ineffektivitet och dess benägenhet att ändra skepnad (byråkratiseras).

Frånvaron av regler och gränser kan vara mycket besvärande, speciellt som det också finns ömsesidiga beroendeförhållanden. Ansvarsförhållandena är osäkra, det finns inga klara beslutspunkter — eller beslutsinstanser, ingen självklar lojalitet eftersom alla arbetsenheter är tillfälliga, etc. Det kan också bli en hård konkurrens om knappa resurser och om erkännande i en sådan miljö.

En ad-hoc-struktur är bra för att lösa komplexa, svårstrukturerade problem och för innovation. Däremot är den inte speciellt bra på att göra "vanliga" saker. Den är för speciell och den är dyr, eftersom den förutsätter höga kommunikationskostnader. Medarbetarna tillbringar mycket tid på möten och i samtal. Det är så man kombinerar kunskapsområden och utvecklar nya idéer, men det tar lång tid och är kostsamt. Till slut, problemen med osäkerhet och ineffektivitet leder ofta till att ad-hoc-organisationen byter struktur och blir mera byråkratisk — även om miljön inte förändras. När organisationen förändras stöter den på ännu större problem — eftersom den blir mindre kompetent att handskas med miljön. När förmågan att vara innovativ försämras "dör" snart organisationen.

2.4 Sammanfattning och slutsatser

I kapitlet har vi introducerat en begreppsapparat för vår behandling av biståndsorganisationernas arbetsformer samt redovisat organisationsforskningen för att få en utgångspunkt för diskussionen om organisatorisk effektivitet.

Utvecklingssamarbete kan, på det konkreta planet, beskrivas som ett nätverk av relationer mellan sinsemellan självständiga aktörer — i Sverige såväl som i samarbetslandet. Aktörerna uppträder i olika roller, men det finns inga självklara föreskrifter för vem som uppträder i vilka. Vi urskiljer nio olika roller som är varandra oberoende men som oftast återfinns inom en insats. De är: visionären, finansiären, kontaktförmedlaren, nätverksbyggaren, operatören, läraren/informatören samt kontrollanten — vilket egentligen är tre roller; operationell, taktisk och strategisk.

Biståndsmyndigheterna kan uppträda i en eller flera av dessa roller, men vilken roll de spelar beror bl.a. på de andra aktörerna samt på vilka resurser man har i fråga om kunskap, tid och pengar. På ett mycket allmänt plan kan man konstatera att biståndsorganen i dag spelar färre roller än tidigare och med mindre resurser, vilket till en del återspeglar övriga aktörers växande kompetens och ökade ansvar.

I kapitlet har vi konstaterat att forskningen inom organisationsteorin egentligen inte har några entydiga forskningsresultat om hur en bra organisation skall

se ut. Organisationens utseende har ett visst samband med dess miljö, men beror också på målen. Dessutom finns belägg för att den interna logiken i utformningen är minst lika viktig som någon annan variabel. Vad kan då detta bidra med för det fortsatta arbetet med det bilaterala biståndets organisation och arbetsformer?

Diskussionen ovan leder fram till några olika slutsatser. Det bilaterala biståndet kännetecknas av komplexitet, dynamik, diversifiering och en neutral miljö samt inte alltid förenliga mål. Detta ställer stora krav på innovativ förmåga, flexibilitet och koordination. Detta förutsätter ett stort mått av decentraliserat beslutsfattande och självständighet på handläggarnivå. Det innebär att koordination är av centralt intresse när det gäller att utforma strukturen (organisationen) och processerna (arbetsätten).

Analysen talar för ett bistånd präglad av organisatorisk mångfald. I den mån en enda organisation vore tänkbar skulle denna behöva vara en matrisorganisation. Det är inte troligt att en sådan skulle fungera väl. Matrisorganisationen har många nackdelar. Den är dyr, den förändras lätt och den skapar stor osäkerhet i sina arbetsformer. Den är därför inte lämplig som struktur för en stor myndighet, åtminstone i sin verkliga, renodlade form. Däremot kan matrisorganisationen vara lämplig för mindre enheter inom ramen för en helhet som skapar säkerhet vad gäller mål, ansvarsförhållanden och arbetsformer. Det är nödvändigt att välja strategier för att hantera olika mål och skilda miljöer. Vissa sektorer eller länder inom biståndet uppvisar egna karakteristika. Forskningsamarbete kan beskrivas som komplext, stabilt men diversifierat. Företagsutveckling kan kännetecknas som enkelt och dynamiskt. Att arbeta med miljömål och demokratimål är såväl komplext som dynamiskt, men inte lika diversifierat. Detta leder till slutsatsen att både den ad-hoc-betonade strukturen och den professionella byråkratin har sin plats inom det bilaterala biståndet.

Om vi ser till biståndet i sin helhet är det alltså rationellt och funktionellt att ha flera olika organ. Inom den organisationsteoretiska litteraturen finns egentligen inte något stöd för synpunkten att *en* organisation (i bemärkelsen en myndighet) vore den bästa kanalen för utvecklingssamarbete. Tvärtom talar mycket för att ha olika organ får skilda arbetsformer och samhällssektorer. För det första ställer miljön faktiskt olika krav på struktur och processer vilka är så skilda att de svårligen ryms inom samma organisation. För det andra ger arbetsfördelningen mellan olika myndigheter en möjlighet att hantera komplexa mål. För det tredje ger en mångfald av organ en större möjlighet till nära samarbete med det svenska samhället i sin helhet. Därmed blir myndigheterna i sig mindre framträdande, men å andra sidan kan de ha en större effekt som förmedlare av kapital och kunskap.

och de följande åren. Detta har varit en viktig del av den svenska utrikespolitiken och har bidragit till att stärka den svenska ställningen i världen. Detta har varit en viktig del av den svenska utrikespolitiken och har bidragit till att stärka den svenska ställningen i världen.

Detta har varit en viktig del av den svenska utrikespolitiken och har bidragit till att stärka den svenska ställningen i världen. Detta har varit en viktig del av den svenska utrikespolitiken och har bidragit till att stärka den svenska ställningen i världen.

Detta har varit en viktig del av den svenska utrikespolitiken och har bidragit till att stärka den svenska ställningen i världen. Detta har varit en viktig del av den svenska utrikespolitiken och har bidragit till att stärka den svenska ställningen i världen.

Detta har varit en viktig del av den svenska utrikespolitiken och har bidragit till att stärka den svenska ställningen i världen. Detta har varit en viktig del av den svenska utrikespolitiken och har bidragit till att stärka den svenska ställningen i världen.

3. Det svenska samhället och utvecklingssamarbetet

Det svenska bilaterala biståndets organisation har genomgått flera förändringar sedan SIDA skapades för snart 25 år sedan. Ändå kan grundragen sägas vara oförändrade. Som grundsten har legat den centrala myndigheten SIDA som tillsammans med mottagarlandet identifierar och avtalar om biståndsinsatser, ställer resurser till förfogande och följer upp insatserna.

SIDA använder sig i stor utsträckning av en svensk resursbas i form av u-landsrelevant kunskap, produkter, teknik, etc. inom den offentliga och privata sektorn. Det svenska biståndets utformning och innehåll har visserligen varierat för varje land och över tiden men det har hela tiden byggt på en samverkan med resursbasen.

En diskussion om biståndets organisation styrs därför i hög grad av hur denna samverkan mellan myndighet och resursbas har utvecklats, både faktiskt och formellt, och vilken roll dessa har spelat i det övergripande utvecklingssamarbetet. I grova drag kan man urskilja två faser.

Den första fasen motsvarar grovt räknat SIDA:s första 10 år och karakteriserades av att myndigheten själv dominerade både den beredande och genomförande delen av biståndet. Den relativt svaga resursbasen utnyttjades framför allt för uppföljning och utvärdering av insatserna. En av SIDA:s viktigare uppgifter blev att utveckla resursbasen till att svara mot det ökande antalet åtaganden och länder som biståndet kom att omfatta.

Insatserna blev efter hand allt mer krävande, både till volym och teknisk kompetens. Samtidigt pekade utvecklingen i u-länderna mot att en mer differentierad form av samarbete behövdes. Som ett uttryck för detta kom i nästa fas vissa specialfunktioner att utvecklas utanför SIDA i nya, mer begränsade biståndsorgan — SAREC (forskning), BITS (tekniskt/kommersiellt samarbete direkt mellan resursbasen och u-landsinstitutioner/företag), Swedfund (joint ventures/företagsutveckling i u-länderna), IMPOD (exportfrämjande marknadsföring för u-landsföretag).

Resursbasen kom under denna tid att spela en allt mer framträdande roll och fick en allt viktigare funktion i utvecklingssamarbetet. Den blev både visionär, nätverksbyggare, kontrollant och operatör. Även om rollfördelningen mellan biståndsorganet och resursbasen kan framstå som klar och tydlig för varje enskild insats kan man ändå säga att det svenska biståndets organisation enbart kan diskuteras som en integrerad helhet, där resursbasens roll gradvis blivit annorlunda och mycket större än den ursprungliga myndighetscentrerade grundmodellen ger en antydning om.

Vilka biståndsorganen är och vilket mandat de har är klart för de flesta. Där-
emot har begreppet resursbas inte alls samma klara innebörd. I utredningar li-
kaväl som i dagligt tal används det som samlingsbegrepp för i stort sett alla de
kunskaper, produkter, rutiner, institutioner, myndigheter, företag, individer, etc.
utanför biståndsmyndigheterna själva som via biståndsanslag involveras i utveck-
lingssamarbetet.

Ett vanligt påpekande om det svenska biståndets resursbas är att den inte bara
har ökat i omfång. Den har också förvärvat en betydligt större praktisk erfaren-
het av utvecklingssamarbete än vad som finns inom biståndsorganen själva. Detta
i samverkan med statsmakternas krav på långsiktiga personalbesparingar samt
en automatiskt ökande biståndsvolym, är en av orsakerna till den förändring i
rollfördelningen mellan biståndsmyndigheter och resursbasen som nämnts
tidigare. I den s.k. rollutredningen inom SIDA återspeglas detta i perspektivet
att myndigheten successivt utkontrakterar allt fler operativa och administrati-
va uppdrag till resursbasen, samtidigt som SIDA själv koncentrerar sig på mer
övergripande och strategiska uppgifter.

Därför har resursbasens faktiska roll och sammansättning ändrats markant un-
der de senaste tio till femton åren. I början var resursbasen främst en ofta knapp
resurs får biståndsorganen i det biståndsarbete dessa bedrev, en förstärkning snar-
rare än en komplettering. Nu tenderar resursbasen att vara en av parterna i ut-
vecklingssamarbetet — ett operativt komplement med större professionella och
administrativa krav på sig men också med större reellt inflytande och självstän-
dighet. Detta perspektiv återspeglas också i rollutredningen som just syftar till
en bättre anpassning mellan de olika biståndsaktörernas roller.

Även om en mer detaljerad inventering av den svenska resursbasen sannolikt
vore av stort värde ligger en sådan inventering utanför möjligheterna för denna
utredning. Inte desto mindre gör resursbasens nuvarande och framtida roll det
nödvändigt att översiktligt diskutera dess sammansättning, kompetens och in-
riktning inom ramen för det svenska utvecklingssamarbetet som helhet, bl.a. med
utgångspunkt i följande frågor:

- Har ökningen i antalet organisationer, individer och institutioner som varit
och är engagerade i biståndet också lett till en kompetenshöjning när det gäller
de speciella krav som utvecklingssamarbete ställer?
- I vilken grad har u-ländernas situation snarare än de biståndsfinansierande
myndigheternas önskemål påverkat framväxten och inriktningen av den sven-
ska resursbasen? Hur pass tillgänglig är den i tider av högkonjunktur i Sverige?
- Hur påverkas återföringen av erfarenheter och därmed biståndsmyndighe-
ternas kompetens för strategisk styrning av erfarenheten att relevant bistånd
utvecklas i det löpande praktiska utvecklingssamarbetet snarare än i övergri-
pande strategiska förhandlingar och dokument?
- Har den svenska resursbasen den internationella konkurrenskraft som bor-
gar för att kvaliteten i utvecklingssamarbetet ligger på den nivå mottagarlän-
derna har rätt att kräva?
- På vilket sätt är en stark och växande svensk resursbas förenlig med bistån-
dets långsiktiga mål att utveckla en resursbas i mottagarländerna? Har en
svensk resursbas ett egenvärde i sig, och i så fall vilket?

— Finns det några kritiska faktorer i resursbasens sammansättning och inriktning som bör påverka de olika myndigheternas organisation?

En del av dessa frågor har sannolikt inget definitivt svar men förtjänar ändå att framhållas i en diskussion om det svenska biståndets organisation.

En svårighet man omedelbart stöter på när man skall diskutera resursbasen är själva begreppet. Beroende på vilken myndighet och vem inom myndigheten man talar med varierar begreppets innebörd starkt. Samtidigt är det sannolikt mycket få organisationer eller individer som uppfattar sig själva som del av den resursbas som biståndsmyndigheterna gärna talar om. Det finns utöver uppdragsgivarna normalt sett få gemensamma nämnare eller beröringspunkter mellan resursbasens olika delar.

Generellt sett utgörs den svenska resursbasen av alla de varor, tjänster, expertis, rutiner, system etc. som mottagarländerna efterfrågar för sin egen utveckling och som kan ställas till förfogande via svenskt utvecklingssamarbete, eller som behövs för att säkerställa de grundläggande krav på målinriktning, effektivitet och uppföljning av biståndsinsatserna som ålagts biståndsmyndigheterna.

Även om en sådan vid definition är en svårhanterlig utgångspunkt för att förstå resursbasens kapacitet och dynamik har den en fördel — den pekar på resursbasens dubbla hemvist: *biståndet* med de svenska biståndsmyndigheterna som huvudmän/uppdragsgivare, och *utvecklingssamarbetet* med mottagarlandet som huvudman/uppdragsgivare.

Figur 3.1 Biståndsmyndigheten och resursbasen

Ansvar för

BEREDNING
OCH
UPPFÖLJNING

Biståndsmyndighet
SIDA, BITS, SAREC

Resursbas
Upphandlas av biståndsmyndigheten för att förstärka och komplettera beredning och uppföljning

GENOMFÖRANDE

Resursbasen för bistånd
Upphandlas av biståndsmyndigheten för att delta i genomförandet av projekt

Resursbasen för utvecklingssamarbete
Samverkar på egen hand med u-lands-part och söker finansiering hos biståndsmyndighet

Ur biståndsmyndighetens perspektiv kan en sådan tudelning te sig konstjord och utgöra en källa till missförstånd i relation till den enskilda individ, organisation eller institution som engagerats. Ur en uppdragstagares synpunkt är emellertid det formella huvudmannskapet av avgörande betydelse för det sätt på vilket uppdraget utförs. Framöver kommer därför denna dubbla hemvist — bistånd och utvecklingssamarbete — att ligga till grund för diskussionen om resursbasens utveckling och roll. Detta illustreras schematiskt i figur 3.1.

3.2 Resursbasens omfattning

De mest framträdande dragen i den svenska resursbasen är utan tvivel dess omfång och bredd. Av de mer betydande biståndsgivarna är det sannolikt bara Danmark med sin starkare tradition av personalbistånd som i förhållande till sin folkmängd har haft fler individer engagerade i biståndet än Sverige. De forna kolonialmakterna har givetvis också en mycket bredare kontaktyta mellan sig och tredje världen. Skiljelinjen mellan geopolitiska och kommersiella relationer å ena sidan och utvecklingssamarbete å andra är emellertid ofta ganska vag.

Enligt en uppskattning som gjordes av biståndsorganisationsutredningen (UD 1984:1) hade fram till 1982/83 omkring 15 000 svenskar skaffat sig direkt erfarenhet av biståndsarbete. Det torde inte vara någon underskattning att anta att denna siffra nu ligger på ca 20 000. Enbart i SIDA:s eget personarkiv finns uppskattningsvis runt 10 000 personakter vilket inkluderar endast en bråkdel av de personer som arbetat i u-land för konsultföretag och frivilliga organisationer, de f.n. två största personalkategorierna.

Några liknande uppskattningar av antalet inom olika organisationer, företag, myndigheter etc. finns inte. Vad gäller enskilda organisationer kan dock pekas på att innevarande års anslag om 575 milj. kr. fördelas över ca 600 organisationer, däribland de elva som erhåller merparten av stödet genom ramavtal med SIDA. SAREC finansierar långsiktigt institutionssamarbete med ett knappt hundratal svenska forskningsinstitutioner på begäran av motsvarande u-landsinstitutioner. Detta samarbete baseras på projekt och program som tillkommit efter gemensamma diskussioner mellan inblandade forskare. Cirka 900 varu- eller tjänsteproducerande svenska företag, försiktigt uppskattat, säljer sina produkter på biståndsmarknaden, direkt eller som underleverantörer. Den stora avnämaren är naturligtvis SIDA, och inom SIDA industribyrån, infrastrukturbyrån samt lantbruksbyrån som tillsammans uppskattningsvis står för ca 3/4 av antalet upphandlingar. I siffrorna har inte tagits med företag som bara mycket tillfälligt har levererat varor/tjänster till biståndet.

När det gäller BITS och Swedfund är förhållandet mellan den svenska resursbasen och myndigheten närmast omvänt det som karakteriserar SIDA och resursbasen: för företag är BITS och Swedfund och för institutioner och statliga verk är BITS snarast att betrakta som en resurs för den egna marknadsnärvan i u-länder.

I mitten av 1980-talet beräknades den statliga tjänsteexporten inom ramen för biståndet till ca 175 milj. kr. enligt utredningen Export av statliga tjänster, SIPU 1988. Cirka 70% av den totala tjänsteexporten har biståndet som avnämare. En betydande del av denna, speciellt från myndigheterna, går till SIDA:s programländer i Afrika inom ramen för s.k. institutionssamarbeten. Det innebär över-

föring av svenskt kunnande till en "syster"-institution/myndighet i mottagarlandet. I takt med att förvaltningsbiståndet ökat har också den offentliga tjänsteexporten inklusive den från kommun och landsting, givits ett ökat utrymme, vilket ytterligare breddat resursbasen och biståndets förankring i samhället. För närvarande har ett femtontal statliga verk/myndigheter ett mer eller mindre löpande samarbete med partner i u-länder, med mycket få undantag finansierat av biståndet. En annan del av resursbasen är institutioner (universitet, stiftelser, museer etc.) som både stöds och utnyttjas av SIDA, BITS och SAREC i varierande grad för forskning och metodutveckling, rekrytering, utbildning och resursbasutveckling, land- och sektorbevakning etc.

Nedan ges en kortfattad översikt över dessa olika delar av resursbasen och deras respektive förhållande till biståndet.

3.2.1 Statliga verk/myndigheter

De statliga myndigheterna utgör ett relativt sent tillskott till den svenska resursbasen för bistånd. En fastare form fick detta först när riksdagen år 1981 antog en proposition om åtgärder för att öka exporten av statliga tjänster. Under 1980-talet började allt fler myndigheter att inrätta särskilda bolag i syfte att underlätta en sådan export.

I den ovan nämnda kartläggning som SIPU 1988 gjorde konstaterades att den mest intressanta och ur exportsynpunkt dominerande regionen var SIDA:s programländer i södra Afrika, vilket naturligt nog innebar att biståndet stod för en dominerande del av upphandlingen.

Den vanligaste vägen för att erhålla uppdrag uppgavs vara direkta kontakter i uppdragslandet, t.ex. ministerier eller systerorgan, snarare än SIDA och BITS, vilka inte desto mindre var de dominerande finansierarna. Kontakterna skapas ofta genom det normala professionella umgänget i internationella organisationer. Sådana finns för de flesta samhällsfunktioner. Ofta leder det till förslag som föreläggs biståndsorganen för finansiering. De hinder som angavs för expansion och större engagemang var framför allt de formella regler som styr en statlig myndighet, speciellt vad gäller ekonomiadministration. Budgetförfarandet medger inte heller en tillräcklig och flexibel satsning på marknadsutveckling. Det är svårt att i ett konkurrensläge få kostnadstäckning på grund av höga administrativa kostnader för en liten uppdragsvolym. Därtill kommer bristen på kommersiell erfarenhet och tradition inom statliga myndigheter, tungrodda regler för rekrytering, upphandling, medelsförvaltning och fondering av överskott m.m. Så länge dessa hinder består verkar därför inte ett bredare och stabilare engagemang av de statliga myndigheterna i biståndsarbetet vara att vänta, trots att det finns en i flera fall uttalad vilja att engagera sig i biståndet och trots att myndigheternas tjänster efterfrågas av mottagarländerna.

3.2.2 Universitet och högskolor

Universitetsinstitutioner har sedan länge utgjort en fast del av den till biståndet knutna resursbasen. Grovt sett deltar de i tre olika funktioner: genom att vara part i ett institutionssamarbete med en utländsk institution eller myndighet; genom att utveckla eller vidmakthålla en för biståndet och biståndsmyndig-

heten relevant kunskap eller forskningsmiljö; och genom att bistå biståndsmyndigheten som institutionell konsult vid projektbedömningar, utvärderingar, rekryteringar etc.

Totalt omslöt stödet till och upphandlingen av universitet och högskoleinstitutioner från SIDA, SAREC och BITS ca 320 milj. kr. 1987/88, varav dock en betydande del avsåg resurs- och kapacitetsutveckling i mottagarländerna. BITS utbetalningar domineras av infrastrukturell och teknisk utbildning. SIDA:s stöd fördelades främst till lantbruk följt av teknik, infrastruktur, samhällsvetenskap, utbildning och humaniora samt hälsovård. Både SIDA och SAREC fokuserar sitt institutions- och resursbasutvecklingsstöd till sådana områden som antingen kan förväntas vara av stor relevans för mottagarländerna eller som innebär utveckling av en för det svenska biståndet strategisk kunskap, t.ex. makroekonomisk analys.

Antalet universitets- och högskoleinstitutioner som på detta sätt är indragna i eller agerar inom biståndet är svårt att uppskatta. För SIDA:s del torde det röra sig om ett tjugofemtal, för BITS likaledes omkring 25, medan SAREC direkt eller indirekt anlitar ca 100.

3.2.3 Företag

Den kategori som är svårast att överblicka, både i omfång, karaktär och sektoriinriktning, är företagen. På basis av uppgifter och årsredovisningar från industribrån och infrastrukturbrån vid SIDA har ett försök gjorts. SIDA agerar här liksom i så många andra sammanhang både som resursbasutvecklare (dvs. man söker medvetet att locka fram nya företag/konsortier, täcker vissa av företagens utvecklingskostnader framför allt för språkutbildning och "u-lands-exponering" av kvalificerade specialister inom företagen) och som upphandlare.

Även om underlaget bara omfattar 109 företag inom industri och infrastrukturområdet kan ändå vissa drag urskiljas. För det första är spridningen i Sverige inte särskilt stor: nästan 2/3 av samtliga företag är lokaliserade inom Storstockholmsområdet. Spridningen över mottagarländer är däremot betydligt större och följer i stort det svenska biståndets landprofil, med undantag för Sydasiens som har en mycket stor inhemsk resursbas.

En misstanke som framkastats om företagets intresse och uthållighet på en så oberäknelig och komplex marknad som biståndets är att de tar på sig uppdrag i brist på efterfrågan från ordinarie marknader. Denna undersökning ger dock inte belägg härför. I själva verket tycks det råda en ganska anmärkningsvärd stabilitet över tiden med en över 35-procentig överlappning av aktörer mellan 1981-83 och 1986-88. En hel del av dessa är förvisso vad som kan kallas "huskonsulter", dvs. de har uppstått ur och agerar enbart inom biståndsverksamheten (exempelvis konsultföretag som FIDE, SPM, Swedind) eller också är dominerande inom sin speciella sektor (typ VIAK, Boliden) eller så stora att de naturligen medverkar inom biståndet (typ Skanska, Asea/ABB).

Man kan förvänta att denna kärna av stabilitet också i sig utgör en kompetenshöjande kraft, speciellt kanske för de små och medelstora företagen där varje engagemang slår igenom i företaget på ett helt annat sätt än för de stora. Omvänt kan också hävdas att den relativt större andelen "temporära resursbasmedlemmar" bidrar till att förankra biståndet som en praktisk verklighet ute i samhället.

Företagens effektivitet och kompetens kan givetvis inte bedömas mot bakgrund av denna information. Utan någon mer ingående analys kan det däremot konstateras att mycket få bortsett från de allra största eller de inom traditionellt svenskt kunnande mer specialiserade företagen har gjort sig bemärkta på den internationella biståndsarenan, alltså utanför den svenska biståndsupphandlingen. Man skulle därför kunna anta att deras internationella konkurrenskraft, och därmed effektivitet och kompetens, är begränsad. Det finns dock anledning att tvivla på en sådan slutsats. För det första har den svenska utkontrakteringens volym legat på en sådan nivå att de berörda företagen haft fullt kapacitetsutnyttjande särskilt under senare år av högkonjunktur. Detta har lett till få mer systematiska försök att etablera sig internationellt. För det andra bestäms internationell inklusive multilateral upphandling i stor utsträckning av respektive givarlands nationella intressen, vilket ofta försätter en fri konkurrens ur spel. För det tredje har den svenska biståndspolitikerna färre inslag av totalentreprenader och "nyckelfärdiga" projekt och större betoning på sociala, institutionella och kapacitetshöjande faktorer, vilket också satt sin prägel på den svenska resursbasens inriktning och karaktär. Denna kompetens och erfarenhet har ännu inte mött någon stor internationell efterfrågan.

3.2.4 Frivilliga organisationer

Vid sidan om företag utgör enskilda organisationer den flitigast förekommande exponenten för resursbasen. Även om deras roll i ekonomiska termer mätt är mindre än en sjättedel av företagens är de sannolikt väl så betydelsefulla för biståndet som helhet. En av orsakerna är den ofta påtalade effektiviteten att omsätta bistånd till effektivt stöd på gräsrotsnivå. Att brister i deras administrativa och tekniska kapacitet ibland leder till relativt ansevliga reservationer av anslagna medel motsäger inte detta. Men på ett mer övergripande plan är sannolikt deras roll större än så. En utökad roll för kommersiella konsulter ställer betydelsen av de enskilda organisationerna ännu mer i förgrunden — som bärare av den solidaritetstanke som till syvende och sist utgör det svenska biståndets fundament.

Den uppskattning av de enskilda organisationerna som framkommit under senare år, samtidigt som professionella konsulter gjort en kraftig inbrytning i biståndet, kan möjligen innebära en risk för att enskilda organisationer utvecklas i riktning mot konsultföretag. Detta skulle innebära att båda kategoriernas komparativa fördelar går förlorade.

3.3 Resursbasen som instrument i biståndet

I biståndsorganisationsutredningens betänkande (UD 1984:1) hävdades bl.a. att det inte är troligt att det svenska biståndets totala efterfrågan på tjänster "skulle möta hinder genom bristande kapacitet i resursbasen på kort sikt (undantag givetvis den svenska resursbasens kvantitativa gränser inom starkt specialiserade områden) innan utkontrakteringen slår i taket för de ekonomiska möjligheterna inom biståndsanslaget" (s. 109). Över huvud taget andas betänkandet stor tillförsikt om resursbasens tillgänglighet, utveckling och kapacitet, i vart fall när det gäller den ökade utkontraktering. Likaledes utgick utredningen från att motagarländernas efterfrågan på den svenska resursbasen kommer att stiga

kraftigt, något som underströk vikten av en fortsatt förstärkning av resursbasen i Sverige. Ur myndighetssynpunkt blev perspektivet följaktligen mer en fråga om direkt eller indirekt styrning — genom vidareutveckling av resursbasen och genom bättre specificering av uppdrag.

SAREC har f.n. initierat en utvärdering av stödet via institutionssamarbete, som omfattar en tredjedel av SAREC:s totala projektaktiviteter. Cirka 15% av den totala budgeten kanaliseras via denna stödform. Genom ett långsiktigt samarbete elimineras behovet av personalbistånd samtidigt som svensk forskningskompetens utnyttjas. Institutionssamarbete kräver långsiktighet, kontinuitet, kompetens, goda och för u-landet relevanta forskningsidéer samt insikter på den svenska sidan om u-landsforskningens villkor.

Någon samlad inventering av den svenska resursbasens engagemang i biståndet har som påpekats i avsnitt 3.2 hittills aldrig gjorts. Inte heller har, på ett undantag när, någon övergripande bedömning gjorts av dess förmåga att leva upp till de krav och förväntningar som betänkanDET (UD 1984:1) gav uttryck åt och som utgör ett eko av tidigare utredningar och betänkanDEn. Med tanke på att SIDA:s samlade utkontrakteringskostnader redan 1976/77 översteg detta verks egna administrationskostnader ter sig denna brist desto mer anmärkningsvärd.

Undantaget gäller den nordiska utvärderingen av personalbiståndet som genomfördes 1987. Denna utvärdering är dock så mycket viktigare som personalbistånd kanske är det väsentligaste sättet att utnyttja och utveckla resursbasen. Den spänner dessutom över samtliga former för att organisera den u-landsrelevanta kompetensen i Sverige — individer, frivilliga organisationer, institutioner, företag, offentliga myndigheter. Utvärderingen var begränsad till Tanzania, Kenya och Zambia. Med tanke på bredden, ambitionsnivån och långvarigheten i det svenska likaväl som det övriga nordiska biståndet till dessa länder måste utvärderingen ändå betraktas som generellt mycket relevant.

Utvärderingen belyste tre mål som hade definierats för det nordiska personalbiståndet:

- att utveckla inhemska personalresurser,
- att utveckla inhemska institutioner,
- att uppnå specifika projektmål.

Av utvärderingens många slutsatser och bedömningar skall i det här sammanhanget bara tre lyftas fram.

För det första har varken kunskapsöverföring eller inhemsk kapacitetsutveckling varit särskilt framgångsrik med undantag för några enskilda projekt. I själva verket tycks personalbiståndet i många fall ha motverkat utnyttjande och utveckling av en inhemsk resursbas.

För det andra konstateras att ingen avgörande skillnad går att belägga i effektivitet och måluppfyllelse mellan olika former av personalbistånd. Bilateral experter, konsultanställda, institutionsanknutna, kooperationens personal etc. lyckas alla i stort sett lika väl eller lika dåligt att främja målen.

För det tredje har biståndsgivarna snarare än mottagarlandet i flertalet fall definierat och fastställt uppdraget. Huvudmannen har följaktligen både formellt och reellt varit biståndsmyndigheten. Detta kan knappast ha varit ägnat att öka biståndspersonalens möjligheter att delta i ett utvecklingssamarbete.

För att komma till rätta med bl.a. de problem som utvärderingen pekat på har SIDA inte minst i sin senaste anslagsframställning markerat en strävan mot att

öka kapaciteten hos mottagarländernas egna myndigheter att direkt upphandla och utnyttja den svenska resursbasen. Därutöver har ökad tonvikt lagts på kompetensutveckling och expansion av resursbasen i Sverige. Därvid betonas 'kunskapsöverföring' och 'kapacitetsutveckling': Hur kan man kombinera kortsiktiga effektivitetskrav med långsiktig kapacitetsutveckling? Hur kombinera egna institutionella och/eller kommersiella intressen med seriösa ansträngningar att fasa ut sitt eget engagemang och sin egen personal?

Man kan emellertid fråga sig om dessa åtgärder att förstärka och förbättra den svenska resursbasen löser de problem som erfarenheten hittills pekar på. På samma sätt som biståndet ibland kommit att skapa ett biståndsberoende i mottagarländerna, tycks det också ha skapat ett biståndsberoende i den svenska resursbasen. Något hårddraget kan hävdas att de erfarenheter och insikter som finns ute i det svenska samhället tas i bruk enbart om de styrs, kontrakteras och finansieras av biståndsorganen. Och även när så sker kvarstår Sverige snarare än mottagarlandet som huvudman. Resursbasens roll blir framför allt att exportera varor och tjänster snarare än långsiktig kapacitetsutveckling, kunskapsöverföring snarare än kunskapsskapande, kontroll av medelsanvändning snarare än framåtblickande risktagande.

3.4 Resursbasen som aktör i utvecklingssamarbetet

Även en yttlig genomgång av den svenska resursbasen ger vid handen att den i stort sett omfattar, och i många stycken aktivt engagerar, ett tvärsnitt av Sveriges samhällsinstitutioner. Samtidigt finns det signaler som pekar på att den betydande mobilisering som gjorts av den svenska resursbasen lett in i något av en återvändsgränd.

En uppenbar slutsats som bl.a. SIDA har dragit är att en kvalitativ förbättring av den svenska resursbasen behövs för att öka effektiviteten i utvecklingssamarbetet liksom för att nå en större långsiktighet i uppbyggnaden av kapacitet i mottagarländerna. Följaktligen diskuteras nu inom SIDA en serie åtgärder för att utveckla och anpassa svensk kompetens, med kunskapsutveckling och kunskapsöverföring som ett ledmotiv i utvecklingssamarbetet.

Samtidigt är det uppenbart att det inte enbart är resursbasens otillräcklighet som står i vägen för en förbättrad måluppfyllelse och effektivitet. Förändringarna i mottagarländerna likaväl som den breddade erfarenheten och kompetensen i Sverige pekar också mot en nödvändig förskjutning i relationen mellan resursbas och biståndsmyndighet. Det tycks möjligt att peka på åtminstone fyra områden där en sådan förändring både är på väg och behöver intensifieras; huvudmannaskap, rollen som partner, kunskapsöverföring och utveckling av resursbasen i mottagarlandet.

Det *huvudmannaskap* för biståndet och i praktiken också för utvecklingssamarbetet som tidigare låg på de svenska biståndsmyndigheterna måste ytterligare förskjutas till mottagarlandet. Landprogrammeringen var ett viktigt steg i denna riktning men den berörde bara myndighetsnivån såväl i givar- som i mottagarlandet. För att spela en konstruktiv roll måste den svenska resursbasen i större utsträckning både reellt och formellt ha mottagarlandet eller samarbetsparten som huvudman.

I linje med detta planerar SIDA också intensifierade åtgärder för att öka mottagarlandets kapacitet att upphandla och styra varor och tjänster utifrån. För att detta skall lyckas är det sannolikt nödvändigt att de svenska biståndsorganen själva tar på sig att kontrollera medelsanvändningen. Visserligen rimmar detta illa med den strategiskt övervakande roll som den s.k. rollutredningen angivit för SIDA. Men i takt med att medelsuppföljning, korruption, biståndsberoende etc. blivit alltmer strategiska frågor för utvecklingssamarbetet borde denna kontroll kunna rymmas även i en sådan roll.

Ett annat, och i hög grad näralliggande område, är den roll som *partner* som tilldelats den svenska resursbasen, på individplanet likaväl som institutionellt. Som den nordiska utvärderingen av personalbiståndet uttryckligen konstaterade har denna roll sällan kunnat spelas till fullo vilket omöjliggjort både överföring av kunskap och uppbyggnad av kapacitet. Den naturliga samarbetspartnern för ett företag, enskild organisation eller individ är inte nödvändigtvis en statlig myndighet eller ett fackministerium — ofta tillkomna just genom biståndsinsatser — utan en organisation med likartade professionella behov och likartade roller. De enda mer påtagliga exemplen på en dynamisk utveckling av kunskap som den nordiska utvärderingen kunde finna avsåg just institutionsarbete, dvs. ett samarbete mellan likartade parter.

Utvärderingen pekar också på en annan orsak till utvecklingssamarbetets ojämna resultat: själva definitionen av samarbetet som *kunskapsöverföring*, från den nordiska resursbasen till mottagarlandet. I den mån som utvecklingssamarbete via bistånd får till syfte att överföra svenskt kunnande, snarare än att medverka i utvecklingen av en för mottagarlandet/projektet relevant kunskap, är det knappast förvånande att samarbetet ger föga varaktiga resultat. Utanför de officiellt definierade samarbetsparterna, dvs. utanför de statliga institutioner som hittills legat i centrum för institutions- och kapacitetsbyggande från givarsamhällets sida, existerar inte bara en växande utan också en outnyttjad och i viss mån utkonkurrerad inhemsk resursbas.

Den viktigaste frågan vad gäller resursbasen är dock inte hur den svenska resursbasens förhållanden till bistånds- och mottagarmyndigheter bäst organiseras. Det avgörande är i stället vilka aktörer som biståndet kan hjälpa till att dra fram och organisera i mottagarländerna själva — dvs. *utvecklingen av resursbasen i mottagarlandet*. I praktiken skulle detta innebära en mycket kraftigare betoning av s.k. syd-syd-relationer i utvecklingen av kapacitet och kompetens. Det handlar med andra ord om en satsning på t.ex. regionala bransch- och sektorkompetenser där det enskilda mottagarlandet har för liten egen bärkraft, på decentralisering inte bara inom förvaltningar och ministerier utan också utanför dem, på lokala konsultföretag och organisationer för vilka biståndet kan bredda marknaden snarare än erbjuda lokalt ohållbara löner och förmåner.

Den svenska resursbasen skulle därvid inte föra över kunskap utan snarare delta i processen att utveckla kunnande, inte uppträda som huvudkonsult utan snarare som underkonsult. Då skulle också den kunskapsutveckling som det svenska samhället kan medverka i tillsammans med utvecklingsländerna och som redan biståndspolitiska utredningen förordade i sitt betänkande inte bara bli en realitet utan ytterligare betonas.

En central roll för myndigheterna är, som det har påpekats, att främja utvecklingssamarbete mellan resursbasen och mottagarlandet. Hittills har detta skett genom att mottagarlandet, via biståndsmyndigheterna, får tillgång till de varor, tjänster och kunskaper som den svenska och internationella resursbasen kan erbjuda. Det utvecklingssamarbete som därvid skapats har haft två huvuddrag: dels har det ingått som ett led i en i huvudsak centralt planerad process, i mottagarlandet likaväl som i Sverige; dels har det inneburit att resursbasen, på uppdrag av biståndsmyndigheten, haft till uppgift att överföra kunnande, teknik, kapital etc.

Av tre skäl bör denna rollfördelning utvecklas till en där resursbasen också kan vara initiativtagare och visionär — dvs inte bara upphandlas via biståndet utan mer direkt och mer självständigt engageras i utvecklingssamarbetet.

För det första har tillväxten av biståndets volym, spännvidd och geografiska spridning lett till kapacitetsproblem hos de handläggande biståndsorganen redan nu, ett problem som kan förväntas växa. Inte minst av detta skäl har SIDA:s s.k. rollutredning betonat nödvändigheten av en ökad utkontraktering till resursbasen och en motsvarande förskjutning av myndighetens roll i riktning mot strategisk kontroll.

För det andra överstiger som påpekats den samlade praktiska erfarenheten av utvecklingssamarbete ute i samhället vida den som finns innanför biståndsorganens väggar. Medan detta kan sägas underlätta biståndsorganens möjligheter att hantera ett ökat och mer differentierat bistånd, har denna erfarenhet generellt sätt inte kunnat omvandlas och vidareutvecklas mot en ökad kompetens i resursbasen att delta i ett utvecklingssamarbete på mottagarländernas villkor.

Den konkreta u-landserfarenheten må finnas ute i resursbasen men fortfarande är det i huvudsak förbehållet biståndsorganen att ha kompetensen och ansvaret att underordna det svenska utvecklingssamarbetet, de svenska resurserna och det svenska kunnandet mottagarlandets behov. Detta förhållande manifesteras i en påtaglig tendens i resursbasen att se biståndet endast som kunskapsöverföring, tekniköverföring, och export med Sverige som huvudman och u-landet som mottagare och med omedelbara resultat som mått på framgång.

Information och utbildning kan bara i begränsad omfattning utveckla denna praktiska u-landserfarenhet till kompetens att delta i utvecklingssamarbete. Också *ansvaret* för utvecklingssamarbetet måste i ökad utsträckning förläggas till resursbasen. Längst i dessa avseenden har det utvecklingssamarbete kommit som bedrivs av BITS, folkrorelser och enskilda organisationer. Dessa senare erhåller numera i stor utsträckning ramanslag för verksamhet och administration och har tagit på sig ett stort ansvar för att utforma utvecklingssamarbete snarare än kortsiktiga akutinsatser. SIDA:s roll är här främst den som strategisk kontrollant och finansjär.

För det tredje spelar bredden och kapaciteten i u-ländernas egen resursbas en avgörande roll för u-ländernas förmåga att genomföra en dynamisk utvecklingspolitik. Det är också detta som är avgörande för deras kapacitet att tillgodogöra sig ett utvecklingssamarbete. Det handlar om att frigöra och mobilisera en mycket större spännvidd och ett mycket större antal aktörer i samhällsutveck-

lingen som helhet. Det är denna expansion av den "samhälleliga volymen" som avgör om ett land skall kunna gå framåt, inte den utvecklingspolitiskt och biståndspolitiskt definierade institutionella kapaciteten att administrera fram utveckling. Den mest konkreta och iögonfallande konsekvensen av en bristande inhemsk resursbas i biståndssammanhang är den förödande avsaknaden av underhållskapacitet. Denna brist hotar ständigt att omintetgöra varje biståndsfinansierad investering och den har gjort att s.k. rehabilitering numera utgör ett prominent inslag i biståndet.

Vad innebär då ett sådant resursbasorienterat perspektiv på biståndet? Vi vill redan här dra några slutsatser som vi ser som grundläggande för varje diskussion av biståndets organisation, och som samtidigt anger ramarna för analysen i de efterföljande kapitlen:

- Det är uppenbart att den rollfördelning som hittills rått mellan biståndsförvaltande organ och resursbas inte kan motsvara de krav som ett målinriktat utvecklingssamarbete ställer. I själva verket är termen "resursbas för biståndet" missvisande — resursbasen är och måste i än högre grad ses som en del av det svenska biståndets organisation.
- Det framtida biståndet måste möjliggöra ett decentraliserat och på kunskapsutveckling inriktat samhällssamarbete. På lång sikt är det bredden och intensiteten i ett direkt samarbete mellan den svenska resursbasen och den i u-länderna som kan ge substans åt ett svenskt utvecklingssamarbete.
- I konsekvens med det sagda och som en nödvändig förutsättning för att frigöra den potentiella kompetens som redan nu finns, måste det framtida biståndet innebära att resursbasen i mycket större utsträckning får ett direkt ansvar att bedriva ett utvecklingssamarbete, med en motsvarande roll hos biståndsmyndigheten av koordination och strategisk kontroll.

Dessa slutsatser leder till en vision av det framtida biståndet där det svenska samhället i sin helhet blir dess resursbas, där biståndssamarbete i ökad utsträckning formellt och reellt blir en fråga om ett brett samarbete mellan samhällen snarare än enbart en resursöverföring. Vi är övertygade om att det är i den riktningen biståndet måste gå för att kunna leva upp till de mål och förväntningar som regering och riksdag, och i ännu högre grad u-länderna själva, ställer.

3.6 Sammanfattning och slutsatser

Även om biståndsmyndigheterna genomgått förändringar sedan de skapades har det konkreta samarbetet med u-länderna byggt på relationen mellan myndigheterna och den svenska resursbasen. Biståndets organisation beror därför också på hur den relationen utvecklas. Begreppet resursbas har ingen självklar definition. I utredningar likaväl som i dagligt tal används det som samlingsbegrepp för i stort sett alla de kunskaper, produkter, rutiner, institutioner, myndigheter, företag, individer och grupper utanför biståndsmyndigheterna som via biståndsanslag involveras i utvecklingssamarbetet.

Det svenska biståndets resursbas har ökat i volym och bredd under de senaste trettio åren. Människorna och organisationerna som utgör resursbasen har förvärvat en betydligt större praktisk erfarenhet av utvecklingssamarbete än vad som finns inom biståndsmyndigheterna själva. En försiktig uppskattning av resursbasen som varit eller är engagerad i biståndet ger vid handen att det rör sig om

minst 20 000 individer, 600 frivilligorganisationer, 200-300 konsult/entreprenad-företag, mer än 700 leverantörer, universitetsinstitutioner, landsting och kom-muner, statliga verk och myndigheter.

En konsekvens av detta är att biståndsmyndigheternas organisation och ar-betsformer bör utformas så att de på bästa möjliga sätt drar nytta av den kun-skap och erfarenhet som finns i resursbasen. Om utvecklingssamarbetet leder till utveckling eller inte beror till stor del på de människor och organisationer som finns i resursbasen; vad som motiverar dem att delta i utvecklingssamarbe-te; deras erfarenhet och deras förmåga att tillsammans med u-länderna utveck-la relevant kunskap.

Biståndets volym och bredd ökar ständigt och i takt med det engageras nya aktörer från resursbasen. Biståndsmyndigheterna har en viktig roll att spela i att utforma den bästa möjliga ramen för det samarbete som etableras och att utbil-da aktörerna från den svenska resursbasen om utvecklingssamarbetets villkor. Myndigheterna har självklart också ett övergripande ansvar för att samarbetet sker i överensstämmelse med de biståndspolitiska målen. Förhållandet mellan myndigheter och resursbas utgör ett viktigt element i de två följande avsnitten.

Kapitel 4 handlar om bistånd utanför programlandskretsen. Eftersom detta i många fall inte har samma djup och långsiktighet som det landramsfinansie-rade biståndet och eftersom myndigheternas beredningskapacitet är begränsad förutsätts i stället aktörer från resursbasen ta ett större ansvar för att genomföra samarbetet i direkt kontakt med samarbetspartners i u-länderna. Detta är i dag i stor utsträckning redan fallet när det gäller BITS, folkrörelser och enskilda or-ganisationer.

Kapitel 5 behandlar utvecklingssamarbete inom näringslivet. Det finns anled-ning anta att den sektorn inte realiserat sin utvecklingspotential inom biståndet. Näringslivsutveckling är nödvändig och Sverige bör kunna bidra med institu-tionell erfarenhet, teknik och kunskap i betydligt större utsträckning än fallet är i dag. Ett av problemen är att den svenska resursbasen inte utnyttjas i tillräck-ligt stor utsträckning — detta av flera skäl. Den organisationslösning som förs fram har också som mål att göra relationen till resursbasen så bred och så effek-tiv som möjligt.

De följande kapitlen som behandlar de två viktigaste utredningsfrågorna präg-las av att det svenska samhället måste engageras djupare och mera aktivt i det internationella utvecklingssamarbetet. Det är bredden och intensiteten i ett direkt samarbete mellan den svenska resursbasen och u-ländernas samhälle som kan ge substans åt en svensk politik för utvecklingssamarbete. Följaktligen bör ett perspektivskifte gradvis införas — termen resursbas för biståndet är missvisan-de. I själva verket bör resursbasen ses som en integrerad del av biståndets orga-nisation. Det framtida biståndet bör innebära att organisationer och enskilda får ett mer direkt ansvar att bedriva utvecklingssamarbete — detta för att frigö-ra och utveckla den potentiella kompetensen som finns i samhället.

I detta kapitel behandlas det icke-landramsfinansierade biståndet med huvudsaklig inriktning på icke-programländer. Vi börjar med att i avsnitt 4.1 diskutera begreppen programland, landram, landprogrammering och landramsfinansierat bistånd. Mot denna bakgrund beskrivs tillväxten av det icke-landramsfinansierade biståndet. I avsnitt 4.2 visas hur det icke-landramsfinansierade biståndet utvecklats under de senaste tio åren. Landramarnas andel av det bilaterala biståndet har minskat kraftigt under 1980-talet och i stället har ett antal andra biståndsformer expanderat såväl inom SIDA som inom de andra biståndsorganen. De olika komponenterna i det icke-landramsfinansierade biståndet och deras fördelning på programländer och icke-programländer redovisas.

Ökningen i det icke-landramsfinansierade biståndet måste ses mot de behov för utvecklingssamarbete som finns i u-länderna. Avsnitt 4.3 kopplar samman u-ländernas behov, som också diskuterades i kapitel 1, med "utbudet" av bistånd.

Avsnitt 4.4 innehåller en beskrivning av det icke-landramsfinansierade biståndet genom SIDA och BITS. IMPOD och Swedfund presenteras närmare i nästa kapitel. SAREC berörs inte direkt av översynen och presenteras därför inte närmare.

I slutet av avsnitt 4.4 presenteras ett scenario över det icke-landramsfinansierade biståndets utveckling om den nuvarande trenden vad gäller storlek och inriktning fortsätter. Scenariot är i sig inte sannolikt utan syftar till att identifiera problem med den nuvarande organisationen. Den uppgift utredningen har är att — om så behövs — föreslå förändringar i organisationsstruktur och arbetsformer i syfte att förbättra möjligheterna för Sverige att på ett effektivt sätt bedriva utvecklingssamarbete i en värld med mycket olika behov och förutsättningar.

Avsnitt 4.5 för fram vår syn på hur arbetsformer och organisationsstruktur för det icke-landramsfinansierade biståndet bör utformas.

4.1 Begrepp och definitioner

I utredningsdirektiven anges att översynen skall gälla dels "det bilaterala biståndet med huvudsaklig inriktning på biståndet utanför de s.k. programländerna", dels "det bilaterala icke-landramsfinansierade biståndet". Vidare sägs att "det svenska biståndet till programländerna planeras i dag inom fastställda landramar och genom samarbetsavtal mellan den svenska och mottagarlandets regeringar. Hittills vunna erfarenheter visar att denna planeringsmetod, s.k. landprogrammering, är en väl anpassad form för långsiktigt stöd till samhällsbyggnad i de

fattigaste u-länderna". Det finns därför anledning att först göra en kort genomgång av de begrepp vi använder.

4.1.1 Programländer

I budgetpropositionen 1988/89:100, s. 100, angavs följande kriterier för att kalla ett land programland. "Avgörande för om ett land skall vara programland har varit biståndets omfattning och långsiktighet. Typen av insatser är ytterligare ett kriterium för om det skall anses vara motiverat att upprätta ett landprogram". Programländerna karakteriseras av att där "finns biståndskontor inom de svenska ambassaderna" samt att samarbetet med programländerna "regleras genom dels ett huvudavtal, ett s.k. samarbetsavtal med normalt två års löptid som anger ramarna för det bilaterala samarbetet, dels olika sektor- eller insatsavtal med en löptid upp till fem år, och dels ett proceduravtal". Programlandsbegreppet som under 1970-talet kom att avlösa den tidigare beteckningen huvudmottagarland, har i praktiken kommit att få en operationell definition. De länder för vilka riksdagen på förslag av regeringen fattar beslut om medelsram (landram) kallas programländer. Något formellt beslut utöver detta om att utse ett land till programland fattas inte, vare sig av riksdag eller regering. F.n. rubriceras följande 17 länder som programländer: Angola, Bangladesh, Botswana, Etiopien, Guinea-Bissau, Indien, Kap Verde, Kenya, Laos, Lesotho, Moçambique, Nicaragua, Sri Lanka, Tanzania, Vietnam, Zambia, Zimbabwe. I årets budgetproposition, prop. 1989/90:100, föreslås att Namibia läggs till listan. Det skulle då bli det första nya programlandet på tio år.

4.1.2 Landram

Landram är beteckningen på den medelsram som riksdagen på förslag av regeringen årligen fattar beslut om för respektive programland. Riksdagen har bemyndigat SIDA att för den långsiktiga planeringen göra utfästelser om tre gånger den aktuella medelsramen. Utöver det landramsfinansierade biståndet lämnas även stora delar av det övriga bilaterala biståndet till programländerna under anslagsposter som katastrofbistånd, regionala insatser, enskilda organisationer, betalningsbalansstöd m.fl. I genomsnitt ligger 30% av programlandsbiståndet utanför landramarna, en andel som har vuxit under 1980-talet. 1979/80 beslutade riksdagen genom landramarna om direkt länderdestinering av 70% av det bilaterala biståndet. Tio år senare hade siffran minskat till 40%. Resten av det bilaterala biståndet beslutades i andra former (t.ex. u-krediter, enskilda organisationer och betalningsbalansstöd) eller ämnesområden (t.ex. miljö).

4.1.3 Landprogrammering

Landprogrammering som begrepp växte fram under 1960- och 1970-talen. (Se kapitel 1.2.4, landprogrammering införs). I Sverige infördes landprogrammering successivt under 1970-talet och kom att bli den dominerande formen för utvecklingssamarbete. Den diskuterades utförligt i den biståndspolitiska utredningen (SOU 1977:13 och 14). Kortfattat definierade utredningen landprogrammering som "en metod för att planera utvecklingsbistånd som utgår ifrån dels

en given finansiell ram, dels det enskilda u-landets behov och prioriteringar". Bakom detta fanns en växande erfarenhet — inte minst artikulerad av u-länderna själva — att det inte var möjligt att skapa utveckling i ett land med hjälp av disparata punktsatser. Det fordrades en helhetssyn, en överblick, en långsiktighet och ett visst mått av samordning för att biståndet skulle bli effektivt. Till detta kom att u-länderna var angelägna om att från biståndsgivarna få besked om hur mycket bistånd de kunde förvänta under de närmaste åren.

Biståndspolitiska utredningen sammanfattade syftet med landprogrammering i följande punkter:

- att göra det möjligt för mottagarlandet att inordna det svenska biståndet i landets totala utvecklingsplanering,
- att främja ett långsiktigt och stabilt biståndssamarbete genom att ge underlag för såväl Sveriges som mottagarlandets biståndsplanering på flera års sikt.
- att ge tillfälle till en samlad årlig genomgång av samarbetets innehåll och resultat,
- att öka flexibiliteten för mottagarlandet genom att skapa möjligheter att inom årsramen överföra resurser från en insats till en annan,
- att förenkla formerna för resursöverföring.

Den bärande tanken i landprogrammeringen är att biståndet skall utformas så att det passar in i u-landets egna utvecklingsansträngningar.

I svensk biståndsterminologi har landprogrammerat bistånd kommit att få en specifik operationell definition. Landprogrammerat bistånd är det bistånd som lämnas inom de av riksdagen beslutade landramarna.

På 1970-talet avspeglade detta verkligheten, landram och landprogrammering var i praktiken synonyma. Men under 1980-talet har dels en allt större del av det bilaterala biståndet kommit att ligga utanför landramarna, dels har denna ökande andel icke-landramsfinansierat bistånd i betydande utsträckning kommit att beredas i landprogramsliknande former. Som exempel på detta kan nämnas Moçambique som utöver landramen sedan flera år också erhåller medel från anslagen för katastrofbistånd, betalningsbalansstöd och regionala insatser av sammanlagt en storleksordning som motsvarar landramen. Användningen av dessa medel planeras i samma sammanhang som landramen och i ett långsiktigt helhetsperspektiv i dialog med Moçambiques regering. I formell mening är medlen inte landprogrammerade då de inte styrs av en ram men reellt är skillnaden inte så stor. Omvänt kan sägas att en allt större del av det icke-landramsfinansierade biståndet är landprogrammerat i bemärkelsen insatt i ett helhetssammanhang efter nära dialog med mottagaren. För programländerna är biståndet baserat på ett gediget landkunnande från svensk sida.

Det bör också noteras att det svenska biståndet till Costa Rica och Uganda planeras i programliknande former. För Uganda föreslår SIDA i anslagsframställningen för 1990/91 att samarbetet skall planeras "med samma långsiktighet som gäller för programländer".

Trots att rådande officiellt språkbruk likställer landprogrammerat bistånd med landramsfinansierat så vill vi ge begreppet en vidare innebörd och en innebörd som mer ligger i samklang med begreppets ursprungliga betydelse. Vi kommer därför att använda begreppen landramsfinansierat eller landramsprogrammerat bistånd, övrigt bistånd till programländerna och bistånd till ickepro-

gramländer. De två sistnämnda kategorierna är således finansierade utanför landramarna och består av bistånd som kan vara landprogrammerat i större eller mindre utsträckning.

4.1.4 Landramsprogrammerat bistånd

Den landramsbaserade landprogrammeringen innebär att Sverige engagerar sig i ett djupt och långvarigt samarbete där det gemensamt överenskomna programmet styr samarbetet för en längre period. Fördelen med landramen är att den ger mottagaren en viss säkerhet om utfästelserna från givaren under de kommande åren. Eftersom det landramsfinansierade programmet vilar på en överenskommelse mellan länderna har mottagaren också kunnat påverka val av sektor för samarbete liksom utformningen av program och projekt. Tekniken med utfästelse av en ram som landprogrammeras syftar till att ge parterna en mer likvärdig ställning och att underlätta mottagarens nationella utvecklingsplanering. Det senare är i synnerhet viktigt i u-länder med ett stort antal givare och stort biståndsberoende där många bidrag skall samordnas med mottagarlandets egna resurser till en välavvägd helhet.

Landramsprogrammering innebär också stora fördelar för givaren. Biståndsmyndighetens långsiktiga planering underlättas och myndigheten kan bygga upp ett nödvändigt kunnande om länderna och samarbetsområdena i dessa. Biståndsorganets möjlighet att lära av samarbetet och bli bättre stärks.

Vilka länder Sverige skall samarbeta med genom landramsfinansierat bistånd fastställs av riksdagen. Till skillnad från för övriga biståndsformer är det alltså riksdagen som avgör anslaget storlek i respektive land. Det landramsfinansierade biståndet har därför i högre grad än annat bistånd kommit att få utrikespolitisk betydelse — att få status som programland ses som tecken på en alldeles speciell relation till Sverige.

När programlandsbiståndet utformades sökte riksdag och regering att identifiera ett antal fattiga länder där de mål som styr det svenska biståndet också var vägledande för u-landets politik. Det svenska biståndet skall gå till de "fattiga folken" och därför tillhör flertalet av programländerna gruppen av minst utvecklade länder — så som det mäts i termer av BNP per capita. Geografiskt har biståndet koncentrerats till östra och södra Afrika.

Under 1980-talet har önskan att med bistånd nå fattiga människor även utanför programländerna accentuerats. Som visas i avsnitt 4.2 har en ökande del av det bilaterala biståndet, inte minst genom SIDA, gått till andra länder än programländerna. Viktiga syften har varit att lindra nöd vid krig och naturkatastrofer, att bistå med humanitära insatser och att angripa miljöproblem. I stor utsträckning har biståndet kanaliserats genom enskilda organisationer, folkrelser och FN-organ.

Samstämmigheten mellan de fattigaste människorna och de fattigaste länderna är inte längre lika självklar. Fattiga människor finns också i utkanterna av de stora städerna i mera utvecklade u-länder. Ett bistånd som vänder sig till de fattigaste borde också ha organisation och arbetsformer som gör det möjligt att arbeta i t.ex. Manila, Kairo och Mexico City med sociala projekt. De som lever med den sämsta miljön återfinns inte heller automatiskt bland de fattigaste länderna och det samma gäller där nationell självständighet hotas, där de sociala och ekono-

miska klyftorna är som störst och där den demokratiska processen kunde förstärkas av impulser och stöd utifrån. Slutsatsen är att det finns en rad angelägen verksamhetsfält för ett svenskt bistånd även utanför den nuvarande gruppen av programländer.

Frågan är då om inte de övergripande målen för biståndet skulle uppnås mera effektivt om dessa länder också utsågs till programländer och tilldelades en landram? Ibland kan det, som framgått tidigare, vara lämpligt men det finns givetvis också nackdelar med landramar.

En av nackdelarna är att landramarna inte är särskilt flexibla. Det är en självklar följd av att ramarna ger långsiktighet och stabilitet åt samarbetet. Men det är inte säkert att långsiktighet alltid är att eftersträva. Det är också svårt att minska landramen även om sakliga skäl föreligger eftersom det kan uppfattas som en ovänlig handling av det mottagande landet. Det är vidare mycket svårt att avbryta samarbetet även om man skulle vilja det av utrikespolitiska skäl. Landramsprogrammering är också en arbetsintensiv biståndsform som förutsätter ett gediget kunnande om den lokala miljön — något som också SIDA byggt upp för de nuvarande programländerna. Men det finns en uppenbar gräns för hur mycket sådant kunnande som ryms inom en organisation — tanken bakom koncentrationen på programländer är just att hushålla med kunskaperna och kapaciteten, att inte splittra sig på för många länder för att få största möjliga effekt.

Ur mottagarlandets synvinkel är landramsprogrammering mindre viktig när biståndet endast utgör en mindre del av de tillgängliga resurserna. Dessa koordineras då naturligen av landets egna myndigheter. Detta hindrar inte att ett sådant u-land behöver och skall kunna åtnjuta bistånd inom olika samhällssektorer.

En annan faktor som påverkar programmeringsformen är de mål och målgrupper som utvecklingssamarbetet har. Effekterna av biståndet gör sig gällande på tre nivåer; hos individer, länder eller på global nivå (med en grov schematisering — det finns självklart nivåer däremellan). Med det menar vi att biståndets mål ibland är att enstaka individer skall få det bättre — flyktinghjälp, katastrofbistånd och vissa sociala insatser är direkt riktade till människor. Andra samarbetsprojekt har som mål att indirekt nå enskilda människor genom att något kollektivt skall fungera bättre, kanske en region, en stadsdel, en sektor eller ett nationellt organ. Förvaltningsbistånd, tekniskt bistånd till planeringsorgan inom t.ex. hälsovård, utbildning, etc. är exempel på sådana insatser, liksom betalningsbalansstöd, industriprojekt och infrastrukturutveckling.

Ytterligare ett antal utvecklingsinsatser har en global karaktär, dvs. de kan inte genomföras enbart på nationell basis utan förutsätter analys, förhandlingar och samarbete mellan nationer. Miljöproblem är ofta av det slaget men även annat utvecklingssamarbete kan bedrivas effektivare på nationsöverskridande nivå. Tekniken med landramsfinansierat bistånd är främst inriktad på samarbete stat till stat för att nå mål på landnivå och i viss utsträckning på individnivå (för det senare är det dock allt vanligare att biståndet går utanför landramarna — direkt via frivilligorganisationer till mottagarna). Vid utvecklingssamarbete på övernationell eller global nivå är det mycket svårt — i de flesta fall t.o.m. omöjligt — att använda landramstekniken.

Slutligen kan det landramsprogrammerade biståndet lämpa sig mindre väl för vissa insatser som söker främja särskilda av givaren prioriterade teman, t.ex. miljö- eller kvinnoinriktat bistånd.

Slutsatsen av de här förda resonemangen är att landramsprogrammerat bistånd har betydande fördelar när det gäller att bedriva ett fördjupat samarbete som skall ha stora effekter på nationell nivå med ett begränsat antal länder som i stor utsträckning är beroende av givarfinansiering för sin utvecklingsbudget. Den svenska biståndspolitiken har emellertid mål som kräver även andra former av samarbete. Detta är orsaken till att icke-landramsfinansierat bistånd förekommer i växande utsträckning såväl i programländer som i icke-programländer. I programländerna låg 1987/88 och 1988/89 mer än en fjärdedel av de totala svenska bilaterala biståndsutbetalningarna utanför landramarna. Dessa förhållanden belyses mera i detalj i nästa avsnitt.

4.2 Utvecklingen av icke-landsramfinansierat bistånd

Under 1987/88 mottog 34 u-länder (inklusive de 17 programländerna) vart och ett mer än 10 milj. kr. i svenskt bistånd. 1988/89 hade siffran vuxit till 45 länder. 1987/88 gavs två icke-programländer mer bistånd än de programländer som hade den minsta landramen. 1988/89 erhöll fem icke-programländer mer bistånd än det minsta programlandet. Totalt för hela programlandskretsen ökade utbetalningarna (landram och övrigt) med 2% eller 87 milj. kr. mellan 1987/88 och 1988/89. Samtidigt ökade det totala stödet till icke-programländer med 63% eller 501 milj. kr. Av detta faller närmare 200 milj. kr. på Kina i form av u-krediter. Detta illustreras i tabellerna 4.1, 4.2 och 4.3 och i bilaga 4.

Tabell 4.1. Utbetalningar till programländer och icke-programländer 1987/88 och 1988/89

	Utbetalt 1987/88	Andel i procent	Utbetalt 1988/89	Ökning i procent	Andel i procent
Programländer	4 204	62	4 291	+ 2	56
Icke-programländer	798	12	1 299	+ 63	17
Ofördelat	1 748	26	2 136	+ 22	27
Totalt	6 750	100	7 726	+ 14,5	100

Tabell 4.2. Utbetalningar 1987/88 och 1988/89 till de 10 största icke-programländerna

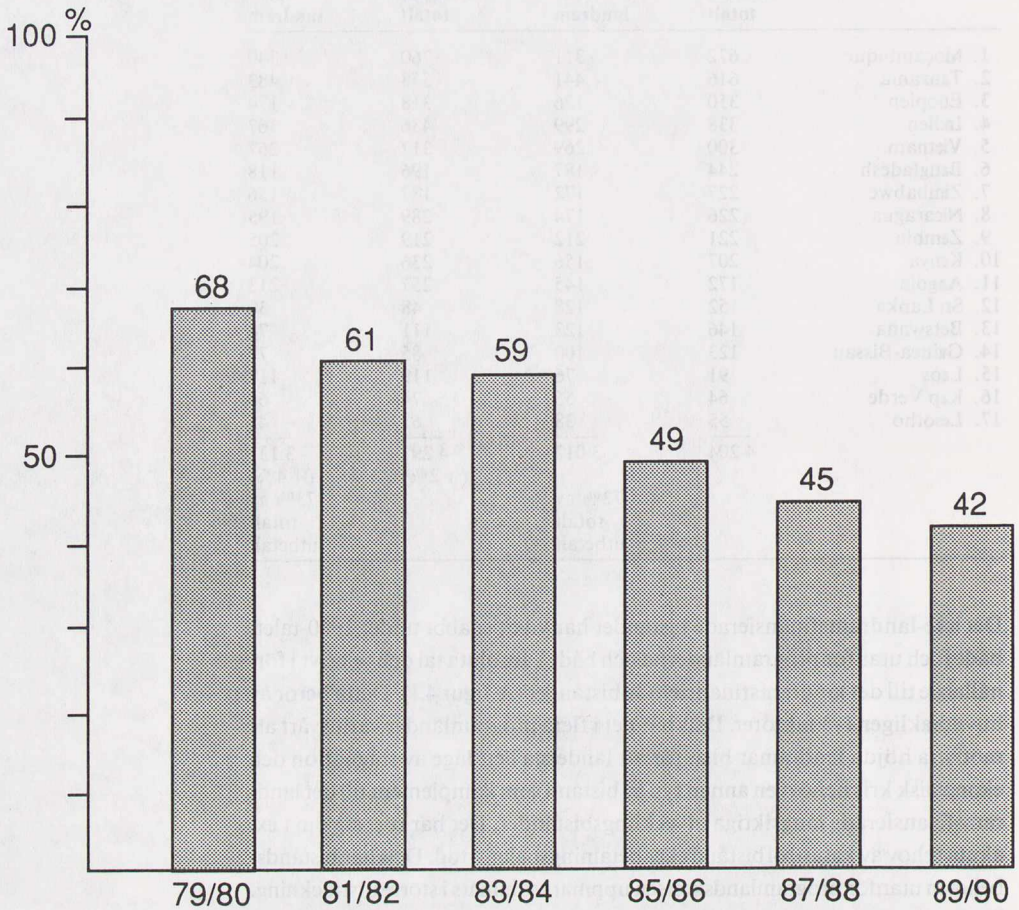
Land	87/88	Land	88/89
1. Kina	110	1. Kina	304
2. Algeriet	96	2. Algeriet	147
3. Uganda	53	3. Afghanistan*	144
4. Sudan	42	4. Pakistan	65
5. Pakistan	40	5. Sudan	52
6. Arabrepubliken Yemen	38	6. Costa Rica	46
7. Afghanistan*	33	7. Marocko	46
8. Somalia	28	8. Zaire	32
9. Cuba	27	9. Uganda	30
10. Costa Rica	22	10. Tunisien	23
	489		889
			+ 82%

*Avser flyktingar och organisationer utanför Afghanistan

Land	87/88 Utbetalt totalt	Varav landram	88/89 Utbetalt totalt	Varav landram
1. Moçambique	672	311	760	340
2. Tanzania	616	441	578	483
3. Etiopien	350	126	318	174
4. Indien	338	299	436	367
5. Vietnam	300	269	317	267
6. Bangladesh	244	187	196	118
7. Zimbabwe	227	172	187	156
8. Nicaragua	226	174	289	195
9. Zambia	221	212	219	205
10. Kenya	207	156	236	204
11. Angola	172	145	257	213
12. Sri Lanka	152	128	48	30
13. Botswana	146	123	111	74
14. Guinea-Bissau	123	100	85	77
15. Laos	91	76	119	117
16. Kap Verde	64	55	74	66
17. Lesotho	55	38	61	45
	4 204	3 012	4 291 (+ 2%)	3 131 (+ 4%)
		72% av totalt utbetalt		73% av totalt utbetalt

Det icke-landramsfinansierade biståndet har vuxit snabbt under 1980-talet, både i och utanför programländerna och både i absoluta tal och relativt i förhållande till det landramsfinansierade biståndet (se figur 4.1). Detta beror av huvudsakligen två faktorer. Dels har det i flera programländer varit svårt att motivera höjda landramar bl.a. för att länderna i ett läge av stagnation och ekonomisk kris behövt en annan typ av bistånd som komplement till det landramsfinansierade långsiktiga utvecklingsbiståndet. Det har rört sig om t.ex. akuta behov av katastrofbistånd eller betalningsbalansstöd. Dels har biståndsbehoven utanför programlandskretsen uppmärksammats i större utsträckning. Detta gäller såväl andra fattiga länder som medelinkomstländer. Här handlar det om allt ifrån katastrofbistånd till infrastrukturstöd genom u-krediter.

Figur 4.1. Det landramsfinansierade biståndets procentuella andel av det bilaterala biståndet, 1979/80—1989/90



Not: Landramsfinansierat bistånd avser landramen plus särskilda landramskostnader. Det bilaterala biståndet består av budgetposterna III.C2-C8.

4.2.1 Bistånd genom SIDA

En betydande del av biståndet till länder utanför programländerna ges via SIDA. Det kan gå till enskilda organisationer för projektbistånd, katastrofbistånd och humanitärt bistånd. Riktlinjerna för sådana insatser gör ingen åtskillnad mellan programländer och andra länder. SIDA ger också bidrag till utvecklingsprojekt i andra länder genom anslagsposter för regionala insatser, särskilda program och särskilda miljöinsatser. Tabell 4.4 visar hur stor del av SIDA:s utvecklingssamarbete som går via landramar respektive via andra poster.

Det bör dock noteras att även icke-landramsfinansierat bistånd i stor utsträckning går till programländer. Flera katastrofinsatser har t.ex. gjorts i Etiopien som är ett programland. Vissa år har katastrofbiståndet överskridit landramen. Ett annat exempel är Moçambique där utbetalningarna 1988/89

fördelade sig på landramsmedel 340 milj. kr., skuldletttnadsåtgärder 203 milj. kr., katastrofbistånd 131 milj. kr., regionala insatser och särskilda program 62 milj. kr. Därutöver utbetalades smärre belopp genom enskilda organisationer, SAREC etc. Av de totala utbetalningarna utgjorde landramsmedlen 45%. En översiktlig genomgång tyder på att drygt hälften av SIDA:s icke-landramsfinansierade bistånd går till programländerna.

Tabell 4.4 visar hur SIDA:s verksamhet fördelar sig på olika typer av samarbete. Andelen icke-landramsfinansierat bistånd har ökat raskt under 1980-talet. Enbart från 1988/89 till 1989/90 ökade detta med 3 procentenheter, från 44% till 47%. I bilaga 4 ges en översikt över det bilaterala biståndets anslagsformer och deras storlek.

Tabell 4.4 Bilateralt utvecklingssamarbete genom SIDA (milj. kr). Anslag fördelade på landramsfinansierat(1) och icke landramsfinansierat bistånd(2)

	1988/89	1989/90
(1) Landramsfinansierat bistånd	3 100	3 285
(2) Icke-landramsfinansierat bistånd		
— Regionala insatser	285	305
— Humanitärt bistånd	530	540
— Katastrofbistånd, stöd till återuppbyggnad m.m.	615	800
— Bistånd genom folkrörelser och andra enskilda organisationer	525	575
— Särskilda miljöinsatser	63	225
— Särskilda program	336	328
— Övrigt	119	132
Summa (2)	2 473	2 905
Summa (1+2)	5 573	6 190
(2) som procent av (1+2)	44	47

Det totala bilaterala biståndet till länder utanför programlandskretsen innefattar inte bara SIDA-medel utan även betydande delar av övriga biståndsorganers verksamhet. Det är svårt att ange någon exakt storlek, eftersom verksamheterna ofta skär in i varandra och inte särredovisas på länder. I det följande skall vi försöka göra en grov uppskattning av stödet till andra länder från de andra biståndsorganen.

4.2.2 Bistånd genom BITS

BITS verksamhet kan delas upp på tekniskt samarbete, internationella kurser och u-krediter. Det tekniska samarbetet syftar främst till överföring av teknologi genom bidrag till konsultstudier, utbildning, institutionssamarbete, försöksutrustning, personutbyte, kulturellt samarbete samt i vissa fall finansiellt stöd. De internationella kurserna ges i Sverige med syfte att ge en kort men avancerad utbildning för beslutsfattare och tekniker på hög nivå. Deltagarna kommer från alla u-länder — totalt har ett nittiototal länder varit representerade. U-krediterna utgår volymmässigt den största delen av verksamheten. En minskande del av dessa återfinns i programländerna.

Anslaget för BITS tekniska bistånd (inklusive kurser) har ökat från 53 milj. kr. 1982/83 till 210 milj. kr. 1989/90. BITS anslag för u-krediter har ökat från 59 milj. kr. 1982/83 till 400 milj. kr. 1989/90. Eftersom programländerna ofta har låg och minskande kreditvärdighet kommer de sällan i fråga för u-krediter,

speciellt inte för större belopp — Indien utgör dock ett undantag. Av BITS totala anslag på 610 milj. kr. går uppskattningsvis ett genomsnittligt år 90% till andra länder än programländerna.

4.2.3 Bistånd genom SAREC

SAREC:s verksamhet inrymmer stöd till internationella forskningsprogram, stöd till forskning i och forskningssamarbete med länder i Afrika, Asien och Latinamerika, samt stöd till svensk u-landsforskning. De mest betydande samarbetsländerna finns i programlandskretsen, men SAREC har också bilateralt samarbete med andra länder. Av SAREC:s anslag går f.n. cirka 40% till internationella forskningsprogram. Dessa liksom stödet till regionala program är inte landredovisade. Av det bilaterala stödet går en helt övervägande del eller 95 milj. kr. till programländerna.

4.2.4 Bistånd genom Swedfund

Av Swedfunds 35 projekt ligger 14 utanför programlandskretsen. Men det bokförda värdet av investeringarna på de 14 projekten utgör knappt tre fjärdedelar av det investerade kapitalet. Projektet utanför programlandskretsen är större, speciellt projekten i Kina och Egypten.

4.2.5 Bistånd genom IMPOD

IMPOD:s aktiviteter rör huvudsakligen den svenska marknaden och det är därför svårt att säga vilka u-länder som har mest nytta av dem. Det största intresset för IMPOD-aktiviteter kommer från Asien, främst Indien. Men IMPOD driver också projekt bl.a. med företag från programländer. En grov uppskattning ger vid handen att ca 50% av verksamheten hamnar inom programländerna — detta av en årlig budget på ca 20 milj. kr.

4.2.6 Översiktlig sammanfattning av det icke-landramsfinansierade biståndet

Den ovan förda diskussionen sammanfattas i tabell 4.5.

Tabell 4.5. En uppskattning av det icke-landramsfinansierade bilaterala biståndets fördelning på programländer och icke-programländer 1989/90 (milj. kr.)

	Icke-program-länder	Programländer
SIDA	1 400	1 505
BITS	550	70
SAREC	220*	95
IMPOD	10	10
Projektbistånd	70	—
Skuldlätnads-åtgärder	70	570
Totalt	2 320	2 250

* I beloppet ingår SAREC:s internationella och regionala stöd som inte särredovisas på länder. Sannolikt hamnar en stor del av detta bistånd i programländerna.

År 1989/90 uppskattas biståndet till länder utanför programlandskretsen till ca 2 320 milj. kr., vilket motsvarar drygt 20% av de totala biståndsanslagen på 11 660 milj. kr. eller 30% av det bilaterala biståndet på sammanlagt 7 837 milj. kr. (anslag C2 + C3). Detta kan jämföras med det landramsfinansierade biståndet som uppgår till totalt 3 285 milj. kr. eller drygt 40% av de bilaterala anslagen.

Biståndsorganen redovisar, som nämnts, inte verksamheten annat än delvis i ländertermer. Därför vill vi understryka att det är en *uppskattning* som är inexact, men indikerar storleken. Siffrorna stöds också av den tillgängliga om än något trubbiga utbetalningsstatistiken som visar att något mer än hälften av det totala icke-landramsfinansierade biståndet hamnar i icke-programländer. I utbetalningsstatistiken för 1988/89 redovisas 1 299 milj. kr. i icke-programländer och 1 160 milj. kr. i programländer. Till detta kommer dock en stor post, 2 136 milj. kr., som inte är uppdelad på länder, se tabell 4.6.

Tabell 4.6. Utbetalningar 1988/89 fördelade på landramsfinansierat och icke-landramsfinansierat bistånd

Kategori	Belopp (milj. kr.)
1. Landramsfinansierat	3 131
2. Icke-landramsfinansierat i programländer	1 160
3. Bistånd utanför programlandskretsen	1 299
4. Ej redovisat på land	2 136
Summa	7 726

Som framgår av tabell 4.5 är det framför allt en stor del av SIDA:s icke-landramsfinansierade bistånd som går till programländerna. Det består av regionala insatser, särskilda program, bistånd genom folkrörelser och frivilligorganisationer och katastrofinsatser. Många av dessa insatser hanteras inom ett landprogrammerat synsätt.

Som exempel på hur de olika organen arbetar kan vi ta Tanzania som har en landram på 540 milj. kr. Tanzania är också ett av SAREC:s samarbetsländer med åtaganden för 9 milj. kr. Swedfund deltar i tre projekt i Tanzania och i anslutning till dessa finansierar BITS tekniskt samarbete. Tanzania sänder deltagare till BITS internationella kurser och ett antal andra organisationer arbetar i Tanzania, t.ex. Swedish Cooperative Centre, Svensk Volontärverksamhet, kyrkliga organisationer och andra folkrörelseorgan — i stor utsträckning finansierade av SIDA. IMPOD arbetar också med att hjälpa tanzaniska företag in på den svenska marknaden. Dessutom erhöll Tanzania betalningsbalansstöd, som bereds i samarbete mellan SIDA och utrikesdepartementet. De totala *utbetalningarna* till Tanzania var 1988/89 578 milj. kr., varav utbetalningarna inom landramen svarade för drygt 80%.

Andelen av biståndet till programländerna som är landramsfinansierad har de senaste åren i genomsnitt varit ca 70% enligt utbetalningsstatistiken. Dock går sannolikt en stor del av de i utbetalningsstatistiken ofördelade medlen till programländer, varför andelen snarare torde vara kring 60%. Variationerna mellan länderna är dock betydande. För vidare information se tabell 4.3 samt bilaga 4.

Utvecklingen har gått snabbt. För 10 år sedan utgjorde det landramsfinansierade biståndet 68% av det totala bilaterala biståndet och 48% av biståndsbudgeten. De delar av det icke-landramsfinansierade biståndet som vuxit snabbast finns inom SIDA:s anslag. Även BITS anslag och under de senaste åren de särskilda skuldåtgärdsåtgärderna har haft en snabb tillväxttakt. Figur 4.2 visar fördelningen på programländer och icke-programländer av landramsfinansierat och icke-landramsfinansierat bistånd.

Figur 4.2. Bilateralt utvecklingssamarbete, uppskattad fördelning av anslag 1989/90 (milj. kr.)

Programländer		Icke-programländer
1 (42%)	2 (28%)	3 (30%)
Landramsfinansierat	Icke-landramsfinansierat	

1	Landramsfinansierat bistånd	3 285	(42%)
2	Icke-landramsfinansierat bistånd till programländerna	2 250	(28%)
1+2	Totalt bistånd till programländerna	5 535	(70%)
3	Bilateralt bistånd till andra länder än programländerna	2 320	(30%)
2+3	Bilateralt icke-landramsfinansierat bistånd	4 570	(58%)

4.2.7 Bistånd till länder utanför programlandskretsen

Men låt oss återgå till de länder som får bistånd utan att tillhöra programlandskretsen. Vilka är dessa?

Svaret på frågan beror på när frågan ställs. Det icke-landramsfinansierade biståndet är mera flexibelt och ad hoc-betonat. Kina har tidigare under flera år varit den största mottagaren men f.n. beviljas inget nytt bistånd på grund av den politiska utvecklingen. Arabrepubliken Yemen har varit en betydande mottagare, men det är ett stort u-kreditfinansierat projekt som svarat för volymen utbetalningar. Landet har inte så många andra kontakter med Sverige och när pro-

jektet är slut försvinner kanske landet som samarbetspartner. Med andra länder har Sverige ett mera permanent samarbete, t.ex. Tunisien, Algeriet och Pakistan. Men även det kan förändras snabbt t.ex. om den politiska situationen i dessa länder förändras. Tabell 4.7 visar storlek och typ av bistånd till de tio största icke-programländerna 1988/89.

Tabell 4.7. Utbetalningar till de 10 största icke-programländerna budgetåret 1988/89

Land	Belopp (milj. kr.)	Typ av bistånd									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Kina	304		X	X	X	X	X	X	X	X	X
Algeriet	147	X	X		X		X	X	X		
Afghanistan*	144	X	X								
Pakistan	65	X	X	X		X	X	X	X	X	
Sudan	52	X	X		X		X			X	
Costa Rica	46	X	X	X	X	X			X	X	
Marocko	46			X			X	X			
Zaire	32			X							
Uganda	30	X	X	X	X	X					X
Tunisien	23		X	X	X		X	X	X		
Summa	889										

* Avser flyktingar och organisationer utanför Afghanistan

Typ av bistånd

- 1 Katastrofbistånd
- 2 Bistånd genom folkrörelser och enskilda organisationer
- 3 Särskilda program och regionala insatser
- 4 Livsmedelsbistånd
- 5 Forskningsbistånd genom SAREC
- 6 Tekniskt samarbete genom BITS
- 7 U-krediter genom BITS
- 8 IMPOD:s bistånd
- 9 Swedfunds bistånd
- 10 Skuldlätnadsåtgärder

4.2.8 Det icke-landramsfinansierade biståndet i framtiden?

Hur kommer då det icke-landramsfinansierade biståndet att utvecklas under 1990-talet?

Det är givetvis en fråga för riksdag och regering men förutsättningarna beror bl.a. på vilka organisationsformer och vilka arbetsmetoder som utformas. Storleken av det icke-landramsfinansierade biståndet är beroende av tre faktorer, de totala biståndsanslagens storlek, landramarnas och det multilaterala biståndets andel av biståndsanslagen. Dessa tre förutsättningar behandlas nedan.

1) Vid fortsatt ekonomisk tillväxt i Sverige

För det första antar vi att den ekonomiska tillväxten i Sverige kommer att vara fortsatt positiv. Utan att gå in på någon bedömning av de olika prognoser som finns kan vi säga att om BNP växer med 2% per år under 1990-talet kommer biståndsanslagen att uppgå till drygt 14 miljarder kr. år 1995 och till närmare

16 miljarder kr. år 2000 i reala siffror eller till 18 respektive 24 miljarder kr. vid 5% inflation. Allt under förutsättning att biståndsanslagen fortsätter att vara 1% av BNI. Det vill säga att om Sverige har en relativt låg ekonomisk tillväxt och om ambitionsnivån i biståndspolitikerna är oförändrad — då kommer biståndsanslagen att öka realt med 20% under detta decennium.

Skulle Sveriges tillväxt bli något högre, säg 3%, kommer biståndsvolymen att bli 17 miljarder kr. år 2000 i reala termer eller 26 miljarder kr. vid 5% inflation. Men minst lika intressant som att spekulera om förändringar i BNP är frågan om biståndet skall utgöra 1% av BNI. Flera partier förespråkar en ökning av biståndsanslagen. Visserligen tillhör Sverige de länder som ger störst andel av BNI i bistånd, men både Nederländerna, Norge och Danmark ger en större eller lika stor andel. Vill vi fortsätta att vara ett föregångsland när det gäller volymen på utvecklingsamarbete kommer anslagen som del av BNI att höjas. Bl.a. utvecklingen i Östeuropa kan motivera detta. Tabell 4.8 presenterar tre scenarier kring tänkbara förändringar.

Tabell 4.8. Tre scenarier över biståndsanslagen under 1990-talet (miljarder kr)

	1		3		3	
1990/91	13,0		13,0		13,0	
1991/92	13,3	(13,9)	13,4	(14,0)	14,6	(15,3)
1992/93	13,5	(14,9)	13,8	(15,2)	14,9	(16,4)
1993/94	13,8	(15,9)	14,2	(16,4)	15,2	(17,5)
1994/95	14,1	(17,0)	14,6	(17,7)	15,5	(18,8)
1995/96	14,4	(18,2)	15,1	(19,1)	15,8	(20,1)
1996/97	14,6	(19,5)	15,5	(20,6)	16,1	(21,5)
1997/98	14,9	(20,9)	16,0	(22,3)	16,4	(23,0)
1998/99	15,2	(22,3)	16,5	(24,1)	16,7	(24,6)
1999/2000	15,5	(23,9)	17,0	(26,0)	17,1	(26,3)

Not: Alla belopp anges i fast penningvärde, i parentes anges motsvarande belopp vid 5% inflation.

Förutsättningar:

Scenario 1	BNP-tillväxt 2% per år Biståndsanslag 1% av BNI
Scenario 2	BNP-tillväxt 3% per år Biståndsanslag 1% av BNI
Scenario 3	BNP-tillväxt 2% per år Biståndsanslag 1,1% av BNI

En ökning till 1,1% av BNI till år 1995 skulle innebära en biståndsbudget på realt närmare 16 miljarder kr. (under förutsättning av en tvåprocentig tillväxttakt eller 20 miljarder kr. vid 5% inflationstakt).

Slutsatsen är att en fortsatt real ökning av biståndsvolymen verkar trolig, dels automatiskt som en följd av tillväxten i den svenska ekonomin, och dels inte helt uteslutet som en följd av politiska beslut om en höjd ambitionsnivå. Det framstår som sannolikt att biståndet år 1995 kommer att vara i storleksordningen 14 till 15 miljarder kr. i dagens penningvärde eller 18 till 19 miljarder kr. i löpande priser vid 5% årlig inflation.

2) Vid oförändrade reala landramar

För det andra är det osäkert om landramarna i programländerna kommer att öka mer än inflationen. I några av de stora mottagarländerna har de varit

oförändrade, eller växt långsamt, under mitten av 1980-talet. I flertalet fall har ramarna minskat i reala termer. En översikt av utvecklingen under en tioårsperiod visas i tabell 4.9.

Flera programländer har betydande reservationer från det ena året till det andra. Landramarna har i flera fall varit för stora för att kunna utnyttjas effektivt med den tillämpade beredningstekniken. Detta innebär inte att det inte finns behov av bistånd, men det innebär att systemet inte förmår använda medlen i förväntad takt.

Beredningskapaciteten hos de mottagande länderna, såväl som hos de svenska biståndsmyndigheterna räcker inte till med nuvarande förutsättningar. Det är säkerligen en orsak till att icke-landramsfinansierade biståndsformer ökat kraftigt, som visats ovan, även i programländerna. En annan viktig orsak är önskan att undvika en långsiktig bundenhet för hela biståndet i den situation av krisanpassning som präglade flertalet programländer. Landramen finansierar det stabila och långsiktiga utvecklingssamarbetet och utgör därmed kärnan i biståndet. Detta har i ökande utsträckning behövt kompletteras med mer akuta och kortsiktiga insatser i den politiska, ekonomiska och försörjningsmässiga kris som flertalet programländer befunnit sig i under 1980-talet. I vissa fall har Sverige varit en stor biståndsgivare och tveksamhet har funnits att ytterligare öka landramen av det skälet.

Även politiskt har det funnits en önskan att utveckla biståndsformer både i och utanför programländerna som ligger utanför landramssystemet.

Tabell 4.9. Landramarnas utveckling 1979/80—1989/90 (milj. kr.)

Land	Landram 1979/80	Landram 1989/90	Landram 1989/90 uppräknad till 1979/80 års realnivå	Differens
Angola	70	170	151	+ 19
Bangladesh	120	135	259	- 124
Botswana	60	95	129	- 34
Etiopien	70	145	151	- 6
Guinea Bissau	55	80	119	- 39
Indien	290	380	626	- 246
Kap Verde	23	65	50	+ 15
Kenya	95	140	205	- 65
Laos	45	85	97	- 12
Lesotho	14	35	30	+ 5
Moçambique	140	395	302	+ 93
Sri Lanka	90	70	194	- 124
Tanzania	345	540	745	- 205
Vietnam	400	300	864	- 564
Zambia	105	240	226	+ 14
	1 922	2 875	4 148	./..1273
Övriga länder*	186	410		
Totalt	2 108	3 285	4 553	./..1268

* Länder som antingen avvecklats sedan 1979/80 eller som tillkommit efter 1979/80 (Zimbabwe och Nicaragua).

Sett över 1980-talet har landramarna inte bara minskat som andel av det bilateral biståndet (se figur 4.1) utan även i reala tal. Endast ett fåtal år under 1980-talet har landramarna ökat mer än inflationen. Motsatsen har varit det vanliga. Om landramarna i dag reallt skulle motsvara 1979/80 års nivå skulle de uppgå

till 4 553 milj. kr. mot faktiska 3 285 milj. kr. Den reala minskningen är alltså 1 268 milj. kr eller drygt en fjärdedel av 1979/80 års nivå (se tabell 4.9). Endast fem av 15 programländer har ökat sina ramar i reala tal under perioden.

Om 1980-talets trend av kraftigt minskande reala landramar vänder kan vi, kanske optimistiskt, räkna med att landramarnas reala nivå ligger kvar på ca 3 300 milj. kr. Vi antar i dessa resonemang att det landramsfinansierade biståndet kommer att ligga kvar på realt ca 3,3 miljarder kr. per år — för så vitt inte flera nya programländer kommer till. I löpande priser skulle det innebära landramar 1990/91 på ca 3,5-3,6 miljarder kr.

3) Vid oförändrad andel multilateralt bistånd

Här utgår vi från att bidragen till internationella biståndsprogram behåller sin andel av biståndsbudgeten. De bidrag det rör sig om går till de olika FN-organen, Världsbanken, regionala utvecklingsbanker och andra multilaterala organisationer som finansieras över CI-anslaget.

CI-anslaget som andel av de totala biståndsanslagen har sedan 1979/80 varierat mellan som lägst 27,6% och som högst 29,8%. Det har således visat sig vara så gott som en konstant andel av biståndet. Det är därför naturligt att vi i det här sammanhanget kan utgå från att det multilaterala biståndets andel av biståndsbudgeten kommer att vara oförändrad, dvs. ca 30%. Det bör dock tillfogas att det multilaterala biståndet får närvarande ses över av såväl det nordiska FN-projektet som den under 1989 tillsatta statliga utredningen om det multilaterala biståndet. Båda dessa översyner kommer att lämna sina förslag under 1991.

Slutsatser

Samtliga dessa antaganden görs givetvis med reservation för att politiska beslut kan ändra förhållandena. Men mot den angivna bakgrunden är det realistiskt att anta att det icke-landramsfinansierade bilaterala biståndet fortsätter att expandera under 1990-talet. Frågan är då hur en växande biståndsvolym skall fördelas på olika samarbetsformer. Tabell 4.10 illustrerar hur det kan se ut år 1995 förutsatt att

- landramsbiståndet och det multilaterala biståndet utvecklas som nämnts och
- det icke-landramsfinansierade biståndet genom SIDA och övriga biståndsorgan som hittills fortsätter att absorbera en stor del av den reala ökningen i biståndsanslagen.

Tabell 4.10 är varken en prognos eller ett exempel på en önskad utveckling. Den illustrerar endast vad som skulle hända mot bakgrund av diskussionen ovan om de olika anslagsposternas utveckling. Om vi drar ut 1980-talets trend och utgår från att det är det i sig mycket diversifierade icke-landramsfinansierade biståndet inom såväl SIDA som övriga biståndsorgan som ökar mest även i 1990-talets bistånd kan detta komma att växa med ganska stora belopp.

Om vi antar att en stor del av ett växande biståndsanslag kommer att användas för icke-landramsfinansierat bilateralt bistånd kan vi fråga oss vilka länder detta kommer att gå till och för vilken typ av verksamhet? Om vi bortser från SAREC och de särskilda skuldlätnadsåtgärderna har det icke-landramsfinansierade biståndet sökt sig ut via två huvudfäror:

- (1) genom SIDA för speciella ändamål i programländerna samt i andra låginkomstländer — huvudsakligen för infrastrukturprojekt och för att nå individer med hälsovård, livsmedel och utbildning, samt
- (2) genom BITS för infrastrukturutveckling och teknologiöverföring för industri och näringsliv i framför allt låg- och medelinkomstländer utanför programlandskretsen.

Diskussionen visar att, under förutsättning av oförändrat 1-procentmål, 2% ekonomisk tillväxt, oförändrat reallanddragsbistånd och oförändrad andel multilateralt bistånd, kommer det icke-landdragsfinansierade biståndet att bestå av ytterligare en halv miljard kr. om fem år och 2 miljarder kr. mer om 10 år i fast penningvärde och mer än det dubbla med nuvarande inflationstakt.

Skulle några av de andra variablerna förändras, t.ex. att biståndets andel av BNP ökar, kommer troligtvis det icke-landdragsfinansierade biståndet att öka ytterligare. Alla dessa faktorer sammantagna pekar på ett behov av organisatorisk anpassning.

Tabell 4.10. Tre scenarier för biståndsanslagens fördelning år 1995 (miljarder kr.)

	Scenario*					
	1		2		3	
Totalt biståndsanslag	14,4	(18,2)	15,1	(19,1)	15,8	(20,1)
Multilateralt bistånd**	4,3	(5,5)	4,5	(5,7)	4,7	(6,0)
Bilateralt landdragsfinansierat bistånd	3,6	(4,6)	3,6	(4,6)	3,6	(4,6)
Övrigt***	0,7	(0,9)	0,8	(1,0)	0,9	(1,1)
Bilateralt icke-landdragsfinansierat bistånd	5,8	(7,2)	6,2	(7,8)	6,6	(8,4)

* Scenarierna bygger på samma antaganden om tillväxt och biståndsanslag som beskrevs i tabell 4.8. Siffrorna i parentes inkluderar 5% inflation. Realnivån är uttryckt i 1990 års priser.

** Anslagsposten C1. Antas vara konstant 30% av totala biståndsanslaget.

*** Posten innehåller myndigheternas administrationskostnader, vissa utbildningsinsatser, avräkningar etc.

Slutligen måste vi uppmärksamma att alla de scenarier vi behandlat visar tillväxtförlopp. Men vad händer om Sveriges ekonomiska tillväxt blir mycket låg eller negativ? Om biståndsviljan och därmed anslagen sjunker? Det är inte troligt, men det kan förtjäna påpekas att på samma sätt som det icke-landdragsfinansierade biståndet absorberar en stor del av ökade anslag så kan det förväntas minska betydligt mer än övriga poster om det totala biståndet skulle minska.

4.3 Behovet av utvecklingssamarbete och utbud av bistånd

Vi har angett vilka mål svenskt utvecklingssamarbete har och hur mycket resurser som skulle finnas tillgängliga för detta. Nu skall vi kort belysa frågan om vilket behov det finns av dessa resurser och hur det behovet manifesteras — med tonvikt på behoven i andra u-länder än dem som är programländer för svenskt bistånd. Sedan skall vi diskutera vad Sverige kan och vill erbjuda i förhållande till dessa behov.

Det saknas heltäckande statistik om fattigdom, men olika källor pekar på försämrade villkor i många u-länder. I volymen "World Development Report 1988" konstaterar Världsbanken att mellan 1970 och 1980 ökade antalet människor med bristfällig kost i u-länderna från 650 miljoner till 730 miljoner. Sedan 1980 har situationen blivit betydligt sämre. Den ekonomiska tillväxten har stagnerat, löner och sysselsättning har gått ned. Sjunkande råvarupriser har drabbat bönderna och många regeringar har skurit ned tjänster inom utbildning, sjukvård och andra sociala sektorer. Det har enligt Världsbanken skett en klar och tydlig tillbakagång när det gäller barns hälsa, näringsstandard och utbildning. En studie visar att 21 u-länder av 35 hade lägre kaloriintag per invånare 1985 än 1965. Den förväntade livslängden har sjunkit i flera afrikanska länder.

Om fattigdomen kommer att fortsätta att öka under 1990-talet är en öppen fråga. En enkel framskrivning av trenderna från 1960 skulle helt klart visa att ett större antal människor kommer att befinna sig under "fattigdomsstrecket", oavsett om tillväxten för övrigt är relativt gynnsam. Det finns egentligen ingen grund att förvänta sig att antalet fattiga kommer att minska, det troligaste är att de kommer att bli flera.

Det är dock viktigt att differentiera bilden mellan kontinenterna. Stora delar av Asien befinner sig i ett skede av stark och i flera fall accelererande tillväxt. Samtidigt är det i Asien som den största mängden fattiga människor bor. I Afrika syns vissa blygsamma tecken på att den stagnation och tillbakagång som präglade 1980-talet är på väg att brytas. I Latinamerika är bilden splittrad med ett antal länder i akut ekonomisk kris. De olika förhållandena innebär också olika behov av bistånd, alltifrån skuldlettadsåtgärder, kapitaltillskott och investeringsmedel över kunskapsöverföring och samarbete inom samhällsbyggande till rent humanitärt stöd.

Att identifiera sektorer som kan dra nytta av biståndsinsatser är inte svårt. En lärdom av tre årtiondens biståndsinsatser är dock att enstaka projekt står eller faller med den makroekonomiska miljön de skall utvecklas inom. Därför kan ett utvecklingssamarbete som är inriktat på att utforma eller förbättra instrumenten och metoderna för utvecklingspolitiken vara väl så ändamålsenligt som ett mera direkt målorienterat bistånd av projektkaraktär. Många u-länders problem är inte främst resursknappheten i sig — även om denna knapphet är svår — utan oförmågan att till fullo utnyttja de resurser, inklusive bistånd, som faktiskt finns.

Det kan vara väl så värdefullt att stärka utformningen av näringslivspolitikerna som att starta ett företag. Stöd till finansdepartement, skattemyndigheter och andra förvaltningsområden kan också vara effektiva sätt att bidra till utvecklingen. Inte för att i första hand utforma politiken utan för att rådgöra om de instrument som används för att verkställa den och de konsekvenser dessa instrument har. Förutom kapital och tekniskt kunnande kan kunskap om samhällsorganisation och kunskapsutveckling vara väl så viktiga för länder som börjar konfronteras med ett modernare samhälles problem.

På ett allmänt plan har alla länder behov av utvecklingssamarbete med andra länder. I en värld som i snabb takt integreras växer behoven av samarbete kring utvecklingsfrågor, vare sig det handlar om ekonomi, skulder, miljö, flyktingar eller andra stora frågor. Frågor om ömsesidigt beroende och gemensamt in-

tresse kommer i förgrunden. Även det biståndsfinansierade utvecklingssamarbetet tar många olika former då behoven varierar stort mellan länder.

I Östeuropa är kanske behoven främst politisk och ekonomisk systemutveckling genom samarbete snarare än biståndsfinansierat kapitaltillskott. Fattiga men snabbt växande u-länder som de sydostasiatiska och Botswana har andra behov av utvecklingssamarbete än stagnerande u-landsekonomier. Det går inte a priori att ange några speciella sektorer.

Vårt bistånd har under de senaste 25 åren främst varit ett uttryck för solidaritet med de fattiga folken på de tre u-landskontinenterna. Det har syftat till att överföra resurser och kunnande — till kunskaps- och institutionsutveckling. Ett allt viktigare inslag i utvecklingssamarbetet med fattigare, men också med mer utvecklade u-länder, är ett organiserat erfarenhetsutbyte kring hur samhällsproblem av olika slag kan tacklas, institutioner byggas upp, kunskap utvecklas, etc.

Vi har anfört att antalet fattiga människor troligtvis kommer att öka inom stora delar av u-världen även vid en förbättrad ekonomisk tillväxt, och att utsikterna för ekonomisk tillväxt är relativt ogynnsamma för många länder i Latinamerika och Afrika under den närmaste framtiden. Det senare kan dock ändras ganska snabbt visar efterkrigstidens erfarenheter. Det finns å andra sidan anledning att tro att miljöproblemen kommer att accentueras ytterligare både som en oberoende kraft och till följd av dessa båda tendenser.

Miljöproblemen hänger samman med utveckling. Kommersiell överexploatering, fattigdom och okunnighet är viktiga orsaker till miljöförstöring i form av avskogning, jorderosion och ökenbildning. Det finns all anledning att tro att det finns ett stort och växande behov av kunskapsöverföring och gemensam kunskapsutveckling när det gäller utformning av miljöpolitik.

De mänskliga rättigheterna saknar ett fullvärdigt skydd i de flesta länder. Under 1980-talet har situationen förbättrats och många diktaturer har förändrats till mera demokratiska samhällsskick. Många länder i Latinamerika är exempel på det, liksom Pakistan och Filippinerna. Den mest spektakulära utvecklingen har givetvis ägt rum i Östeuropa. I några fall har fredsprocesser initierats i områden som varit i konflikt, t.ex. Namibia, Centralamerika, Angola, Sri Lanka och Uganda. Det ger kanske anledning till att ställa sig förhoppningsfull inför 1990-talet. På de flesta håll är dock freds- och demokratiseringsprocessen hotad. Det är inte på något sätt en självklar utveckling utan något som människor ständigt måste kämpa för.

Det är egentligen inte områden för bistånd eller utvecklingssamarbete vi visat på utan snarare områden för utveckling och förändring i samhällena. Det faktum att det finns ett behov av utveckling innebär inte nödvändigtvis att bistånd har en roll att spela — och skulle det ha det så är dess utformning avgörande.

Biståndet är en relativt ny företeelse och det har kritiserats från flera håll. Kritiken mot biståndet kommer huvudsakligen från två håll. Några utvecklingsekonomer hävdar att biståndet stödjer en utvecklingsprocess som binder u-länderna närmare till i-ländernas samhällsutveckling, dvs. en exploaterande relation som u-länderna inte har någon möjlighet att hävda sig inom och som framför allt drabbar de fattigaste i dessa länder. Biståndets strukturella och politiska innehåll motverkar, enligt kritikernas syn, en självständig och rättvis utveckling.

Den andra gruppen kritiker hävdar att bistånd försvårar utvecklingen genom att snedvrider normala marknadsprocesser, t.ex. genom att bidra till felaktig

prisbildning, uppmuntra konsumtion snarare än sparande, samt möjliggöra investeringar och konsumtion som inte är i ländernas långsiktiga intresse. Biståndet har, med dessa kritikers ord, hjälpt till att bygga politiska och administrativa system som hämmar en vital marknadsekonomisk utveckling.

Det finns dock inte några generellt hållbara argument vare sig för åsikten att bistånd orsakar skada eller att alternativa relationer till u-länderna skulle vara bättre. De slutsatser som kritikerna försökt dra på ett mera allmänt plan har heller inte något stöd i praktiken. Det finns inget hållbart empiriskt underlag för vare sig de marknadsekonomiska argumenten mot bistånd eller autonomiargumenten. Diskussionen har dock tjänat till att stärka och förbättra biståndet genom att det många gånger pekat på specifika omständigheter som försvårar biståndet och bidragit till kunskapen om vad som är bra stöd.

Teorin om biståndets bidrag till utvecklingsprocessen fastslår att externa medel kan stärka ett mottagande lands utveckling på flera sätt, t.ex. genom att bidra till ett mera effektivt utnyttjande av befintliga resurser, genom att höja sparandet och investeringsnivåerna, ställa utländsk valuta till förfogande, stärka kunskapsutvecklingen och, kanske, genom att direkt höja konsumtionsnivån. Biståndet kan, enligt teorin, också vara speciellt användbart för åtgärder inom "trånga sektorer" (flaskhalsar) och kan därigenom få stora och snabba effekter i det mottagande landets utveckling.

Det finns goda skäl (teoretiska såväl som empiriska) att anta att bistånd kan vara ett bra sätt att angripa de utvecklingsproblem som diskuterats ovan. Det finns givetvis bra bistånd och det finns dåligt bistånd, men det går inte att kritisera bistånd som ett generellt fenomen — åtminstone inte på goda empiriska grunder.

Slutsatsen är att det finns ett mycket stort behov av bistånd och utvecklings-samarbete. För det första finns det ett behov av kapital för att ersätta resursflödet från u-länder till i-länder med ett flöde i motsatt riktning. Detta kapital behövs för import, för investeringar i nödvändig infrastruktur för samhällsutveckling och för drift och underhåll av gjorda investeringar. För det andra finns det ett behov av kunnande och erfarenhetsutbyte, såväl när det gäller den övergripande utformningen av den ekonomiska politiken och utvecklingspolitiken, som konkret inom ett antal samhällssektorer. För det tredje finns det ett behov av direkta stödinsatser för de fattigaste, vilket i sig kombinerar kapital och kunnande.

4.3.2 Utbudet av bistånd

Utgångspunkten för det svenska utbudet av bistånd är 1-procentmålet. Sverige har sagt sig vilja ge 1% av bruttonationalinkomsten i bistånd. I sig är detta ett löfte om en kvantitativ resursöverföring och som vi sett behövs denna.

Men utbudet av kvantiteten 1% av BNI är också knutet till de fem biståndspolitiska målen. Pengarna skall användas för att nå dem, inte för militära ändamål eller något annat — om än önskvärt i mottagarens ögon.

Slutligen finns det en tredje aspekt på utbudet. Medlen skall också kunna användas för kunskapsutveckling tillsammans med mottagarländerna. Det är ingen tvekan om att kapital behövs för att nå de biståndspolitiska målen. Däremot är det inte säkert att det finns ett tillgängligt kunnande som är användbart i dessa sammanhang.

Vilka "kunskapsområden" är då mest relevanta för u-ländernas behov, och finns det några områden bland dem vi diskuterat som Sverige inte har något kunnande om? I ett industrialiserat välfärdssamhälle som det svenska är det huvudsakligen inom tre områden som man lätt identifierar kunnande eller erfarenheter som kan vara av nytta för u-länder.

För det första är det kunnande inom *samhällsorganisation*, dvs. svenska erfarenheter av utvecklingspolitikens instrument och effekter. I Sverige har folkrörelserna och de enskilda organisationerna spelat en viktig roll i utvecklingen. Sverige har också byggt upp en förvaltning som initierat, genomfört och utvärderat åtgärder inom de flesta områden, t.ex. miljöskydd, lagstiftning om konkurrensbegränsning och konsumentskydd, regional utvecklingspolitik, utbildningsplanering och utbyggnad av hälsovården. Många misstag har gjorts men kunnande har också byggts upp. Dessa erfarenheter, i vid mening, finns det intresse av att ställa till u-ländernas förfogande. Det bör betonas att det som regel inte handlar om kunnande som är direkt överförbart. Det är snarare kunskap om analys, erfarenhetsåtervinning och kunskapsutveckling inom vitala samhällsområden som kan vara av intresse att ta del av.

För det andra finns det *tekniskt och organisatoriskt kunnande* inom t.ex. industri, näringsliv och infrastrukturutveckling. Det finns ett stort antal svenska företag som är ledande när det gäller den tekniska utvecklingen inom sina respektive områden, t.ex. inom skogsindustri, verkstadsindustri, byggnadsindustri och småföretagssamhet. Det finns ett intresse inom biståndet av att ställa produkterna till u-ländernas förfogande, men också det produktionstekniska och organisatoriska kunnandet genom teknologi- och kunskapsöverföring.

För det tredje finns det kunnande inom *forskning, utveckling och problemlösning* både av generell och specifik karaktär. Det specifika kunnandet kan vara forskning och utveckling inom något område, t.ex. metoder för skogsavverkning, marinbiologi, eller arkeologi. Det generella kunnandet kan vara metoder och angreppssätt för problemlösning som är relevanta under olika omständigheter.

De sätt som vi löser tekniska och organisatoriska problem på i Sverige behöver inte vara tillämpliga i andra sammanhang. Men när man utformat lösningen på problem har man använt sig av analysmetoder och arbetssätt som är intressanta i sig. Att lösa problem och svara på frågor är delvis generella och universella processer.

Är då svenskt kunnande relevant för u-länderna? Det har länge anförts att i-ländernas teknik för produktion såväl som samhällsbyggnad är främmande för u-ländernas kultur och traditioner. Är den svenska industrin så tekniskt avancerad att det inte går att överföra dess teknologi till u-länderna? På ett allmänt plan är det givetvis inte så. Den mest avancerade tekniken är inte nödvändigtvis den svåraste att föra över och det finns inte någon anledning varför det som utvecklats här och fungerat bra här inte skulle kunna tillämpas i u-länderna.

Men lika litet som det finns något allmänt argument mot tekniknivån inom produktion (och organisation) finns det någon självklarhet i att de svenska lösningarna faktiskt är bra. De kan mycket väl vara obrukbara i vissa länder och miljöer men passa bra i andra. Det ligger aldrig någon automatik i tekniska lösningars relevans; ibland är det mest avancerade bäst anpassat, ibland det enklaste. Detta gäller speciellt när man rör sig bland en så heterogen grupp länder som de utanför programlandskretsen. Genom det svenska biståndet har dock

successivt en allt mera erfaren resursbas utvecklats som svarar mot de önskemål om samarbete som u-länderna riktar till Sverige.

Finns det några områden där det är svårare att tillämpa svenskt kunnande? Erfarenhetsmässigt är ett bistånd riktat till de allra fattigaste svårare att genomföra. I den mån de fattigaste drar nytta av nationellt tillämpat kunnande inom samhällsorganisation och produktion när man dem indirekt, men det är på mycket lång sikt. Visserligen finns det ett praktiskt kunnande som behövs vid katastrofinsatser när det gäller att sköta logistiken kring leveranser av mat och medicin m.m. Samma sak gäller humanitärt bistånd. Vad vi kan erbjuda är enskilda människors allmänna förmåga och goda vilja, t.ex. då genom organisationer som Råda Barnen, Röda Korset och missionen.

Biståndet måste ha en organisation och ett arbetssätt som gör det möjligt att bedöma om det verkligen är svenskt eller annat kunnande som behövs — och att svenskt kunnande eller svenska erfarenheter inte bör föras ut som allmängiltiga recept. Det är egentligen inte någon annan än "beställaren" av biståndet — samarbetspartnern — som kan avgöra vilket kunnande som är relevant.

Men kunskap är inte något samhället äger och det finns egentligen inte någon svensk kunskapsmassa. Kunskap är förankrad hos individer och kanske i viss mån organisationer. Att Sveriges riksdag och regering vill erbjuda kunskap medför inte nödvändigtvis att enskilda individer och organisationer vill göra det. Det beror på vilka andra handlingsalternativ de har och vilka intressen som driver dem.

Tendensen under 1980-talet har varit ett sjunkande intresse för biståndsarbete, främst bland företag men också bland andra organisationer. Det beror huvudsakligen på konjunkturuppgången och på att företagen inriktat sig på Europasamarbete. Satsningar i u-länderna har bedömts som mindre lönsamma och strategiskt relativt ointressanta.

Inom förvaltningen har ett tidigare gryende intresse för tjänsteexport svalnat. RRV har i sin rapport "Myndighetsbolag utanför affärsverkssektorn" pekat på vissa institutionella hinder som skatteregler som missgynnar offentliganställd personal. Som vi beskrivit i kapitel 3 finns det egentligen ett stort och i mottagarländerna efterfrågat kunnande, men det är inte tillgängligt med någon automatik, mest på grund av de formella hinder som en traditionell myndighetsstruktur ställer upp för möjligheterna att bedriva en konsultverksamhet av detta slag inom ramen för en normal anslagsmyndighets område.

Biståndsmyndigheterna måste ha ett dynamiskt perspektiv på "resursbasen" så att de motiverar och förbereder den att delta i erfarenhetsutbyte och kunskapsutveckling. Om 1980-talets tendenser fortsätter in på 1990-talet får det avgörande betydelse om det kan utformas arbetssätt och organisationsformer som integrerar den erfarenhet och det kunnande Sverige vill erbjuda i utvecklingssamarbetet från början. Det innebär ett synsätt som inte ser kunnandet som en färdig produkt utan som resultatet av en samlingsprocess där resursbasen har en viktig roll att spela.

4.4 Organisation och arbetsformer för det icke-landramsfinansierade biståndet

Under avsnitt 4.2 uppskattade vi det icke-landramsfinansierade bilaterala biståndet till 4 570 milj. kr. under 1989/90. Av dessa medel går drygt 50%, eller 2 320

milj. kr., till samarbete utanför programlandskretsen. I det här avsnittet skall vi beskriva organisation och arbetssätt för denna del av biståndet. Det icke-landramsfinansierade biståndet går genom alla de fem biståndsorganen men i det här avsnittet behandlar vi i första hand SIDA och BITS. Swedfund och IMPOD behandlas mer ingående i kapitel 5.

4.4.1 SIDA:s verksamhet

Som vi sett ges den största delen av det icke-landramsfinansierade biståndet genom SIDA till såväl programländer som länder utanför programlandskretsen. Stödet kanaliseras i stor utsträckning genom internationella organ och genom enskilda organisationer, i form av projektbistånd, katastrofbistånd och humanitärt bistånd. Riktlinjerna för detta stöd gör ingen åtskillnad mellan programländer och andra länder. Nedan gör vi en kort genomgång av innehållet under SIDA:s olika anslagsposter.

Inom anslagsposten *särskilda program* ger SIDA ett ändamålsbundet bistånd i flera länder. Detta omfattar delposterna energi, befolknings- och hälsofrågor, AIDS-bekämpning, kvinnofrågor, kultur och massmedia, mänskliga rättigheter och demokratisk utveckling, försöksverksamhet och metodutveckling samt insatsförberedelser och resultatutvärdering. Avsikten med verksamheten är att tillgodose behov i u-länderna inom av Sverige särskilt prioriterade områden, att utveckla metodik och teknik inom biståndet samt att sprida erfarenheter m.m. Det totala anslaget under budgetposten är 328 milj. kr. under 1989/90. Insatserna har ofta anknytning till det reguljära samarbetet med programländerna men kan också omfatta andra u-länder och samarbete med internationella organisationer.

Särskilda miljöinsatser är sedan 1989/90 en ny anslagspost inom SIDA. Miljöfrågorna ges därmed kraftigt ökade resurser och disponerar 1989/90 225 milj. kr. Medlen kan användas både i och utanför programlandskretsen.

Under anslaget *katastrofbistånd och stöd till återuppbyggnad* tar ett stort antal länder årligen emot stöd från SIDA. 1989/90 är anslaget 800 milj. kr. I de flesta fall kanaliseras biståndet genom svenska eller internationella organisationer. Afghanistan har under senare år haft en särställning. 1988/89 utbetalades 144 milj. kr. till flyktingar i Pakistan samt till civilbefolkningen i landet. Andra stora mottagare var Moçambique med 131 milj. kr. och Etiopien med 65 milj. kr.

Det regionala biståndet berör för närvarande främst länderna i södra och östra Afrika, av vilka de flesta är programländer. Stödet går huvudsakligen till medlemsländerna i SADCC (Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Moçambique, Swaziland, Tanzania, Zambia och Zimbabwe). Mindre belopp går också till den östafrikanska utvecklingsbanken EADB och till IGADD — en regional organisation för att motverka torkans effekter genom långsiktigt utvecklingsarbete. Regionalt bistånd går också till Centralamerika, Mekongkommittéen (Laos, Thailand och Vietnam) samt länderna kring Bengaliska bukten. Biståndet är långsiktigt, även om volymen svenskt bistånd som når varje enskilt land utanför SADCC-kretsen i regel är liten.

Det humanitära biståndet omfattar dels södra Afrika, dels ett dussintal länder i Latinamerika. Biståndet ges som bidrag till befrielseörelser och enskilda svenska och internationella organisationer. Det fördelas efter ansökan till SIDA, på rekommendation av Beredningen för humanitärt bistånd.

Stöd till svenska *enskilda organisationer* ges för biståndsarbete i ett sjuttioal länder. De svenska folkrörelserna har under senare år kommit att spela en allt viktigare roll i biståndet som helhet. Statliga medel för genomförande av såväl utvecklingsprojekt som katastrofbistånd och humanitärt stöd kanaliseras via dem. Cirka 25% av SIDA:s budget — ca 1,5 miljard kr. budgetåret 1989/90 — kommer uppskattningsvis att kanaliseras genom svenska och internationella folkrörelser och enskilda organisationer.

SIDA har ingått ramavtal med 11 större svenska enskilda organisationer: Arbetarrörelsens Internationella Centrum (AIC), Afrikagruppernas Rekryteringsorganisation (ARO), Diakonia, LO/TCO:s Biståndsnämnd, Swedish Cooperative Centre (SCC), Pingstmissionens U-landshjälp, Rädda Barnen, Svenska Handikapporganisationers Biståndsstiftelse (SHIA), Svensk Volontärsamverkan (SVS), Svenska Missionsrådet (SMR) och Utbildning för Biståndsverksamhet (UBV). Dessa ramorganisationer representerar tillsammans över hundra-talet medlemsorganisationer och har under de senaste åren erhållit bidrag motsvarande ca 3/4 av anslaget för stöd genom enskilda organisationer. Samarbetet med ramorganisationerna regleras av avtal som löper på 5 år. Rambidragen beviljas dock på basis av ettåriga framställningar.

SIDA:s uppgift är främst att finansiera verksamheten samt att bedöma den i förhållande till de biståndspolitiska målen och kontrollera att den genomförs effektivt. SIDA:s roll är här långt mindre arbetsintensiv än i det traditionella bilaterala biståndet. Uppskattningsvis mindre än en tiondel av SIDA:s personal administrerar den knappa tredjedel av SIDA:s anslag som kanaliseras via svenska och internationella folkrörelser, enskilda organisationer och andra organ för humanitärt och katastrofahjälpande arbete.

Utöver de ovannämnda områdena finns det ytterligare en form av bistånd som inte ingår i landramarna nämligen *betalningsbalansstöd*. Det beslutas av regeringen men bereds av SIDA i samråd med UD. Flera av programländerna och många andra länder genomgår för närvarande strukturanpassningsprogram i syfte att få ekonomin i balans och att återupprätta tillväxten. Programmen genomförs i de flesta fall i samarbete med, eller under rådgivning från, IMF och Världsbanken.

Huvuddelen av medlen under anslagsposten har använts i programländer. Men även andra länder t.ex. Uganda, Ghana, Bolivia samt Sao Tomé och Principe har fått stöd.

Slutligen uppdrar regeringen åt SIDA att bereda delar av anslagsposten *projektbistånd till vissa länder*. Biståndet till Costa Rica finansieras ur detta anslag. Detta bistånd bereds i mångt och mycket i landramsprogramliknande former.

4.4.2 BITS verksamhet

BITS anslag, 610 milj. kr. 1989/90, är betydligt mindre än summan av SIDA:s icke-landramsfinansierade anslag. I tabell 4.5 visas att SIDA i icke-programländer är uppskattningsvis nästan tre gånger så stort som BITS i anslagstermer.

BITS har till uppgift att främja ekonomisk och social utveckling i enskilda u-länder och samtidigt bidra till att utvidga och stärka Sveriges förbindelser med dessa länder genom insatser i samarbete med svenska institutioner och företag. BITS u-krediter och internationella kurser riktar sig till alla länder, men det

tekniska samarbetet går till länder utanför programlandskretsen. Ett av riksdagens syften med BITS var att stimulera, utveckla och bredda Sveriges samarbete med andra u-länder än programländerna.

BITS verksamhet bygger på tanken att bedriva biståndssamarbete genom i tid och omfattning avgränsade åtaganden i olika projekt. BITS skall skapa kontakter och finansiera kontrakt medan mottagarlandet och den svenska kontraktspartnern förutsätts genomföra insatserna.

Verksamheten utgår ofta från redan etablerade förbindelser mellan Sverige och samarbetsländerna och bygger på ett ömsesidigt intresse att utveckla samarbetet. Inom BITS tekniska samarbete har insatserna blivit alltmer varierade och utvidgats till allt fler länder och sektorer. Många relativt komplicerade och tidskrävande insatser genomförs. Krav och förväntningar om uppföljning i form av följdinsatser ökar både från mottagarländerna och från svensk sida.

I kretsen av ett tjugotal samarbetsländer ingår länder med vilka Sverige ingått samarbetsavtal, tidigare programländer för SIDA och länder där ett intresse för samarbete funnits på ömse håll. Mer reguljärt samarbete omfattar bl.a. Algeriet, Bolivia, Costa Rica, Cuba, Dominikanska Republiken, Ecuador, Egypten, Filippinerna, Ghana, Jamaica, Jordanien, Malaysia, Mauritius, Mexico, Pakistan, Peru, Sudan, Thailand, Tunisien och Uruguay.

Biståndet genom BITS i form av u-krediter är anpassat till medelinkomstländer och låginkomstländer med god kreditvärdighet, vilket exkluderar flertalet programländer. Den genomsnittliga nivån på det tekniska samarbetet är 10 milj. kr. per land och år, vilket är lågt jämfört med programländerna. Fördelningen på olika ländergrupper visas i tabell 4.11 nedan.

Tabell 4.11. Fördelning av BITS insatser per landkategori 1986/87 (milj. kr.)

Samarbetsform	Landkategori			
	BNP per capita i US dollar —400	400—790	790—1635	1635—
Tekniskt samarbete	96	46	175	45
U-krediter	825	256	263	376
Exempel på länder	Indien	Bolivia	Botswana	Algeriet
	Kina	Zimbabwe	Costa Rica	Malaysia
	Sudan	Egypten	Tunisien	
	Pakistan		Cuba	

Men även inom den grupp av länder BITS arbetar med finns det skillnader i hur djupt samarbetet är. För det första finns det några länder med vilka man har årliga överläggningar. Riktlinjerna för samarbetets innehåll regleras genom protokoll. Med andra länder har man ett reguljärt samarbete utan formaliserade samrådsprocesser. Möten mellan BITS och svenska ambassader å ena sidan och det mottagande landet å den andra sidan hålls efter behov och protokollförs. Det finns också länder där BITS bara gjort enstaka insatser som inte lett till vidare engagemang och som man för dagen inte heller tror kommer att följas upp. Slutligen finns det också en stor grupp länder där man av olika anledningar inte har någon verksamhet, även om de tillhör gruppen låg- och mellaninkomstländer. I några enstaka fall beror det på politiska beslut. För det mesta beror det på att kontakterna är för svagt utvecklade och projektförslag därför inte aktualiseras mellan dessa länder och Sverige som BITS skulle kunna finansiera.

De internationella kurserna har haft deltagare från totalt ett nittiotal u-länder. Hittills har det utvecklats ett trettiotal kurser, vilka normalt upprepas årligen. Många av kurserna är inriktade på svenska basnäringar som gruvteknik, tillverkning av papper och pappersmassa, energiförsörjning och telekommunikationer. Nya kurser har kommit till inom miljövärd, trafiksäkerhet samt fred och konfliktlösning. BITS har också aviserat att man ämnar erbjuda kurser inom förvaltningsområdet. Cirka hälften av deltagarna kom från BITS-länder, 30% från programländer och 20% från övriga u-länder.

BITS riktlinjer och arbetssätt får konsekvenser för verksamhetens inriktning på sektorer och typ av insatser — både för det tekniska samarbetet och för u-krediter. Verksamheten har främst inriktats på energiförsörjning, transporter, kommunikationer och industriell verksamhet (infrastruktur 85% och industri 10% av det totala). Men BITS kan stödja insatser som mycket liknar SIDA:s. Ett BITS-projekt kombinerar ofta utbildning med finansiellt stöd, vilket kan jämföras med en SIDA-insats som kan bestå av varubistånd och utbildning. Byggnadsblocken i det enskilda projektet är lika varandra.

En viktig skillnad är dock att BITS aldrig uppträder som kontraktspart utan enbart finansierar ett avtal mellan en svensk organisation och en i u-landet. SIDA är för det mesta kontraktspart, tar aktiv del i beredningsprocessen och kombinerar olika typer av resurser och institutioner till en biståndsinsats. SIDA har också till skillnad från BITS ett stort land- och sektorkunnande inom organisationen.

Genom u-krediter överförs finansiella resurser på förmånliga villkor för att finansiera svenska varor och tjänster. Krediten kan utnyttjas först när ett kontrakt har vunnits i internationell konkurrens. U-krediterna ges med en förmånlighetsgrad på 50% till minst utvecklade länder och 35% till övriga u-länder.

U-kreditsystemet startade 1981 och fram till 1989 hade BITS fått ca 500 ansökningar om krediter. BITS har ställt sig positiv till mer än en tredjedel, totalt 11 600 milj. kr. Huvuddelen av de övriga ansökningarna avsågs eller återtog av de sökande. Ca 35% av beviljade krediter har inte lett till kontrakt och har därigenom fallit bort. Övriga krediter, som är under förhandling eller har lett till låneavtal, omfattar åtaganden av en total lånevolyum på 8 miljarder kr. Detta medför en biståndskostnad på 2,5 miljarder kr.

De beviljade och ännu aktuella krediterna fördelar sig på 25 länder. Indien, Algeriet och Kina är dominerande mottagare av u-krediter. Dessa tre länder har fått drygt hälften av krediterna. Andra större mottagarländer är Angola, Egypten, Jordanien, Kenya, Pakistan, Tunisien och Zimbabwe (se tabell 4.12 och 5.4 sid 148).

U-krediter kan också ges till programländer, förutsatt att de bedöms vara kreditvärdiga. SIDA kan i princip finansiera samma typ av anläggning, men då genom gåvobistånd. Det finns exempel på att BITS genom u-krediter kommer in i SIDA:s programländer (9 fall) och då använder andra beredningsmetoder än SIDA skulle ha gjort. Det är i sig inte något problem. De båda organisationernas uppgifter är i dessa fall så klart avgränsade att risken för överlappningar är liten. Tvärtom har BITS haft nytta av SIDA:s länderkunnande och har därför kunnat göra sina egna bedömningar snabbare och effektivare.

Tabell 4.12. Sammanfattande data om u-krediter (milj. kr.)

	Antal	Kredit- belopp	Bistånds- kostnad
1. Erhållna ansökningar	500		
2. Avslagna/återtagna	-275		
3. Ansökningar under beredning	-20		
4. Beviljade krediter	205	11 608	
5. Avnoterade krediter	-74	-3 554	
6. Beviljade ännu aktuella krediter	131	8 054	2 562
7. Affärsläget oklart	-17	-1 503	-527
8. Avtalade krediter/biståndsanslaget belastat	114	6 551	2 035
9. Insatser under genomförande	-57	-4 757	
10. Slutförda insatser	57	1 794	

Det genomsnittliga kreditbeloppet för u-krediter uppgår till 60 milj. kr., men spännvidden är stor. 5 krediter är på över 200 milj. kr. De största krediterna går alla till energiförsörjning, nämligen ett vattenkraftprojekt i Kenya, två större kraftöverföringsprojekt i Indien och ett kolbaserat kraftverk i Indien. Därtill kommer det nyligen beslutade vattenkraftprojektet Uri i Indien. SIDA deltar med landramsmedel i de tre förstnämnda projekten samt i Uri-projektet.

Utbetalningarna för tekniskt samarbete har ökat ca 4 gånger under en 5-årsperiod, och utbetalningarna för u-krediterna ca 7 gånger. Personalen har fördubblats under samma tid, vilket innebär att de administrativa kostnaderna fördubblats i absoluta tal men halverats i förhållande till utbetalningarna.

Som vi sett lämnas årligen stöd till ca 180 insatser i 30 länder för tekniskt samarbete. Därutöver fattas beslut om ett femtiotal insatser som kontrakteras under följande år. Varje år kommer dessutom ca 700 deltagare från 70 länder till ett trettiotal kurser. Även om BITS begränsar sin roll till att bedöma insatserna och strävar efter arbetsmetoder som minimerar de egna insatserna ställs stora krav på beslutsförmåga och bedömnings/utvärderingskunskaper.

Varje u-kreditärende innebär också betydande beredningsinsatser. Efter beviljandet krävs en relativt stor arbetsinsats i form av samråd med Svensk Exportkredit AB (SEK), Exportkreditnämnden (EKN) och svenska banker samt med myndigheter och företag i mottagarländer och Sverige. Det ställs också ökade krav på uppföljning och granskning.

4.5 Vilka är problemen?

Efter genomgången ovan borde vi kunna urskilja vad som är, eller blir, problem inom det bilaterala biståndet utanför programlandskretsen. För att skildra detta gör vi först ett kort scenario över hur biståndet skulle kunna se ut 1995 *under förutsättning att det inte sker några förändringar i organisation och arbetsformer.*

4.5.1 Biståndet 1995 — ett scenario

Detta är ett scenario, en tankelek, med vars hjälp vi vill lyfta fram problem och frågeställningar för den vidare behandlingen. Det är med andra ord ingen realistisk prognos över utvecklingen.

Det icke-landramsfinansierade biståndet har vuxit till ca 6 miljarder kr. Inom SIDA har det icke-landramsfinansierade biståndet vuxit sig större än landramarna. Basen för organisationens arbetsfördelning och beredningsformer har därför successivt ryckts undan. Den politiska styrningen av biståndet genom landramar har i grunden förändrats eftersom landramarna nu utgör endast ca en tredjedel av det totala bilaterala biståndet.

En stor del av de ökande anslagen ges därför i form av betalningsbalansstöd och stöd genom enskilda organisationer och folkrörelser. Berednings- och uppföljningskapaciteten hinner inte utvecklas i takt med arbetsuppgifterna.

Samtidigt påförs SIDA nya uppgifter när det gäller att främja samarbetet med enskilda länder och regioner — dock utan att dessa får status av programländer. De nya uppgifterna passar inte in i SIDA:s huvudmodell för beredning och beslut, utan i stället får man fortsätta att improvisera med andra anslagsposter och varierande beredningsformer.

BITS verksamhet ökar kraftigt jämfört med 1990, dock utan att organisationen förändras. Därmed har biståndet fått en kraftig slagsida mot infrastruktur- och näringslivsutveckling.

Även BITS får nya uppgifter och direktiv när det gäller landval och mål, men saknar egentligen instrument och resurser att följa upp dessa. De ökande anslagen ställer i sig så stora krav på handläggarkapaciteten att nya kvalitetskrav inte kan mötas. Möjligheten att samordna verksamheten med andra biståndsorgan försämras också.

SAREC, Swedfund och IMPOD fortsätter i samma spår som 1990, med ungefär samma problem. De påverkas inte lika mycket av volymtillväxten och de har sina nischer inom det totala biståndet. Deras roll i förhållande till mottagarländer och det svenska samhället påverkas inte med någon automatik.

Riksdag och regering får allt svårare att styra biståndet. Utvecklingen i tredje världen gör att Sverige vill svara mot behov även i andra länder än programländerna. De instrument som finns till förfogande räcker inte. Ad hoc-lösningar med särskilda direktiv från regeringen till myndigheterna att inrikta verksamheten i nya spår blir allt svårare. Oklarheten om vilken roll SIDA och BITS skall ha i biståndet till olika länder är stor. Även ambassaderna har svårt att se de olika biståndsorganens roll i relation till de önskemål om samarbete som dessa ställs inför.

Känslan av att göra samma saker, av att inte utnyttja skalfördelar i länder- och fackkunskap blir större. Följden blir att myndigheternas förhandlingsstyrka gentemot mottagare och svenska organisationer minskar och kvaliteten på biståndet blir lidande. Ändå råder stor osäkerhet om detta, eftersom det inte finns medel och former för uppföljning och utvärdering.

Det är med andra ord ett illavarslande scenario. Det beskriver ett bistånd med troligtvis låg måluppfyllelse, dock utan närmare kunskap om hur det förhåller sig med den saken. Vidare visar det på en inriktning på sektorer som stämmer vare sig med u-ländernas främsta behov eller med de biståndspolitiska målen. Biståndet är inte flexibelt i meningen att det kan inriktas på nya områden, men det är inte heller stabilt, eftersom det inte har några fasta former. Det riskerar att kombinera låg anpassningsförmåga med ryckighet och okontrollerbarhet.

Självfallet är detta inte ett realistiskt scenario. Det är otroligt att utvecklingen skulle fortskrida under 5 år utan några anpassningsåtgärder.

Syftet med scenariot är just att lyfta fram problemen och belysa vilka dessa åtgärder skall vara.

Problemen kan summeras enligt följande:

1. Ökningen av resurser för det icke-landramsfinansierade biståndet leder till att *handläggarkapaciteten* inom dessa områden inte längre räcker till. Trots långtgående samarbete med andra svenska organisationer brister myndigheterna i kapacitet att bereda och följa upp vilka insatser som skall göras och vilka effekter de får.
2. Det icke-landramsfinansierade biståndet riskerar att få en *slagsida* mot antingen spridda insatser genom enskilda organisationer, myndigheter och företag eller stora koncentrerade insatser inom infrastrukturutveckling och näringsliv. Det är för närvarande svårt att erbjuda ett mera långsiktigt samarbete inom sociala sektorer och andra former av samhällsbyggande utanför programlandskretsen.
3. I den mån statsmakterna vill *inleda samarbete* med nya länder uppstår problem om vilken organisation det skall ske genom. SIDA är i huvudsak hänvisat till att utveckla samarbetet med programländerna. BITS kan bara erbjuda begränsade typer av samarbete (enligt ovan) och detsamma gäller de övriga som är marginella i sammanhanget.
4. Beslut om enstaka insatser fattas i en rad olika organisationer. Därför kan ett enstaka mottagarland plötsligt bli en stor mottagare av svenskt bistånd på ett sätt som inte förutsetts och inte prövats från t.ex. utrikespolitiska utgångspunkter. Om volymen av bistånd som på detta sätt kanaliseras utanför landramarna växer som vi indikerat ovan, ökar risken att regering och riksdag *förlorar överblicken*. Landvalet styrs oftare av biståndsinstrumenten än av vad u-länderna prioriterar och vad Sverige önskar utveckla samarbete inom.
5. Det finns ingen *nisch* i biståndets organisation där *kunskap* om t.ex. länder, sektorer och samsarbetsformer byggs upp. Var finns t.ex. kunnandet om den sociala sektorn i Filippinerna? Hos BITS? På SIDA:s SEO-byrå? Bland enskilda organisationer? På utrikesdepartementet/ambassaderna? Länder- och sektorkunnande är angeläget, vilken roll myndigheterna än har i samarbetet. Finns det ingen nisch där sådant kunnande utvecklas och förvaltas är det svårt att lära av samarbetet och bedöma dess effekter i förhållande till de biståndspolitiska målen.

4.6 Biståndet till icke-programländer, förslag till framtida organisation och arbetsformer

Vi vill betona att landprogrammering inom av riksdagen beslutade landramar även framgent kommer att vara den beloppsmässigt ojämförligt största enskilda beredningsformen. Under 1989/90 utgör landramarna 42% av alla bilaterala anslag. Den näst största biståndsformen är katastrofbistånd (10%). Därefter följer skuldåtgärder (8%), bistånd genom enskilda organisationer (7%), humanitärt bistånd (7%) och u-krediter (5%) (se bilaga 4.).

Emellertid kommer även fortsättningsvis en betydande del av det bilaterala biståndet att beredas och genomföras under andra former än landramsprogrammering, former som i varierande utsträckning är landprogrammerade och som kan variera i långsiktighet och bredd. Former som också kan ge resursbasen,

vare sig den består av enskilda organisationer, företag eller offentliga institutioner, en aktiv roll i initiering av utvecklingssamarbete. Syftet är att ge det samlade "biståndsutbudet" en form och ett innehåll som motsvarar u-ländernas behov av utvecklingssamarbete.

4.6.1 Kanaler för bistånd till icke-programländer

Bistånd till länder utanför programlandskretsen föreslås gå genom följande kanaler:

SIDA

(a) SIDA bereder och ansvarar för insatser i länder med vilka Sverige har för avsikt att bedriva ett djupt och långsiktigt samarbete inom en eller flera samhällssektorer. Det innebär att SIDA handlägger samarbete med länder där biståndsmyndighetens arbets sätt är av land- eller sektorprogrammeringskaraktär, även om landet inte är ett programland. Det innefattar ett bistånd med stort mått av land- och sektorkunnande, aktiv dialog med mottagarlandet och en väsentlig beredningsinsats av SIDA. Exempel på sådana länder är Costa Rica och Chile och andra antingen fattiga länder eller något rikare länder med betydande utvecklingsproblem i Afrika, Asien och Latinamerika där mer omfattande insatser inom en sektor behövs. Även de regionala insatserna kan vara av denna karaktär.

(b) Stödet till enskilda organisationer, katastrofbistånd och humanitärt bistånd kanaliseras även fortsättningsvis genom SIDA. Det finns samordningsfördelar med att finnas inom samma organisation även om beredningsmetodiken är annorlunda än för det direkt långsiktiga biståndet enligt (a) ovan. En stor del av stödet går nämligen till programländer och andra länder där SIDA aktivt är engagerat.

(c) Särskilda miljöinsatser och övriga särskilda program riktar sig i betydande utsträckning även till icke-programländer. De knyter ämnesmässigt och på annat sett nära an till SIDA:s övriga verksamhet och bör även fortsättningsvis kunna handläggas av SIDA. Insatser inom miljöområdet kommer också liksom nu att beredas av BITS när dess arbetsmetodik så medger.

BITS

BITS fortsätter att arbeta med sina nuvarande beredningsmetoder, dvs. huvudsakligen genom att finansiera samarbetsavtal mellan svenska företag, myndigheter och organisationer och motsvarande organ i u-länder. BITS blir därmed kanalen för utvecklingssamarbete med övriga länder som framför allt utgörs av medelinkomstländer och där biståndet präglas av relativt kortsiktiga och avgränsade insatser av projektkaraktär som inte kräver tillnärmelsevis lika stora beredningsinsatser som det bredare anlagda land- och sektorprogrammerade biståndet.

BITS verksamhet behöver utvecklas i tre hänseenden:

(a) BITS bör utveckla sin förmåga att handlägga projekt av kontraktsfinansieringskaraktär riktade mot alla samhällssektorer där förutsättningar för detta föreligger. Den nuvarande koncentrationen på infrastrukturprojekt breddas

så att även andra verksamhetsområden som hälso-och sjukvård, miljö-och demokratiinsatser inklusive förvaltningsutveckling blir föremål för tekniskt samarbete med BITS-metodik. BITS bör inte vara formellt bundet till att finansiera enbart svenska leverantörer.

(b) BITS bör bygga ut sin utvärderingsverksamhet för att stärka den strategiska kontrollen av projekten. Det bör ske en kontinuerlig och dokumenterad uppföljning i förhållande till de biståndspolitiska målen.

(c) BITS bör bygga ut sin informationsverksamhet för att mera aktivt mobilisera den svenska resursbasen för BITS-finansierad verksamhet.

SAREC och SITCO

SAREC och det föreslagna organet för det näringslivsinriktade biståndet, SITCO (se kapitel 5), handlägger samarbete inom sina respektive områden både i programländerna och i övriga länder. För SAREC:s del innebär det ingen principiell förändring jämfört med i dag. Det bör dock understrykas att SAREC har en viktig roll att spela både när forskningskapacitet i fattiga u-länder skall byggas upp och när forskningssamarbete med medelinkomstländer skall främjas.

4.6.2 Samordning och arbetsfördelning mellan SIDA och BITS

Det finns ett behov av samordning mellan alla organisationerna. För BITS och SIDA manifesterar sig det behovet dels i fråga om stöd med BITS-instrument (främst u-krediter) till SIDA-länder, och dels i de fall båda organen är verksamma i samma land utanför programlandskretsen.

För SIDA:s och BITS insatser i icke-programländer spelar UD/u-avdelningen en avgörande roll. Statsmakterna fattar beslut om förutsättningarna för samarbetet. Dessa kan innefatta beslut om volym eller ambitionsnivå, sektorinriktning m.m. Besluten bygger bl.a. på utarbetade landprofiler för samarbete med ensstaka länder (se kapitel 7). Det ankommer på regeringen att genom direktiv till myndigheterna, utarbetade efter överläggningar med mottagarlandet där myndigheterna deltar, ange riktlinjer för arbetsfördelningen mellan dessa.

Vilket är då skillnaden mellan de fyra organisationerna? Industri- och näringslivsorganisationen behandlas i nästa kapitel. Vi kan dock notera att den, liksom SAREC, har till uppgift att verka för samarbete inom ett visst avgränsat område. Både SIDA och BITS har däremot betydligt bredare mandat och det är därför befogat att mera detaljerat redogöra för vad som skiljer dem åt.

Vi har sett att det sker en arbetsfördelning mellan BITS och SIDA i fråga om länder. Men det är inte enbart ländernas inkomstnivå som är avgörande. Det är i själva verket en rad andra faktorer också. För att sammanfatta den komplexa verkligheten skall vi föra ett kort resonemang om biståndsverksamhetens miljö på projektnivå. Vad är det som karakteriserar ensstaka insatser och — i förlängningen — vad säger det om biståndsmyndigheternas arbetsformer?

Till att börja med inriktar vi oss på själva biståndsinsatsen och dess miljö.

För det första kan ett projekt vara mer eller mindre "planeringsbart". Kraftverksbygge, vägbygge, leverans av industrianläggningar — där maskiner och utrustningstår för en stor del av kostnaden — är att betrakta som planeringsmässigt enkla.

Insatser där kunskaps- och organisationsutveckling står i centrum är mera svår-förutsägbara. De innehåller större osäkerhet och kan inte planeras lika entydigt. I det senare fallet kan själva processen vara lika viktig som slutprodukten. Vi skiljer här på tekniskt orienterade och processorienterade projekt — där de förra är lättare att planera i förhållande till ursprungliga mål.

För det andra kan samarbetslandets förvaltning liksom andra organisationer där vara mer eller mindre kompetenta. De fattigare u-länderna har ofta stor brist på utbildade människor, vilket påverkar landets förmåga att initiera och genomföra utvecklingsprojekt. Förmågan att samarbeta med biståndsorgan kan vara låg. Men trots det kan det finnas ett intresse för att en verksamhet kommer till stånd.

För det tredje kan verksamhetens mål vara mer eller mindre komplexa. Ibland är kanske tillväxtmålet mest relevant och det kan finnas enkla sätt att bedöma måluppfyllelsen. Andra mål, t.ex. demokrati och nationellt oberoende, är oftast svårare att bedöma och mäta resultat mot. I svåra fall står olika mål för biståndet i motsats till varandra, t.ex. tillväxt kontra miljö.

För det fjärde kan den svenska resursbasen för biståndssamarbete vara mer eller mindre väl utvecklad. I bästa fall finns flera organisationer med bred erfarenhet av internationellt arbete. I sämsta fall finns bara en tänkbar samarbetspartner — och då med begränsad erfarenhet av arbete i u-länder.

Självfallet karakteriseras de flesta biståndsinsatser av att de inte enkelt kan hänföras till den ena eller andra ändpunkten av de dimensioner som beskrivits. Verkligheten finns någonstans mittemellan. För tydlighetens skull skall vi dock tala om ändpunkterna på vardera dimensionen. Men vi betonar att det är ett abstrakt och "överdrivet" resonemang. Beskrivningens övergrepp på verkligheten rättfärdigas enbart om den har ett förklaringsvärde.

Vi börjar med en uppställning där ändpunkterna i vardera dimensionen anges:

Verksamhetens natur: Teknisk	_____	Processinriktad
Samarbetande förvaltning: Kompetent	_____	Svag
Insatsens mål: Enkla	_____	Komplexa
Svensk resursbas: Kompetent	_____	Svag

4.6.3 Arbetssätt

Vad säger då detta om biståndsorganens arbetssätt? Vi kan anta att de krav som ställs på biståndsorganet att initiera, bereda, låta genomföra och följa upp en biståndsinsats kommer att variera — och därmed varierar de roller myndigheten spelar. En insats av teknisk karaktär, med kunnig mottagande förvaltning, enkla mål och god svensk resursbas ställer få krav på myndigheten. Det kanske räcker med att finansiera insatsen och kontrollera att verksamheten överensstämmer med de biståndspolitiska målen (dvs. de roller vi kallat finansiär och strategisk kontrollant).

Å andra sidan, en insats av processinriktad karaktär, med svag förvaltning i samarbetslandet, komplexa mål och obefintlig eller svag/oerfaren svensk resursbas ställer helt andra krav. Biståndsorganisationen kan behöva engagera sig betydligt mera både i beredning och uppföljning av verksamheten. Det blir också svårare och mera arbetskrävande att bedöma samarbetets ändamålsenlighet.

Biståndsmyndigheten kanske också behöver engagera sig i att utbilda och stödja den svenska samarbetspartnern. Med den i kapitel 2 introducerade terminologin skulle det innebära att myndigheten spelar rollerna som finansär, nätverksbyggare, utbildare/informatör, strategisk, taktisk och operationell kontrollant.

En konsekvens av de fyra dimensionerna är att biståndsinsatserna sker mot bakgrund av olika krav på tid. Ett bistånd som är mera processorienterat, med komplicerade mål och med svag förvaltning präglas naturligen av ett längre tidsperspektiv. Det går inte att leverera en enstaka tjänst eller vara, utan insatsen måste bedömas i förhållande till omgivningen. Ofta behöver då andra områden byggas ut och förstärkas för att inte effekterna av den första insatsen skall gå förlorade. Detta kräver mycket mer av *långsiktighet* och *flexibilitet* i samarbetet.

För BITS och SIDA är en viktig skillnad mellan organisationerna att de förväntas arbeta på olika "sidor" i de fyra dimensionerna. BITS skall huvudsakligen arbeta med relativt "planeringsbara" insatser, dvs. lättöverskådliga i tiden. Insatserna förutsätter inget långtgående engagemang, och inom insatsen betonas ofta utrustning — eller kunskapsöverföring eller kunskapsutveckling i väldefinierade termer.

BITS projekt kännetecknas oftast av att beställaren vet vad den vill ha och kan försäkra sig om att få detta. Beställaren har god förmåga att förhandla med den svenske partnern. Därför utformas insatsen som ett kontrakt mellan en svensk part och en i samarbetslandet. BITS finansierar det avtal som de båda tecknar. Det är alltså inte BITS som köper tjänsten eller varorna av den svenska organisationen.

SIDA uppträder däremot ofta som kontraktspart i förhållande till den svenska organisationen. SIDA avtalar med en svensk eller annan leverantör om leverans till samarbetslandet enligt de överenskommelser som finns om biståndet. Skillnaden mellan SIDA:s och BITS insatser förklaras av insatsernas art och miljö. SIDA:s verksamhet är mera processinriktad och man arbetar i allmänhet i länder med en svag mottagande förvaltning eller med en verksamhet där en djupgående förändring eller en omfattande omdaning är ett av målen. Målen är oftast komplexa och det är inte säkert att det finns en kunnig svensk resursbas. Därför behöver SIDA spela flera roller för att kunna genomföra ett bra och ändamålsenligt samarbete. Normalt behövs därför en egen sakmässig kompetens.

Inom ramen för detta processinriktade arbetssätt kan och bör även SIDA, när förutsättningarna så medger, begränsa sitt engagemang till att t.ex. finansiera ett kontrakt mellan en köpare i samarbetslandet och en leverantör. Det finns nämligen en önskan att biståndsorganisationen också skall spela så få roller som möjligt — och detta av två skäl. För det första ger flera och tyngre arbetsuppgifter eller roller en dyrare förvaltning. Därför är det ett självändamål att minimera biståndets förvaltningskostnader så länge detta inte påverkar biståndets kvalitet. För det andra är risken stor att ett långsiktigt beroende av bistånd cementeras i det mottagande landet. Ju fler arbetsuppgifter biståndsgivaren tar på sig desto större blir risken. Även om SIDA arbetar i en miljö som ställer krav på organisationen att ta på sig många och svåra arbetsuppgifter måste SIDA därför ständigt sträva efter att ändra förutsättningarna och finna möjligheter att spela färre roller. Men givetvis utan att för den skull äventyra insatsernas effektivitet. Detta är också något som i ökande utsträckning präglar SIDA:s arbetssätt i takt med att de tankar som formulerades i den s.k. rollutredningen genomförs.

Det ovanstående resonemanget leder över till en principiell fråga om vilka "fel" en biståndsmyndighet kan göra inom ramen för en insats. På ett mycket övergripande plan, och i förhållande till diskussionen om arbetsformer, kan dessa sägas vara av två slag. För det första kan biståndsmyndigheten ta på sig för många arbetsuppgifter (spela för många roller). Detta leder till för dyr administration och riskerar att skapa passivitet och därmed långsiktigt biståndsberoende hos myndighetens samarbetspartner. För det andra kan biståndsmyndigheten göra för litet (spela alltför få roller). Risken är då att väsentliga arbetsuppgifter inom ramen för biståndsinsatsen förblir ogjorda och målen äventyras.

BITS organisation och arbetssätt gör att risken för fel av den första typen (spela för många roller) minimeras. Men det av BITS finansierade samarbetet skall också vara sådant att riskerna för fel av den andra typen blir relativt små. Genom att verka i miljöer, och med verksamheter, som inte kräver att BITS tar på sig omfattande arbetsuppgifter minskar också risken för fel av den andra typen (att spela för få roller).

I den miljö där SIDA verkar och föreslås verka finns som regel inte dessa förutsättningar. SIDA:s organisation och arbetsformer är därför mera inriktade på att undvika fel av typ 2 (spela för få roller). Detta kan dock kompliceras av att SIDA samtidigt strävar efter att spela så få roller som möjligt för att undvika fel av den första typen. Men utifrån det SIDA-kanaliserade biståndets miljö måste organisationen ha en betydligt större möjlighet och förmåga att anpassa sina arbetsuppgifter till den specifika situationen. Ibland har SIDA inte fler arbetsuppgifter än BITS inom ramen för en insats. Andra gånger åter spelar SIDA så gott som alla de roller som behövs i en insats.

Biståndsmyndighetens arbetssätt måste också ses i ett dynamiskt perspektiv. SIDA kan ha en begränsad rolluppsättning vid ett tillfälle för att spela flera roller vid ett senare skede. Detta ökar dess möjlighet att arbeta långsiktigt. Om flera arbetsuppgifter behöver utföras av aktörerna i en insats kan SIDA ingripa och se till att arbetet blir gjort. Det kräver dock tid, kunskap och resurser i den egna organisationen, men det kan vara nödvändigt för att insatsen skall bli bra.

För BITS saknas den möjligheten. Om inte parterna själva klarar av att lösa sina problem för att få en bra insats till stånd är det inte mycket BITS kan göra annat än att avbryta stödet. Detta är också lättare eftersom insatserna redan i utgångsläget inte förutsätts vara långvariga. När förutsättningarna för ett sådant BITS-engagemang inte är för handen, är den enda slutsatsen att det inte skall ges något stöd. Resonemanget illustrerar skillnaden i arbetssätt mellan SIDA och BITS. Det finns inte några helt klara och strikta gränser, skillnaderna är inte av den karaktären. Vi rör oss längs kontinuerliga dimensioner där varken ändpunkter eller mellanlägen går att definiera entydigt. Vidare har de båda organisationerna olika strategier för att hantera de problem och de fel som kan uppstå inom ramen för en insats. Det gör att deras arbetssätt kan gripa in i varandra även om den principiella skillnaden klart framgår. Framför allt har SIDA en större möjlighet till variation i sitt arbetssätt än BITS.

En slutsats av detta är att söka minimera antalet länder där både BITS och SIDA är verksamma med tekniskt samarbete och att i de länder detta ändå undantagsvis sker dra upp tydliga gränser för BITS respektive SIDA:s verksamhet i första hand vad gäller sektorer. Detta i sin tur förutsätter samordning mellan

de två myndigheterna och att regeringen genom UD utövar ett klart och tydligt ledarskap för att klargöra gränserna när det finns risk för överlappningar.

Därmed kommer vi in på vikten av instrument som kan stärka integration och samordning mellan biståndsorganisationerna.

4.6.4 Samordning

Vi kan urskilja olika nivåer inom biståndsorganisationen med skilda former för samordning.

För det första finns det möjligheter för samordning på ledningsnivå genom att organisationerna är representerade i varandras styrelser. Med den organisationsindelning som vi föreslår är det också naturligt att det förekommer en sådan korsvis styrelsrepresentation.

För det andra bör det ske en samordning på ledningsnivå genom att cheferna för organen träffas regelbundet, vilket också är fallet sedan några år tillbaka. Styrelsrepresentationen behöver inte nödvändigtvis vara knuten till cheferna; det är ibland lämpligt att den inte är det. Däremot är det viktigt att de högsta cheferna träffas regelbundet och på ett mera informellt sätt än vid styrelsemöten.

För det tredje bör det ske en samordning på avdelnings-, byrå- eller handläggarnivå genom att de ansvariga för verksamhetsområden träffas regelbundet för informationsutbyte. Möjligheterna för detta är naturligtvis beroende av hur respektive organisations interna struktur ser ut. Samtliga organisationer har mer eller mindre formaliserat verksamheten geografiskt och ämnesmässigt. Det kan då t.ex. vara naturligt att de ansvariga för samarbete med Asien träffas och utbyter information om planerade insatser, uppnådda resultat, utvecklingsmöjligheter och om faktorer som påverkar samarbetets effektivitet. På samma sätt kan samordningen röra ett tema som miljö.

Det största behovet av samordning vad gäller länder kommer att finnas mellan sektororganen å ena sidan och BITS och SIDA å den andra. BITS och SIDA kommer också att behöva samordna insatser när de är verksamma i samma länder eller inom samma verksamhetsområden. Det mest slående exemplet är infrastrukturprojekt som kommer att utgöra en stor del av BITS och SIDA:s verksamhet även i framtiden.

För det fjärde kan samordning ske genom att projekt- och problemgrupper tillsättes och sammankallas vid behov. Olika frågor kan behöva utredas och utvärderas med hjälp av representanter för de olika organisationerna, antingen i styrgrupper eller mera operationellt. Det kan finnas anledning att bedöma hur instrument inom biståndet används — t.ex. institutionellt samarbete. Alla biståndsorganen har erfarenhet av det och en utvärdering av instrumentet får naturligen större bredd och förklaringsförmåga om det finns ett mera varierat empiriskt underlag. Det kanske finns lösningar av problem som berör alla biståndsorganen, t.ex. att integrera kvinnofrågor i verksamheten. Det kan då vara angeläget att utbyta erfarenheter och utveckla strategier i samråd.

Det finns skillnader mellan de beskrivna samordningsinstrumenten. Den första, styrelsrepresentation, är permanent och beslutas av regeringen. Samordning genom chefsmöten och möten på andra nivåer kan vara relativt stabil och knyter an till en praxis som redan tillämpas i viss utsträckning. Den fjärde formen kan däremot variera kraftigt i tid och permanens, och den kan initieras från

olika håll. Eftersom biståndet är och bör vara en i hög grad decentraliserad verksamhet är det troligtvis samverkan mellan handläggare i projekt- och problemgrupper som kan ha störst betydelse för utvecklingssamarbetets kvalitet.

4.7 Sammanfattning och slutsatser

Under 1970-talet utvecklades och konsoliderades det svenska biståndet. Då blev också landprogrammerat utvecklingssamarbete inom av riksdagen beslutade landramar den dominerande formen för beredning och uppföljning av insatser.

Landprogrammeringens fördelar kan kort sammanfattas. Landprogrammeringen:

- Gör det möjligt att samarbeta långsiktigt inom flera samhällssektorer.
- Utgår från u-landets behov, förutsättningar och prioriteringar.
- Ger mottagaren ett likvärdigt inflytande över val av samarbetsområden och underlättar därför det mottagande landets utvecklingsplanering.
- Ger biståndsmyndigheten goda möjligheter att följa upp och lära av verksamheten.

Vi vill följaktligen betona att landprogrammering genom landramar även framgent bör vara den dominerande enskilda beredningsformen för utvecklingssamarbete.

Den svenska biståndspolitik har emellertid mål som kräver även andra former av samarbete. Många av de problem som är angelägna att lösa genom utvecklingssamarbete kan inte lösas genom samarbete med regeringar. Problemen löses kanske bäst på individnivå, i samverkan mellan folkrörelser, fackföreningar, kyrkor och olika intresseorganisationer.

Utvecklingssamarbete är också angeläget på nationsövergripande nivå, och landramstekniken är ingen lämplig form för att bedriva regionalt samarbete. Därför är det naturligt att en betydande del av det bilaterala biståndet även framgent bereds och genomförs under andra former än landramsprogrammering — former som kan variera åtskilligt i långsiktighet och bredd och som i flera fall kan innefatta element av landprogrammeringsteknik.

Det landramsfinansierade biståndet utgjorde 1979/80 68% av det bilaterala biståndet, men 1989/90 bara ca 40%. Den största delen av det icke-landramsfinansierade biståndet går dock fortfarande genom SIDA, bl.a. via stöd till enskilda organisationer, särskilda program, regionalt samarbete, humanitärt bistånd och miljöinsatser. Även detta stöd är i stora stycken landprogrammerat. De övriga biståndsmyndigheternas verksamhet har också expanderat snabbt, främst då BITS. Av det icke-landramsfinansierade biståndet är en stor del utvecklingssamarbete i programländerna. Totalt är det ca 30% av det bilaterala biståndet som går till andra länder än programländerna.

Biståndet till länder utanför programlandskretsen föreslås gå genom följande kanaler:

1. SIDA

- (a) SIDA bereder och ansvarar för insatser i länder med vilka Sverige har för avsikt att bedriva ett djupt och långsiktigt samarbete inom en eller flera samhällssektorer.

- (b) Stödet till enskilda organisationer, katastrofbistånd och humanitärt bistånd kanaliseras även fortsättningsvis genom SIDA. Eftersom en stor del av stödet går till programländer och andra länder där SIDA är engagerat finns det samordnings fördelar med att ansvaret är inom en organisation.
- (c) Särskilda miljöinsatser och särskilda program riktar sig i betydande utsträckning även till icke-programländer, men de knyter ämnesmässigt och på andra sätt nära an till SIDA:s övriga verksamhet och bör därför ligga kvar inom SIDA.

2. BITS

BITS fortsätter att arbeta med sina nuvarande beredningsmetoder, dvs. huvudsakligen genom att finansiera samarbetsavtal mellan svenska företag och organisationer och motsvarande organ i u-länder. BITS blir därmed kanalen för utvecklingssamarbete med länder där biståndet präglas av relativt kortsiktiga och avgränsade insatser.

BITS verksamhet behöver utvecklas i tre hänseenden:

- (a) breddning till flera samhällssektorer,
- (b) förstärkt uppföljning i förhållande till de biståndspolitiska målen, samt
- (c) utbyggnad av informationsverksamheten för att mera aktivt mobilisera den svenska resursbasen.

3. Forsknings-och näringslivsbistånd

Forsknings-samarbete och näringslivsutveckling både i programländerna och i övriga länder handläggs av SAREC respektive det organ för näringslivsutveckling som föreslås i kapitel 5.

När det gäller biståndsorganens roll i samarbetsländerna har UD/u-avdelningen en viktig uppgift. Statsmakterna fattar beslut om förutsättningarna för samarbetet. Besluten skall bygga på utarbetade landprofiler för samarbete med enstaka länder, vilket berörs närmare i kapitel 7. Det ankommer på regeringen att genom direktiv till myndigheterna undanröja oklarheter om vem som skall göra vad i olika länder.

Slutligen är samordning och integration mellan de olika enheterna viktig. Eftersom det inte finns någon given och entydig arbetsfördelning som en gång för alla sätter gränserna för vad respektive organisation skall göra finns det alltid behov av informationsutbyte för att undvika risken för överlappningar.

I detta kapitel behandlas utvecklingssamarbete inom områdena näringsliv och infrastruktur. I avsnitt 5.1 diskuteras först behovet av bistånd på dessa områden och relationen till de biståndspolitiska målen. I avsnitt 5.2 skildrar vi vilka organisationer som gör vad i dag, dvs. organisationsstruktur och verksamhet. Avsnitt 5.3 innehåller en beskrivning av hur organisationerna arbetar. Detta leder fram till en problemanalys och diskussion av organisationsförslag i avsnitt 5.4.

5.1 Behov av bistånd

5.1.1 Bistånd för utveckling av infrastruktur

Att bygga upp infrastruktur gavs från början en självklar prioritet inom biståndet, internationellt såväl som i Sverige. De biståndskrediter som Sverige lämnade under 1960-talet avsåg främst sådana projekt. Världsbankens verksamhet fokuserades också tidigt på infrastrukturprojekt.

Infrastruktur kännetecknas av att investeringarna ofta är stora och kapitalkrävande samt att de betjänar många nyttjare och har stora indirekta ekonomiska effekter. Därför har hela samhället ett intresse av att utveckla en ändamålsenlig infrastruktur. Drift och underhåll sköts ofta av statliga monopolföretag även om en privatiseringsvåg nu går genom delar av u-världen.

Bistånd för att utveckla ett lands infrastruktur tar sig många former. Beloppsmässigt dominerar investeringarna, vilka finansieras antingen genom krediter eller gåvor. Men det tekniska biståndet är också viktigt. Det består av managementutbildning inom t.ex. televerk och kraftverk, annan utbildning samt uppbyggnad av underhållsverkstäder och av organ för teknisk utveckling. Förutom den fysiska infrastrukturen kan man också tala om en institutionell infrastruktur som är nödvändig för att de fysiska anläggningarna skall fungera. Slutligen kan biståndet bestå av rådgivning i t.ex. frågor om nationella strategier för energitveckling och långsiktiga program för utbyggnaden av transportväsendet och frågor på policynivå. Investeringar i infrastrukturen görs inom samtliga samhällssektorer och infrastruktur är i sig inte en sektor på samma sätt som jordbruk, näringsliv, hälsovård och undervisning.

5.1.2 Bistånd för näringslivsutveckling

Utvecklingssamarbete för att främja näringslivet innefattar insatser som skapar betingelser för produktiv verksamhet inom industri och handel. Det avser både

produktion av varor och tjänster. Däremot innefattar vi inte jordbruk, skogsbruk och fiske i definitionen av sektorn. Produktionen kan drivas statligt, halvstatligt eller privat som monopol eller under konkurrens.

Ett bistånd riktat mot näringslivssektorn betraktades länge med misstro. Den förhärskande uppfattningen var att utvecklingen inom sektorn borde främjas med kommersiella medel och inom ramen för en liberal handelspolitik snarare än med bistånd. Inom Sverige gav den första industribiståndsutredningen (SOU 1972:90) stöd åt tanken att ett mer omfattande, och delvis företagsinriktat, industribistånd har en plats i det svenska utvecklingssamarbetet. Swedfund kom till 1978 med syftet att "främja tillkomst och utveckling av tillverkande företag i u-länderna...".

En liknande utveckling ägde rum i andra länder där särskilda industriutvecklingsorgan upprättades under 1970-talet. Inom FN-familjen utvecklades samtidigt UNIDO, FN:s organisation för industriell utveckling, och knutet till Världsbanken finns sedan 1950-talet det internationella finansieringsbolaget, IFC, med syfte att främja ekonomisk utveckling i u-länder genom att tillsammans med privatkapital medverka till att upprätta industriell verksamhet.

Även bistånd för att främja näringslivet har många former. Liksom för infrastrukturbiståndet kan vi urskilja tre nivåer.

För det första syftar näringslivsbiståndet till att bygga upp och driva produktiva enheter i form av företag, privata eller statliga. Företagen kan få stöd med investeringskapital för att skapa, vidmakthålla och vid behov rehabilitera produktionsutrustningen. De kan också få stöd för kunskapsutveckling för att göra produktionen lönsam och effektiv.

För det andra syftar biståndet till att främja näringslivet i en vidare mening genom att stödja organ i samarbetsländerna som i sin tur stöder produktion och handel. Man brukar tala om att bygga upp den institutionella infrastrukturen för att utveckla näringslivet. I denna struktur ingår institutioner som skall mobilisera sparande och förmedla riskkapital, försäkringsväsende, institutioner för forskning och utveckling (typ Institutet för Verkstadsteknisk Forskning), utbildningsinstitutioner (allt från handelsskolor till handelshögskolor), branschorgan (typ Mekanförbundet och Grossistförbundet), standardiseringsinstitut, patent- och registreringsverk, handelskammare, m.m.

För det tredje kan bistånd till näringslivssektorn även syfta till att skapa de rätta betingelserna för ekonomisk tillväxt genom industri och handel. Detta kan ske t.ex. genom att rådgivare till ett industriministerium finansieras, att tekniskt bistånd ges för att bygga upp kompetensen att analysera och formulera strategier för industriell utveckling, eller att kommersiell lagstiftning och andra regelverk för näringslivet utformas.

Någon skarp skiljelinje mellan nivåerna kan inte dras. Insatserna på en nivå får återverkningar på andra. Erfarenheter från en nivå kan utgöra viktigt underlag vid planering av insatser på en annan nivå. På den första nivån, exempelvis, byggs produktiva enheter i form av företag upp. En del av dessa blir långlivade medan andra går omkull. I Sverige har 60% av alla nystartade företag upphört efter 10 år. En sådan omsättning på företag hör till näringslivets villkor i såväl u-länder som i Sverige. Även företag som går omkull bidrar till att kunskap byggs upp i näringslivssektorn. Kunskapen och erfarenheterna återuppstår i andra former, exempelvis i nya företag. Att individer har förmågan och kunskaperna att driva

företag effektivt och lönsamt skapar på sikt gynnsamma betingelser även för utvecklingen av företag, under förutsättning att allmänna ekonomiska och institutionella förutsättningar verkar i samma riktning. Insatser på flera nivåer är således viktiga för att ett näringsliv skall utvecklas gynnsamt.

Tonvikten när det gäller bistånd för utveckling av näringslivet bör följaktligen ligga på helheten, på att främja betingelserna för ett dynamiskt näringsliv. Det viktigaste är överföring och utveckling av kunskap som främjar produktion av varor och tjänster samt handel. Biståndet kan både direkt stödja produktion och handel och bygga upp den institutionella infrastrukturen och den makroekonomiska miljön.

Mottagarländernas behov, förutsättningar och resurser måste vara utgångspunkten för utvecklingssamarbetet. I dag betonar många u-länder allt starkare behovet av att utforma en ekonomisk politik som främjar utveckling och tillväxt, som stimulerar en effektivare resursanvändning och som utvecklar ett decentraliserat beslutsfattande. Grunden för detta är en offentlig sektor som koncentrerar sig på övergripande samhällsplanering och utveckling av ekonomins institutionella ramverk.

Det finns ett behov att följa upp strukturanpassningsprogrammen med program för utveckling av näringslivet som bygger snarare på samhällsekonomisk rationalitet och lönsamhet än på central planering och subventionering. Därför behövs utvecklingssamarbete för att bygga upp det nödvändiga institutionella kunnandet och kapaciteten för ett dynamiskt näringsliv. Mellan de makropolitiska åtgärderna och det direkta stödet för företagsutveckling finns ett stort arbetsfält för u-ländernas regeringar och förvaltningar och ett stort behov av erfarenhetsutbyte och utvecklingssamarbete, där länder som Sverige kan erbjuda erfarenheter och kunnande såväl när det gäller åtgärder för att främja som för att samhälleligt styra näringslivets villkor.

Inom det svenska näringslivsbiståndet har också aspekten kunskapsutveckling kommit att betonas alltmer. Det är i dag mindre fråga om att mobilisera kapital genom svenska företag än att utnyttja deras kunnande som en resurs i utvecklingssamarbetet. Det blir då naturligt att biståndet finansierar kunskapsutveckling som kan leda till att företagsamhet utvecklas — snarare än investeringar. I tablå 5.1 visas de olika nivåerna inom utvecklingssamarbetet för näringslivsutveckling och infrastruktur.

Infrastruktur	Näringsliv
1. Anläggning, drift och underhåll av samhällets infrastruktur (vägar, hamnar, järnvägar, el- och vattenförsörjning, etc.)	1. Etablering och drift av företag för produktion av varor och tjänster, samt handel
2. Uppbyggnad av den institutionella infrastrukturen exempelvis: — myndigheter/företag för anläggning, drift och underhåll → serviceorgan — utbildningsinstitutioner — forskningsorgan	2. Uppbyggnad av den institutionella infrastrukturen exempelvis: — utvecklingsbanker och andra finansiella institutioner — branschorgan — FoU-kapacitet — institutioner för utbildning och rådgivning — standardiseringsorgan — mekanförbund — exportråd
3. Kapacitetsuppbyggnad för — sektoranalyser — nationella strategier — konsekvensbedömningar på central nivå — samhällsekonomisk analys	3. Kapacitetsuppbyggnad för att utforma industri- och näringslivspolitikerna i alla dess aspekter på central nivå, t.ex. kapitalmarknadspolitik, näringslivslagstiftning m.m.

5.1.3 Förhållandet mellan biståndet till näringsliv och infrastruktur och de biståndspolitiska målen

Hur är då utvecklingssamarbetet inom näringsliv och infrastruktur relaterat till de svenska biståndspolitiska målen? Skiljer de sig på något avgörande sätt från andra biståndsområden? En väl fungerande infrastruktur bidrar till att öka befolkningens levnadsstandard i alla avseenden, t.ex. när det gäller att öka den materiella produktionen, få tillgång till varor och få del av utbildning, hälsovård, m.m. Infrastrukturen är en nödvändig förutsättning för att skapa ekonomisk tillväxt, men den har också en rad andra indirekta effekter.

På det sättet liknar utvecklingen av infrastruktur t.ex. utbyggnaden av utbildningssystemet. Det skapar förutsättningar för ett rikare liv och får en jämnare fördelning av tillväxtens resurser. (Notera att det engelska ordet "infrastructure" inkluderar samhällets utbildningsinstitutioner och fysiska produktionsanläggningar i företag). Däremot finns det ingen automatik i fördelningseffekterna och inte heller i kopplingen till de andra biståndspolitiska målen, miljö och demokrati. Förutsättningen för ett positivt samband finns där men måste bevakas och följas upp för att realiseras.

Utvecklingssamarbetet inom näringslivet anses ofta vara mera direkt kopplat till tillväxtmålet än övrigt bistånd. Detta beror främst på att resultatet av väl fungerande företag omedelbart avspeglar sig i BNP-ökningar som är måttet på ekonomisk tillväxt. Men liksom infrastrukturstödet har näringslivssamarbete en rad andra mer eller mindre direkta konsekvenser i andra dimensioner av folkens välfärd. Kvaliteten på tillväxten beror givetvis på vad som tillverkas. Utvecklingen av näringslivet kan också vara mer eller mindre direkt kopplad till mål som regional utjämning, nationellt oberoende, etc. Genom att skapa arbetstillfällen kan en utveckling av näringslivet bidra till "social och ekonomisk utjämning". Men liksom för infrastrukturstödet finns det aldrig någon självklar uppfyllelse av de biståndspolitiska målen i verksamheten utan de måste följas upp aktivt.

Slutsatserna av detta kortfattade resonemang är att alla de fem biståndspolitiska målen har en självklar relevans för biståndet inom områdena näringsliv och infrastruktur. Alla insatser på dessa områden har konsekvenser för mottagar-

ländernas befolkning i de dimensioner som anges av de biståndspolitiska målen. Det går inte att se ekonomisk tillväxt som ett mera relevant mål för stöd inom områdena. Ofta är kopplingen till tillväxten lika indirekt som den är till de andra målen.

Däremot finns det en viss skillnad i bedömningen av insatser inom de två områdena infrastruktur och näringsliv. Det går vanligtvis snabbare att se effekter av näringslivsstödet än av stödet till den infrastrukturella uppbyggnaden, och det förra är dessutom mindre komplicerat att bedöma. Investeringar i infrastruktur binder stora kapitalbelopp, direkt och indirekt genom de följdinvesteringar som ofta krävs, och måste därför analyseras noggrant både vad det gäller den projektekonomiska och den samhällsekonomiska rationaliteten.

Vi vill i detta sammanhang peka på det ibland förbisedda förhållandet att sambandet mellan infrastruktur och näringsliv i utvecklingsprocessen är ömsesidigt stödande. Infrastruktur är en nödvändig förutsättning för uppbyggnad av industriellt företagande. Detta i sin tur ger upphov inte bara till ökad inkomstbildning på individnivå och därmed till välfärdsförbättring utan medverkar också till att skapa ett starkare underlag för offentliga intäkter, nödvändiga för underhåll och drift av infrastrukturen. En del misslyckanden i biståndsverksamheten torde få tillskrivas just oförmågan att vidmakthålla infrastrukturella funktioner, som tillkommit med stöd av bistånd.

Vi övergår nu till att beskriva de organisationer som verkar inom områdena och det samarbete som de är engagerade i som finansiärer eller i andra roller. Detta leder också över i en analys av deras arbetsformer och vad som skiljer de olika organen åt i dag.

5.2 Utvecklingsamarbete inom näringsliv och infrastruktur

Alla svenska biståndsorganisationer är i dag engagerade i verksamheter som på olika sätt främjar näringsliv och infrastruktur — om än med olika instrument och olika arbetsformer och i SAREC:s fall i huvudsak på ett indirekt sätt. Nedan följer en beskrivning av SIDA:s, BITS, Swedfunds och IMPOD:s verksamhet.

5.2.1 SIDA:s infrastrukturbyrå

Infrastrukturbyrån är en av SIDA:s tio byråer och ansvarar för områdena energi, transporter, kommunikationer (telekommunikationer) samt vattenförsörjning och byggnads- och anläggningsfrågor. Byrån är uppdelad i fem sektioner; en energisektion, en transport/vägsektion, en transport/telesektion, en vattensektion och en byggsektion.

SIDA har givit betydande stöd till *energisektorn* i u-länder i form av projekt för produktion och distribution av elektricitet, främst vattenkraftverk och kraftledningsprojekt. Stöd lämnas i dag bl.a. till att rehabilitera oljeeldade kraftverk och till att bygga, driva, underhålla och rehabilitera vattenkraftverk. SIDA finansierar också studier av eldistributionen i olika länder och byggande, drift och underhåll av transformatorstationer och kraftledningar. SIDA stödjer projekt för energibesparing inom industrin, exempelvis i Indien. Energisektionen sysslar inom bioenergi med energiomvandling och övergripande energiplanering. Energiskog o.d. är dock lantbruksbyråns ansvarsområde.

Projekt som avser *vägbyggen och underhåll* omfattar dels stöd till transportsektorn i exempelvis Zimbabwe och till vägsektorn i Laos, dels underhåll av specifika vägar, främst i södra Afrika, samt dels underhåll av distriktsvägar i ett område i Kenya. SIDA finansierar också arbetsintensiva vägbyggnadsprojekt, t.ex. i Lesotho och även ett trafiksäkerhetsprojekt i Botswana.

Transportplanering innefattar insatser för att rehabilitera transportnätet i olika länder i södra Afrika. SIDA tillhandahåller bl.a. experthjälp till BCA (Beira Corridor Authority) i Moçambique, som är ansvarig för att rehabilitera transportnätet i den s.k. Beira-korridoren och till den tekniska enheten inom SADCC:s regionala transportorganisation, SATCC, med ansvar för förberedelser av regionala transport- och kommunikationsprojekt.

Insatserna inom *hamn och sjöfart* ägnas främst åt att rehabilitera hamnar i södra Afrika, framför allt i Dar es Salaam i Tanzania och Beira i Moçambique.

Insatserna inom *järnväg* avser rehabilitering av järnvägar, framför allt TAZARA-järnvägen mellan Tanzania och Zambia som också tillförts nya järnvägsagnar. I Botswana avser stödet köp och installation av ett telekommunikations- och tågklareringssystem samt stöd för drift, underhåll och utbildning av botswansk personal. Inom *flyget* stöder SIDA insatser som exempelvis inköp samt drift och underhåll av ett flygplan till Lesotho och, i anslutning till detta, utbildning av personal.

Stödet till *telekommunikationer* är huvudsakligen koncentrerat kring tre verksamhetsområden:

- Stöd till den offentliga sektorn för att förbättra kompetensen hos administrationen att driva och underhålla telekommunikationer.
- Investeringar för att bygga upp eller förbättra telenätet i u-länder.
- Regionala investeringar för att förbättra kommunikationerna mellan u-länder, främst inom SADCC-regionen.

Stödet till telekommunikationer i Tanzania innefattar framför allt tekniskt stöd och bidrag till att finansiera utrustning, mest för underhåll och reparationer, men också experthjälp till den statliga telekommunikationsskolan. I Lesotho har Sverige bidragit med att bygga upp telefonnätet och med att skapa en modern teleadministration. I Moçambique ges stöd för att bygga upp förvaltningen, för att finansiera tekniskt bistånd och utbildning samt för att finansiera en internationell televäxel. Telesektorn i Angola får tekniskt bistånd för drift och underhåll samt stöd med materiel. Telefonförbindelser inom SADCC-området, baserade på trådlös teknik, har fått svenskt stöd.

Vattenprogram i Botswana, Etiopien, Indien, Kenya, Tanzania och Zimbabwe stöds också av SIDA genom infrastrukturbyrå. I Indien har UNICEF tillsammans med indiska staten ansvar för att genomföra programmet. Bilateralt stöd kanaliseras också via UNICEF till vatten- och omgivningshygienprogram i Centralamerika och Uganda. Programmen har flera olika komponenter, dels tekniska som att bygga ut infrastruktur för vattenförsörjning, att utbilda och ge svensk experthjälp samt att bygga upp system för underhåll, dels mer sociala komponenter i form av hälsorelaterade insatser, som t.ex. att utbilda i hälsovård och i att bygga sanitära anläggningar. I förhållande till byråns övriga verksamhet är investeringar i hårdvara mindre framträdande i vattenprogrammen. Vattenprogrammen har hittills varit inriktade på landsbygden.

De flesta *byggprojekt* ingår i projekt som administreras av andra sektorbyråer på SIDA, dvs. hälso-, undervisnings-, lantbruks- och industribyråerna. Byggsektionen på byrån har ibland direkt ansvar för hela projekt och ibland endast ansvar för byggandet inom projekten. I vissa fall har man enbart en rådgivande roll. Byggsektionen ansvarar dessutom för insatser inom bostadssektorn, som på senare är kommit att få en ökad omfattning. Insatser genomförs eller förbereds i Costa Rica, Nicaragua, Chile och Angola.

Omfattningen av SIDA:s utbetalningar till projekt inom infrastrukturområdet under femårsperioden 1984/85 — 1988/89 framgår av tabell 5.1 nedan.

Tabell 5.1 Infrastrukturbyråns utbetalningar 1984/85—1988/89

Sektor/Insats	Utbetalningar (milj. kr.)				
	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89
Transportplanering	21,2	10,2	8,3	5,2	4,6
Vägbyggnad och underhåll	17,4	43,6	58,6	55,1	93,1
Hamnar och sjöfart	1,7	5,7	29,6	51,5	52,7
Telekommunikationer järnvägar och flyg	71,1	68,6	88,9	153,6	109,2
Energi	514,1	407,4	222,5	239,4	268,5
Vattenförsörjning	134,9	124,6	201,2	144,5	174,5
Bygg	1,4	6,1	27,3	40,0*	48,9
Totalt	761,8	666,2	636,4	689,2	751,5

*uppskattad siffra

5.2.2 SIDA:s industribyrå

Industribyrån inom SIDA ansvarar för området industri men även för transporttjänster, arbetsmiljö, teknologival och teknologiöverföring samt för insatser för att främja u-ländernas export.

Verksamheten industriutveckling kan delas upp i tre huvudområden:

- Stöd till småindustri, främst inom ramen för systerindustrisamarbete.
- Rehabilitering av befintliga industrier, i första hand mellanstora företag.
- Stöd till drift av och utbildning för storskaliga industrianläggningar som upprättats med stöd från SIDA.

Industribyrån ger även direkt stöd för utveckling av industrins institutionella infrastruktur genom bidrag till industriorganisationer och utvecklingsbanker och stöder även program för exportfrämjande. Kunskapsutveckling och teknologiöverföring är centrala beståndsdelar inom de projekt som stöds.

Stöd till *småindustrier* ges till Tanzania, där ett program för systerindustrier har pågått i över tio år. Det svenska stödet kanaliseras via SIDO (Small Industries Development Organization) som är en statlig stödorganisation för att utveckla småindustrisektorn och den statliga affärsbanken NBC. Ett liknande program påbörjas f.n. i Moçambique och ett annat avvecklas i Botswana. Inom ramen för småindustristödet ges också bidrag till ILO:s utbildningsprogram för företagsledare, "Improve Your Business", vilket initierats och finansierats huvudsakligen av SIDA. Syftet med programmet är att vidga småindustriernas verksamheter i delar av Afrika och Asien. Dessutom ges stöd till ett samarbete mellan Sydvästra Skånes Kommunalförbund och en småindustrifederation i Zambia.

Rehabilitering av befintliga industrier avser oftast medelstora företag och förekommer inom olika sektorer såsom energi, transporter, gruv- och tillverkningsindustri i Asien, Afrika och Latinamerika, framför allt Vietnam, Moçambique, Tanzania, och Nicaragua. För projekten i Moçambique och Tanzania tillämpas systerindustrimodellen. SIDA stödjer i dessa länder upprustning av ett varv, verkstäder, ett värmekraftverk, en cementfabrik, pappersfabriker och fabriker för tillverkning av jordbruksredskap. Dessutom finansieras ett flertal projekt i Vietnam. Ett har som syfte att öka energiproduktionen i södra Vietnam, bl.a. genom upprustning av befintlig infrastruktur.

Stödet till *storskaliga industrier* avser främst driftsstöd och utbildning för industrier som upprättats med stöd från SIDA, såsom pappersbruket Mufindi i Tanzania och skogsindustriprojektet Vinh Phu i Vietnam. I Vinh Phu stödjer man uppbyggandet av ett transportsystem för insatsvaror inom den industriella verksamheten och en yrkesskola liksom också ett markvårdsprojekt och ett projekt för byggande av bostäder.

SIDA:s industribyrå stödjer *transportsektorn* i u-länderna genom ett antal olika projekt. Dels finansieras verkstäder för reparationer av bilar och lastbilar i Guinea-Bissau och Laos, dels stödjer SIDA transportbolaget Transcarga i Moçambique och RRC Road Transport i Etiopien, som båda transporterar livsmedel till katastrofområden. Transcarga och RRC får personalstöd. Transcarga får även stöd i form av lastbilar, utrustning samt driftstöd.

Övriga industrier som stöds av SIDA är en skogsindustri, som består av tre sågverk och en plywoodfabrik, en maskinverkstad, en tegelstensfabrik och hantverksproduktion, samtliga i Guinea-Bissau, och ett skogsindustriprojekt i Moçambique.

För att främja utvecklingen av den institutionella infrastrukturen lämnar SIDA stöd till industriorganisationer i Tanzania, såsom Tanzania Bureau of Standards (TBS), som får svensk experthjälp, och Tanzania Investment Bank (TIB), genom vilken bidrag lämnas till diverse investeringsprojekt. Stöd i form av svensk personal ges även till industridirektoratet i Guinea-Bissau. Stöd lämnas till East African Development Bank (EADB) och Central American Bank of Economic Integration (CABEI) för finansiering av dessa utvecklingsbankers utlåning i respektive region. I Tanzania, Indien och inom SADCC finansieras exportfrämjande program, varav de två sistnämnda delvis drivs av UNCTAD/GATT:s internationella handelscentrum (ITC). I Centralamerika stöds uppbyggnaden av en regional organisation får katastrofförebyggande verksamhet.

SIDA stödjer olika verksamheter inom internationella organisationer såsom industriellt rättsskydd inom WIPO (World Intellectual Property Organization), internationell standardisering i samarbete med ISO (International Organization for Standardization) och miljöskyddsfrågor inom pappersindustrin i samarbete med FN:s miljöprogram UNEP (United Nations Environment Programme).

Inom miljöområdet stöder industribyrån bl.a. reningen av utsläppen från ett antal massafabriker och deltar i ett flertal experimentella projekt tillsammans med UNIDO.

Inom ramen för det svenska och nordiska biståndet till SADCC svarar industribyrån för olika insatser som bl.a. avser underlätta och främja regionalt samarbete på industrins och internhandels område. Några insatser har som syfte att främja närmare förbindelser mellan Norden och SADCC inom områden som traditionellt inte ingår i biståndet.

Till sist finansieras en del experimentella projekt, vilka ibland delvis har karaktären av forskningsprojekt. Som exempel kan nämnas ett projekt i Etiopien där man tillverkar ett helt nytt slags byggnadsmaterial baserat på pimpsten. Ett annat projekt syftar till att producera maskinverktyg för användning i småskaliga industrier.

Utbetalningarna inom industribyråns verksamhet 1983/84—1988/89 framgår av tabell 5.2.

Tabell 5.2 Industribyråns utbetalningar 1983/84 — 1988/89

Sektor/Insats	Utbetalningar (milj. kr.)					
	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88	88/89
Småindustri	47,6	47,8	70,5	55,4	30,5	36,7
Upprustning av industrier	40,2	29,7	159,8	128,4	139,9	105,0
Storindustri	238,1	222,9	258,8	187,0	176,6	147,6
Transporter/fordons- verkstäder	30,4	28,5	42,2	26,7	47,9	26,8
Övriga industrier	16,7	2,3	15,5	14,0	43,9	11,5
Banker, institutioner m.m.	48,4	29,5	29,6*	44,3	33,4	63,4
Försöksverksamhet och metodutveckling	3,3	3,1	3,8	7,5	11,9	6,0
Totalt	424,7	363,8	580,2	463,3	484,1	397,0

* Investeringsmedel genom Tanzania Investment Bank ingår i posten "Upprustning av industrier".

5.2.3 SIDA:s undervisningsbyrå

Undervisningsbyråns förvaltningssektion ger näringslivsinriktat stöd t.ex i samarbete med ITC i Genève. Stödet skall utveckla mottagarländernas kompetens i upphandling och materialadministration. Exportfrämjande satsningar ligger däremot, som nämnts, på industribyrån. Även inköpsbyrån på SIDA ger stöd för att utveckla u-ländernas kompetens i upphandling och inköpsfrågor.

5.2.4 BITS

BITS, beredningen för internationellt tekniskt-ekonomiskt samarbete, inrättades 1975 under namnet utbildningsberedningen och fick 1979 ställning som självständig myndighet under utrikesdepartementet. BITS uppgift är att främja ekonomisk och social utveckling i enskilda u-länder samt att utvidga och stärka Sveriges förbindelser med dessa länder. Verksamheten omfattar bidrag till tekniskt samarbete inklusive internationella kurser i Sverige och u-kreditfinansiering av investeringsprojekt i u-länder. BITS verksamhet är utformad för samarbete med u-länder som nått en viss industrialiseringsgrad. Samarbetet skall

- baseras på ländernas prioriteringar och utvecklingsplaner,
- främja överföring av teknik och kunnande,
- utföras i samverkan mellan parter i Sverige och i u-länderna,
- baseras på ländernas ekonomiska möjligheter att ta ansvar för verksamheten bl.a. genom att parterna ingår avtal om insatserna och om delning av kostnaderna för samarbetet.

Det tekniska samarbetet syftar främst till kunskapsöverföring. De viktigaste verksamhetsformerna är konsultstudier, utbildning och finansiellt stöd till inköp av utrustning. Därutöver bedrivs institutionssamarbete, kultursamarbete och personutbyte. Verksamheten sker främst inom energiförsörjning, industri, transport och kommunikation. Andra viktiga sektorer är vatten, avlopp, miljö, skog och hälsovård.

Konsultinsatserna avser i stor utsträckning förinvesteringsstudier för infrastruktur- och industriprojekt men även övergripande projektplanering, effektivisering av befintliga anläggningar respektive allmän rådgivning. Vissa inköp av utrustning och reservdelar finansieras i anslutning till tekniska samarbetsprojekt.

Det tekniska samarbetet har formen av gåvobistånd. Reguljärt samarbete förekommer med ett tjugotal länder, som med Världsbankens definition betecknas som låg- och medelinkomstländer. Landkretsen utgörs av länder med vilka Sverige slutit samarbetsavtal (Algeriet, Egypten, Ecuador, Kina, Malaysia), länder som tidigare erhållit stöd genom SIDA (Cuba, Pakistan, Tunisien) och övriga länder som bedöms föra en utvecklingspolitik förenlig med målen för svenskt utvecklingssamarbete (Bolivia, Costa Rica, Dominikanska Republiken, Filipinerna, Jamaica, Jordanien, Mauritius, Peru, Thailand, Uruguay). Utöver till denna landkrets lämnar BITS stöd till enstaka insatser i ytterligare några länder, bl.a. Argentina, Mexico och Sudan. Vidare görs insatser tillsammans med Världsbanken i exempelvis Somalia och Madagaskar.

BITS har träffat avtal med Världsbanken om att finansiera en konsult- och en miljöfond och med IFC och Afrikanska utvecklingsbanken om att finansiera en konsultfond hos respektive organ. Stöd lämnas också till Swedfund-projekt i bl.a. Botswana, Sri Lanka, Tanzania och Zimbabwe.

När det gäller genomförandet av de svenska insatserna för Östeuropa har regeringen lagt huvudansvaret på BITS. Hittills har regeringen beslutat att BITS skall planera insatser om 270 milj. kr. för miljö- och utbildningssamarbete med Polen. Dessutom har BITS fått ansvar för att planera kurser för sovjetiska beslutsfattare inom förvaltning och näringsliv. Medlen för insatserna i Östeuropa ingår i regeringens budgetförslag för 1990/91.

Internationell utbildning

Den internationella utbildningen består av kurser och ett program för expertutbyte. De internationella kurserna avser områden vilka är av stor betydelse för u-ländernas utveckling, inom vilka behovet av specialistutbildning är stort och inom vilka Sverige har särskild kompetens att erbjuda. Merparten av kurserna avser sektorerna energi, industri, kommunikation och administration. BITS finansierar ca 30 kurser per år. BITS samarbetsländer liksom SIDA:s programländer och andra u-länder inbjuds till kurserna. Den statliga och den privata sektorn är representerad och deltagarna nomineras officiellt av sitt hemland. Deltagaravgifterna är differentierade med hänsyn till BNP i det land deltagarna kommer från.

Expertutbytesprogrammet administreras av Svenska Institutet och är ett komplement till kursverksamheten. Programmets syfte är att skapa kontakter för utbyte av erfarenheter främst inom teknik, naturvetenskap, medicin och samhällsfrågor. Alla u-länder är i princip välkomna att delta.

U-krediter

Det nuvarande u-kreditsystemet infördes 1981, bl.a. med syftet att mobilisera öka-
de resurser till u-länderna. Med begränsade biståndsmedel skulle betydligt större
medel kunna lånas upp på kapitalmarknaderna och överföras på förmånliga vill-
kor till utvecklingsprojekt. U-krediter kunde också utgöra ett flexibelt instru-
ment i samarbetet med vissa u-länder där gåvobistånd inte självklart var moti-
verat och inte heller den bästa biståndsformen. Att u-krediterna därutöver kunde
få positiva exporteffekter sågs som en indirekt fördel.

Efter översyn av systemet förordade 1983 års u-kreditutredning en större ton-
vikt på biståndsaspekterna. Huvudansvaret för beredning, beslut och admini-
stration av krediterna fördes över från EKN till BITS.

År 1988 togs u-krediterna upp till behandling på nytt, denna gång i export-
kreditutredningens betänkande "Statens roll vid finansiering av export" (SOU
1988:42). Då stod dock exportfrämjandeaspekten i fokus.

Genom u-krediter överförs finansiella resurser på koncessionella villkor för
att finansiera svenska varor och tjänster i projekt som prioriteras av låntagar-
landet och som av BITS bedöms få betydande utvecklingseffekter för landet. Efter
granskning av BITS lämnas utfästelse om u-kredit. Krediten kan utnyttjas först
när ett kontrakt har vunnits i internationell konkurrens.

Den beviljade u-krediten används för att finansiera ett köpekontrakt mellan
ett svenskt företag och beställaren i u-landet. I några fall har planeringen av
u-kreditprojekt finansierats inom ramen för det tekniska samarbetet. BITS med-
verkan i planeringen av u-kreditprojekt varierar; den är mer uttalad för länder
med vilka samarbetet är av reguljär karaktär och där samarbetet fått en viss struk-
tur. Samfinansiering med Världsbanken och regionala utvecklingsbanker före-
kommer i viss utsträckning.

Sverige följer de internationella överenskommelserna för gåvoelementets and-
del av krediterna. Minimnivån har ökat från 15% i början av 1980-talet till 35%
1988. Minimigränsen för de minst utvecklade länderna har höjts till en gåvoan-
del på 50%. Endast länder som bedöms kreditvärdiga har tillgång till u-krediterna.
Det är numera BITS som fattar det slutgiltiga beslutet, med ledning av EKN:s
rekommendationer.

Den totala kreditvolymen per 30 juni 1989 var ca 6,6 miljarder kr. med en to-
talt beräknad kostnad för biståndet på ca 2 miljarder kr., fördelat på 114 pro-
jekt. Ungefär 60% av de projekt som godkänts i BITS styrelse har lett till slutlig
affärsuppgörelse, en andel som varit växande. I takt med att gåvoelementet ökat
har också belastningen på biståndsanslaget ökat. Anslagsutnyttjandet, som ökade
stadigt fram till 1985/86, minskade därefter under två år, för att åter öka kraf-
tigt under 1988/89. Den ointecknade reservationen på anslaget uppgick till ca
350 milj. kr. 1988/89. Tabell 5.4 visar kreditvolymens fördelning på länder och
sektorer.

År	81/82	82/83	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88	88/89
Belopp	15	57	78	267	487	316	312	501

Tabell 5.4 BITS u-krediter: fördelning på länder och sektorer, milj. kr. (antal krediter i parentes)

	Indien	Övriga SIDA-länder a)	Kina	Länder med BNP/capita <450 US dollar	Marocko Egypten Cuba	Länder med BNP/capita >1000 US dollar	Totalt
Kraftgenerering, transmission varav ASE/ABB	1589 (4)	734 (9)	40 (2)	115 (2)	245 (2)	354 (8)	3076 (27)
Telekommunikation varav Ericsson	1325 (2)	434 (8)		115 (2)	245 (2)	335 (6)	2364 (19)
Lastbilar och bussar		162 (5)	645 (11)	92 (1)	100 (1)	886 (10)	1885 (28)
Industri		154 (4)	621 (9)	92 (1)	100 (1)	839 (8)	1792 (23)
Övrigt		144 (5)					144 (5)
Totalt	68 (2)	143 (7)	720 (23)	40 (2)	67 (3)	179 (5)	1215 (42)
		42 (2)	55 (3)		125 (3)	20 (4)	242 (12)
	1657 (6)	1224 (28)	1460 (39)	247 (5)	537 (9)	1439 (27)	6562 (114)

a) Angola, Botswana, Etiopien, Kap Verde, Kenya, Lesotho, Moçambique, Nicaragua, Tanzania, Zimbabwe.

De riktlinjer som styr projektvalet för u-krediter anger att finansieringen skall avse ett identifierbart projekt som skall medföra avkastning direkt eller indirekt och ha en positiv valutaeffekt. Vidare kan inte u-krediter lämnas till sociala sektorer. U-krediter har främst givits till projekt inom energiförsörjning, transporter och kommunikation samt industriell verksamhet, dvs. till områden där svensk industri har ett kunnande och är konkurrenskraftig. Dessa är också centrala investeringsområden i u-länder där man ofta inbjuder till internationell anbuds-konkurrens. Inriktningen på avkastande, identifierbara projekt medför att ett fåtal företag dominerar som leverantörer till u-kreditfinansierade projekt. De 114 projekt som godkänts av BITS engagerar 35 företag som huvudleverantör. De största krediterna har naturligen främst berört storföretagen, vilka dock engagerat många mindre företag som underleverantörer.

U-kreditgivningen har till övervägande del inriktats på de länder där BITS är verksam med tekniskt samarbete samt på SIDA:s programländer. De 114 projekten fördelar sig på 25 länder. Förutom Algeriet och Malaysia tillhör alla kategorierna låginkomstländer och lägre medelinkomstländer, enligt Världsbankens klassificering. De tre största låntagarländerna, Indien, Kina och Algeriet, svarar för 63% av kreditvolymen. Endast fyra krediter har lämnats för projekt i Latinamerika, vilket bl.a. beror på skuldsituationen och den bristande kreditvärdigheten hos länder i denna del av världen.

I södra och östra Afrika har u-krediter lämnats som komplement till SIDA:s bilaterala och regionala bistånd. 10% av den totala kreditgivningen har beviljats för 17 projekt i SADCC-länder. BITS har beviljat u-krediter till elva av de sjuutton programländerna; nio i Afrika, samt Indien och Nicaragua. I flera projekt har u-krediterna kombinerats med stöd från SIDA, bl.a. ett elektrifieringsprojekt i Angola, utbyggnad av telekommunikationssystemet och telenätet

Lesotho, kraftverksbygge i Kenya och ett skogsindustriprojekt i Moçambique. Samfinansiering med Swedfund har förekommit i projekt i Rwanda, Kap Verde och Zimbabwe. BITS har också beviljat u-krediter för projekt i samarbete med Världsbanken och olika regionala utvecklingsbanker.

5.2.5 Swedfund

Fonden för industriellt samarbete med u-länderna (Swedfund) är en statlig stiftelse som inrättades 1978. Swedfunds syfte är att främja industriell utveckling i u-länderna genom att stödja tillkomsten och utvecklingen av företag. Fondens huvuduppgifter är att förmedla kontakter mellan intressenter i u-länder och svenska företag, att bidra till förinvesteringsstudier och att medverka i etablering av samägda företag, s.k. joint ventures, genom insatser i form av aktiekapital, lån och garantigivning.

Verksamheten är inriktad på att stödja samarbete mellan företag i Sverige och företag i u-länder för att på enskild projektbasis åstadkomma industriell utveckling. Swedfund arbetar med alla industriella sektorer, inklusive gruvnäringen och byggnadsindustrin, samt i viss mån inom tjänstesektorn.

Swedfund skall företrädesvis samarbeta med länder med vilka Sverige bedriver långsiktigt utvecklingssamarbete, liksom med övriga låginkomstländer och lägre medelinkomstländer som för en utvecklingspolitik som är förenlig med målen för svenskt utvecklingssamarbete.

Swedfund har nyligen varit föremål för en översyn. På basis av översynens betänkande (Kunskapsöverföring genom företagsutveckling, SOU 1988:4) har regeringen i en proposition föreslagit riksdagen vissa förändringar i Swedfunds verksamhet. Bl.a. föreslås att fondens verksamhetsområde vidgas från trepartsägda företag (u-landsföretag, svenskt företag och Swedfund) till att omfatta också andra former av samarbete med riskindelning (s.k. contractual joint ventures), där det svenska företaget har ett direkt intresse i det ekonomiska resultatet hos projektföretaget.

Vidare betonas kravet på affärsmässighet i verksamheten och att fonden inte bör stödja företag som saknar möjligheter att överleva på sikt.

Swedfund har hittills stött 39 projekt, varav 24 i Afrika, 12 i Asien och 3 i Latinamerika. 4 av företagen har gått i likvidation eller sålts med förlust. Av de återstående 34 företagen är 27 i drift medan resterande befinner sig i ett inledande förhandlings- eller investeringsskede. Drygt hälften av företagen är lönsamma; några lämnar utdelning på investerat kapital. Några av företagen har rekonstruerats finansiellt, bl.a. beroende på hög inflation och devalveringar i mottagarländerna som har lett till att Swedfund gjort förluster på sitt engagemang. Sådana förluster och nedskrivningar har kompenserats av statsmakterna genom ett bidrag på 52 milj. kr.

Totalt har 22 investeringar gjorts i programländerna. Utanför programländerna har Kina och Egypten varit stora investeringsländer för Swedfund. Totalt uppgår investeringsåtagandena till 214 milj. kr.

Swedfund samarbetar med såväl stora som små svenska företag. I den förra kategorin ingår Swedish Match, Alfa Laval, SAS och Boliden, i den senare flera företag som ser en affärsidé i att sälja tjänster och kunnande inom ramen för industribiståndet. Ett flertal Swedfundprojekt har erhållit stöd från andra

biståndskällor. Företagsledning och utbildning har finansierats av BITS och SIDA. Totalt har 17 projekt, främst i Afrika söder om Sahara, fått sådant stöd. Några projekt har fått importstöd genom SIDA, andra har fått u-krediter genom BITS. Även samarbete med IMPOD förekommer. Några projekt har inledningsvis stötts av SIDA, varefter Swedfund har tagit över projektet då stödet har kunnat lämnas under mer affärsmässiga former.

5.2.6 IMPOD

Importkontoret för u-landsprodukter (IMPOD) kom till år 1975 som statlig myndighet. IMPOD:s uppgift är att främja import till Sverige från u-länderna, i huvudsak genom att ge exportörer i u-länder hjälp med att avsätta sina varor i Sverige. Syftet är att öka dessa länders exportintäkter och därigenom bidra till deras utveckling. De får information och handledning om avsättningsmöjligheter och marknadsförhållanden i Sverige. Importkontoret förmedlar kontakter mellan u-landsexportörer och företag i Sverige och deltar också i rena marknadsföringsprojekt. Alla u-länder kan använda sig av IMPOD:s marknadsrådgivning och information. IMPOD bedriver ett fördjupat samarbete med ett fyrtiotal låg- och medelinkomstländer enligt Världsbankens definition. I detta arbete samverkar IMPOD nära med ett stort antal myndigheter, organisationer och företag i Sverige samt med u-ländernas ambassader i Sverige och svenska ambassader i u-länderna.

IMPOD:s verksamhet är huvudsakligen koncentrerad kring marknadsrådgivning, mässor, information, marknadsseminarier och landsamarbete. I några fall har IMPOD givit stöd till produktutveckling och till att förbättra produktionsteknik och produktionsekonomi i enskilda u-landsföretag. Här följer en överblick över IMPOD:s verksamhet.

Marknadsrådgivning

a) Affärsförfrågningar från u-länder

IMPOD utannonserar i tidskriften "IMPOD kontakt" sådana erbjudanden som bedöms vara tillräckligt utförliga för att kunna prövas seriöst av svenska importörer. Ett urval av dessa utannonseras även i de privata organisationernas tidningar såsom Svensk Handel och Handelskammartidningen. IMPOD behandlar också affärserbjudanden från kontorets "länderkrets", som ursprungligen sänts till Grossistförbundet.

b) Affärsförfrågningar från svenska företag

Dessa förfrågningar utannonseras i "Newsletter from IMPOD" under rubriken "Business Opportunities". Merparten slussas direkt av IMPOD till företag och exportfrämjande organisationer i u-länder.

c) Utländska besök

IMPOD:s utländska besökare får service dels i form av information om den svenska marknaden, dels hjälp till uppläggning av besöksprogram.

d) Marknadsstudier

e) Företagsregister

IMPOD:s företagsregister innehåller ca 3 500 svenska företag och ca 1 800 exporterande företag i u-länder.

Svenska importörer som söker rådgivning om potentiella u-landsmarknader för service av kontoret. Det rör sig om ca 500 förfrågningar om året.

Information

I Sverige informerar IMPOD generellt om u-länderna som leverantörer till den svenska marknaden, i u-länderna om Sverige som marknad. Både i Sverige och i u-länderna informeras om IMPOD:s arbete.

Följande kanaler används för att sprida information:

- "IMPOD kontakt" är en tidning som distribueras främst till svenska importörer.
- "Newsletter from IMPOD" publiceras på engelska, franska och spanska och distribueras till organisationer, myndigheter och företag i u-länderna samt till u-ländernas ambassader i Sverige.
- "Exporter's Guide to Sweden" innehåller information om den svenska marknaden, inklusive de föreskrifter som gäller för import till Sverige.
- "Fashion Service" innehåller information om modetrender på den svenska marknaden.

Mässor

IMPOD medverkar till u-landsdeltagandet i diverse mässor, som t.ex. Svensk-Internationella Turist- och Resemässan i Göteborg.

Seminarier

IMPOD arrangerar seminarier, exempelvis marknadsseminarier och seminarier för exportörer och handelsattachéer, handelskamarrepresentanter, etc.

Landsamarbete

Landsamarbetet omfattar en mängd olika insatser som skall främja importen från en begränsad krets u-länder. Det är fråga om aktivt uppsökande verksamhet, som t.ex. kan inrymma marknadsundersökningar, medverkan i inköps- och försäljningsdelegationer, stöd för deltagande i utställningar och mässor samt särskilda kampanjer. De kriterier som IMPOD använder för att prioritera länder för fördjupat samarbete är kommersiella möjligheter, dvs. kan landet exportera produkter till Sverige, finns en motpart (exempelvis exportråd) att samarbeta med och för landet i fråga en utvecklingspolitik som är förenlig med målen för svenskt utvecklingssamarbete.

IMPOD samarbetar med ett fyrtiotal länder i Afrika, Asien, Latinamerika och Karibien.

Nya aktiviteter

Sedan 1988/89 har IMPOD beretts möjlighet att "mer aktivt medverka inför statsmakternas beslut av betydelse för u-landsimporten". Villkorsbunden kostnads-

delning vid marknadsföring har också tillämpats sedan 1988/89 för att "stimulera svenska importörer att pröva nya u-landsprodukter". IMPOD prövar även former för att kunna stödja produkthanpassning och produktutveckling. IMPOD har dessutom till uppgift att vara svensk kontaktpunkt för UNCTAD/GATT:s internationella handelscentrum, ITC, som har till uppgift att främja u-ländernas export och effektivisera deras import. IMPOD:s roll i beredningen av det svenska multilaterala biståndet via ITC har ökat successivt. IMPOD utarbetar beslutsunderlag för det svenska stödet till ITC samt följer upp verksamheten. Det svenska bidraget till ITC-projekt, f.n. cirka 14 milj. kr., slussas genom IMPOD. Kontoret ger också stöd till UNCTAD:s arbete med att sprida information om tullpreferenser för u-länder (GSP).

5.2.7 Sammanfattning av organisationsstruktur och verksamhet

Vi återvänder till tablå 5.1 och sammanfattar vad de olika biståndsorganisationerna gör på olika nivåer inom stödet till näringsliv och infrastruktur. Sammanfattningen finns i tablå 5.2 nedan.

Tablå 5.2 Arbetsfördelning mellan biståndsorganen inom näringsliv och infrastruktur.

Infrastruktur	Näringsliv
1. Anläggning, drift och underhåll av samhällets infrastruktur SIDA Infrastrukturbedriften BITS U-krediter tekniskt samarbete	1. Etablering och drift av företag för produktion av varor och tjänster, samt handel SIDA Industriedriften BITS U-krediter tekniskt samarbete Swedfund IMPOD
2. Institutionell infrastruktur SIDA infrastrukturbedriften BITS Tekniskt samarbete Internationella kurser	2. Institutionell infrastruktur SIDA Industriedriften BITS Tekniskt samarbete Internationella kurser IMPOD
3. Utvecklingsstrategi SIDA infrastrukturbedriften BITS Tekniskt samarbete	3. Utvecklingsstrategi SIDA

Som figuren och den föregående texten visar arbetar de olika biståndsorganen inom samma områden, infrastruktur och näringslivsutveckling. Vad innebär då detta och är det ett problem? Låt oss börja med området *infrastruktur*. SIDA och BITS arbetar som synes parallellt på alla nivåer inom området, men det finns klara gränser mellan vad de gör. På den första nivån, anläggning, drift och underhåll av samhällets infrastruktur, arbetar BITS med instrumentet u-krediter medan SIDA:s verksamhet är helt gåvofinansierad. U-krediterna kan beviljas bara för projekt i länder som är kreditvärdiga. Investeringar i infrastruktur behövs även i de fattiga icke-kreditvärdiga länderna. För dessa är det angeläget att det genom SIDA inom landramar och regionala program finns en möjlighet att få stöd.

På alla tre nivåerna ägnar sig BITS åt tekniskt samarbete i andra länder än SIDA. Det finns med andra ord en klar och tydlig arbetsfördelning mellan BITS och SIDA inom infrastrukturområdet; en arbetsfördelning som bygger på arbetssätt, biståndsslag och länderinriktning.

För sektorn *näringsliv* finner vi de största överlappningarna på den första nivån, företagsnivån. Där är samtliga organisationer företrädna, till stor del i samma länder och många gånger med samma arbetssätt och biståndsslag. Till vissa delar finns det dock klara avgränsningar. Det är t.ex. bara Swedfund som kan medverka med ägarkapital vid företagsetablering. BITS och SIDA arbetar i skilda länder när det gäller tekniskt samarbete och med skilda instrument, u-kredit resp gåva, för investeringar.

Den skillnaden mellan BITS och SIDA återkommer sedan på nivå 2 och där tycker vi oss inte heller finna några oklarheter i arbetsfördelningen. Det är bara SIDA som f.n. bedriver någon verksamhet på nivå 3, även om BITS i princip också skulle kunna finansiera verksamheter där i sina samarbetsländer. IMPOD:s verksamhet avgränsas mot de övrigas främst genom specialiseringen på exportfrämjande.

5.3 Biståndsorganens arbetsformer

Innan vi går vidare i analysen skall vi beskriva biståndsorganens arbetssätt något närmare. Vi vill åskådliggöra vad som skiljer dem åt där de finns i samma "ruta" innan vi diskuterar var eventuella effektivitetsvinster står att finna om organisationsstrukturen skulle förändras.

Avsnittet är en utveckling av begreppsapparaten i kapitel 2, där myndigheternas roller beskrevs. Här beskrivs verksamheten i mera konventionella termer, utan den teoretiska begreppsapparaten och med tonvikt på näringsliv och infrastruktur.

5.3.1 SIDA

Kännetecknande för de delar av SIDA:s verksamhet som här diskuteras är att de, med undantag för metodutveckling, försöksprojekt och stöd till internationella organisationer, avser en begränsad krets länder, dvs. programländer där bistånd i huvudsak planeras inom landramar. Mottagarlandets förslag till användning av biståndet och resurstillgång styr därför i stor utsträckning biståndet. SIDA, till skillnad från övriga svenska biståndsorgan, har en omfattande egen fältorganisation i biståndskontoren, vilket tillåter en kontinuerlig dialog och kontakt med mottagarlandets myndigheter.

Infrastrukturbyrån

I de länder och de sektorer där infrastrukturbyrån verkar eftersträvar man att arbeta i program som består av flera olika sinsemellan relaterade projekt. Avsikten är att åstadkomma en helhetsverkan. Inom vattensektorn genomförs alla insatser i sektorprogramform. Inom ramen för sektorprogrammen kan byrån finansiera förstudier och andra planeringsinsatser, övergripande sektorplanering (särskilt på transportområdet), investeringar, konsulttjänster för projektkontroll och samordning, utbildning och institutionsuppbyggnad. Kunskapsutveckling betonas alltmer, även om investeringar är dominerande i finansiella termer.

Konsultstudier och entreprenader handlas upp i princip genom anbudsförfarande antingen av mottagarlandet eller av SIDA för mottagarlandets räkning. I förhållande till den svenska resursbasen uppträder infrastrukturbyrån tillsam-

mans med mottagarlandsmyndigheten som beställare. Mottagaren är nästan alltid en myndighet eller ett affärsdrivande statligt bolag.

Den kompetens som SIDA behöver är dels kunskap om respektive fackområde, dels ett övergripande sektorkunnande och dels upphandlingskunnande. I den mån arbetet gäller institutionsuppbyggnad och utbildning krävs också kompetens i att föra över kunskap. Landkunnande och samhällsekonomiska inklusive socioekonomiska och miljömässiga bedömningar spelar också en mycket stor roll vid beredningen, genomförandet och uppföljningen av insatserna.

Industribyrån

Inom stödet till småindustrin och delvis inom stödet till industrirehabilitering har industribyrån byggt upp ett flerpartssamarbete med utgångspunkt i lokala myndigheter för industriutveckling (BEDU i Botswana, SIDO i Tanzania, GAPRICOM i Moçambique). Dessa myndigheter har till stöd haft ett svenskt konsultföretag med uppgift att vara pådrivande inom programmet. Projektet identifieras i mottagarlandet av den lokala myndigheten, men sökandet efter partner i Sverige har den svenske konsulten svarat för. Syftet har varit att etablera ett lokalt företag med en samarbetspartner (men ej delägare), ett systerföretag, i Sverige. Småföretag har byggts upp med hjälp av stöd till investeringar, utbildning och teknisk rådgivning och, i tider av valutaknapphet, import av insatsråvaror som företaget betalar för i lokal valuta. Dessa småföretag skall på längre sikt bli kommersiellt bärkraftiga.

Inom småindustristödet liksom i de övriga industriprojekten har kunskapsöverföringen varit väsentlig. Vissa projekt (pappersbruken i Vietnam och Tanzania) har krävt stora investeringar, men följdinsatserna har kommit att avse hela industrikomplexen; företagsledning, yrkesutbildning, transporter etc. Än mer gäller detta de olika rehabiliteringsinsatserna.

Vid konsultupphandling för alla större insatser eftersträvar industribyrån att genom anbudsförfarande åstadkomma konkurrens mellan konsultföretagen.

Även delar av stödet till transporter har haft till syfte att bygga upp företag eller organisationer med en kommersiell inriktning och bärkraft. Affärsmässigheten har betonats. Sökandet efter svenska partner har skett i en förhandlingsprocess, där SIDA agerat aktivt.

Rehabiliteringsinsatserna har formulerats som konsultuppdrag, vilka ofta handlats upp i entreprenadliknande former. Projektformuleringen har gjorts i direkt samverkan med SIDA.

Stöd ges f.n. till investeringsbankerna TIB i Tanzania, Centralamerikanska banken för ekonomisk integration och Östafrikanska utvecklingsbanken, till den sistnämnda banken genom en kredit. Stödet skall främst tillföra investeringsmedel. Varje insats har föregåtts av en granskning av bankens förmåga och roll i landet eller regionen. Uppföljningen har avsett även de av banken finansierade företagens utveckling.

Investeringsmedel har också tillförts småindustristödet i Tanzania och tidigare också Botswana och Kenya, där lönefonder etablerats enligt bankmässiga kriterier.

Alla de myndigheter och banker som industribyrån samarbetat med har också fått personalstöd under längre eller kortare tid.

Under senare år har fler och fler insatser kommit att avse andra delar av den institutionella infrastrukturen än enbart utvecklingsbanker. Arbetssättet för SIDA:s del har i dessa fall blivit ett annat, någon konkurrensupphandling är det inte längre fråga om. Det väsentliga är att utveckla samarbetsrelationer för kunskapsutveckling.

Av industribyråns medarbetare krävs främst kunskap om de institutionella aspekterna på företagande i u-land. En annan avgörande kompetens är förmågan att bygga upp fungerande samarbetsformer (nätverk) mellan aktörerna i dessa insatser. En svårighet är därvid att skapa ett förtroendefullt samarbete samtidigt som man handlar upp på ett affärsmässigt sätt. Även om SIDA inte medverkar eller bör medverka i skötseln av enskilda företag måste det finnas kompetens att bedöma hur dessa utvecklas och om insatserna är rimliga. Stödet till varje företag omprövas åtminstone en gång per år i samband med årsgenomgångar, varför en nära kontakt upprätthålls. Insatser för att bygga upp institutioner kräver ett till viss del annat synsätt och andra kriterier än företagsstöd.

5.3.2 BITS

Biståndet genom BITS har delvis andra karakteristika än biståndet genom andra biståndsorgan. Detta har sin grund i BITS tillkomsthistoria. Man får dessutom skilja på de tre verksamheterna: tekniskt samarbete, internationella kurser och u-krediter.

Tekniskt samarbete skall "vara ett flexibelt instrument som möjliggör kontakter och samarbete utan att ett långvarigt engagemang och ansvar följer av insatsen". Innebörden av "bredare samarbete" var att detta skulle vara av ömsesidigt intresse för parterna. Detta har lett till att BITS finansierar svenska resurser och svenskt kunnande medan mottagarlandets motprestation består i att finansiera lokala kostnader.

BITS finansierar enstaka insatser eller projekt i ett u-land. Insatserna prövas inte mot av myndigheten och mottagarlandet gemensamt upprättade sektor- eller landprogram. Däremot prövas den enskilda insatsen och dess betydelse för mottagarlandets utveckling i förhållande till samarbetslandets egna planer och prioriteringar. BITS perspektiv har utvidgats med tiden. BITS åtar sig nu fleråriga insatser och diskuterar i termer av projektfinansiering. Med Kina övervägde BITS mer programliknande samarbete och i Costa Rica arbetar BITS tillsammans med SIDA och SAREC inom en totalram. En annan förändring är att BITS är beredd att i vissa fall lämna bidrag till lokala kostnader.

BITS prövning av projektförslag baseras på framställningar från centrala instanser i u-länderna. Ibland har direktkontakt redan etablerats mellan en svensk leverantör av tjänster eller utrustning och en upphandlare i samarbetslandet. Den upphandlande eller beställande organisationen har sedan via sitt lands centrala myndigheter riktat en förfrågan till BITS om att finansiera ett samarbete med den berörda svenska organisationen. I ökande utsträckning formulerar BITS samarbetsländer sina behov och sitt intresse för samarbete med Sverige genom förslag som BITS därefter prövar. BITS medverkar i dessa fall till att kontakt etableras mellan u-landet och den svenska resursbasen.

BITS bedömer bl.a. om verksamheten ligger i linje med målen för svenskt bistånd, om ett genuint intresse för projektet finns, t.ex. demonstrerat genom ett lokalt finansiellt engagemang, om den svenska parten är lämplig som samarbetspartner och om det i övrigt finns förutsättningar i det mottagande landet för att det skall bli ett väl fungerande biståndsprojekt. För oberoende bedömningar av projekten anlitar BITS vanligtvis konsulter. BITS roll är med andra ord utpräglat inriktad mot att vara finansiär och att inneha den strategiska kontrollen.

Under genomförandet av projekt är ansvaret entydigt lagt på de samverkande parterna. BITS ingriper inte under denna tid annat än om särskilda skäl påkallar det. Däremot följer BITS genomförandet genom besök på platsen och kontakt med parterna i andra former. BITS erhåller rapporter från projekten och varje projekt skall avge en slutrapport. För u-kreditsystemet finns sedan flera år en plan för uppföljning och utvärdering av de enskilda projekten.

Inom det tekniska samarbetet har några nyckelprojekt utvärderats under de senaste åren inför beslut om förlängning. Under 1989 har en utvärderingsplan lagts fast också för det tekniska samarbetet. För de internationella kurserna pågår ett arbete med att systematisera utvärderingsverksamheten.

BITS uppgift i arbetet med de internationella kurserna är att vid behov initiera nya kurser samt att bedöma befintliga kursers kvalitet och relevans. BITS granskar vidare kursernas kostnader, fastställer deltagaravgifter samt det egna finansiella bidraget. Varje kurs utvärderas efter det att den genomförts. Utvärderingarna ligger till grund för BITS synpunkter på utveckling och förändring av kursutbudet.

U-kredithanteringen på BITS har vuxit fram ur reglerna för exportkreditfinansiering, vilket fortfarande präglar systemets tekniska utformning. Finansieringen avser ett kontrakt som kan omfatta hela eller delar av ett projekt. Före beslut om finansiering granskas dels projekten med utgångspunkt från biståndskriterier och dels kredittagare och land med hänsyn till kreditvärdighet.

U-kreditsystemet är tekniskt komplicerat, det kräver mycket arbete med garantifrågor och liknande i samverkan med EKN och Svensk Exportkredit AB (SEK), och eftersom det ofta handlar om finansiering från flera källor krävs ett finansieringstekniskt kunnande. För bedömningarna av projekten anlitar BITS oftast konsulter.

5.3.3 Swedfund

Swedfunds instrument är aktiekapital, lån och garantier, samt möjlighet att på kostnadsdelningsbasis finansiera förstudier. Investeringsmedlen kan avse både företagets rörelsekapital och anläggningar. Utbildnings- och företagsledningsstöd utöver det som företagen rimligen själva kan bära, bekostas genom det nyss nämnda stödet från BITS i åtskilliga av Swedfunds projekt. Stödet ges som gåva till företagen.

Landvalet har styrts mot SIDA:s programländer och i övrigt mot en krets av tämligen fattiga länder.

En av Swedfunds viktigaste funktioner — ur u-landets perspektiv — är möjligheten att identifiera ett svenskt partnerföretag. På denna marknad uppträder Swedfund som investeringspartner, men som Swedfund-översynen visade, är de svenska partnerföretagens affärsintresse i projektföretaget oftast något annat

än avkastningen på aktiekapitalet. Alla Swedfund-projekt innefattar därför affärsmässiga förhandlingar, där den svenske partnern levererar varor eller tjänster.

Kompetenskraven på Swedfunds medarbetare avser företagsekonomisk bedömningskompetens, förhandlingskunnande och erfarenhet av företagsutveckling. Relationerna blir primärt med enskilda, ofta privata, företag, både på i- och u-landssidan, varför organisationskulturen måste präglas av affärsmässighet. Arbetsformerna innebär direkt deltagande i enskilda företags ledning.

5.3.4 IMPOD

IMPOD karakteriseras av sitt specialiserade verksamhetsområde och sina arbetsformer, som innebär att organisationen i stor utsträckning själv deltar med eget kunnande om marknadsföring och marknader.

IMPOD:s uppgift att tillföra u-länderna kompetens och kunnande om den svenska och i vissa fall den nordiska marknaden är framför allt av informationsförmedlande men också i viss mån kunskapsutvecklande karaktär. IMPOD syftar med sina åtgärder till att initiera kommersiella relationer och man arbetar därför direkt mot näringslivet i Sverige. Målgruppen i u-länderna är huvudsakligen exportföretag och exportfrämjande organisationer.

IMPOD utnyttjar konsulter i viss utsträckning men svarar i allmänhet själv för projektbedömningar. Den kompetens som särskilt erfordras är kunnande om hur man arbetar på den svenska och nordiska importmarknaden.

5.3.5 Sammanfattning av biståndsorganens arbetsformer

Utifrån tablerna 5.1 och 5.2 kan vi sammanfatta de olika biståndsorganens arbetsformer på de tre nivåerna inom respektive sektor. Detta görs i tablå 5.3. Vi använder bara en del av begreppsapparaten — alla organisationerna är finansierade så det anges inte. Eventuella roller som visionär, utbildare/informatör, etc. finns heller inte med för att göra figuren enklare. Intresset inriktas på rollen nätverksbyggare och de olika kontrollantrollerna.

Tablå 5.3 Biståndsorganens arbetsformer inom infrastruktur och näringsliv

Infrastruktur	Näringsliv
1. Anläggning, drift och underhåll av samhällets infrastruktur SIDA Nätverksbyggare Taktisk och strategisk kontrollant BITS Strategisk kontrollant	1. Etablering och drift av företag för produktion av varor och tjänster, samt handel SIDA Nätverksbyggare Operationell, taktisk och strategisk kontrollant Swedfund och IMPOD som SIDA, tillika kontaktförmedlare och operatör BITS strategisk kontrollant
2. Institutionell infrastruktur SIDA som ovan BITS som ovan	2. Institutionell infrastruktur SIDA som ovan BITS som ovan IMPOD som ovan
3. Utvecklingsstrategi SIDA som ovan BITS som ovan	3. Utvecklingsstrategi SIDA som ovan

Som framgår av tablan och den föregående texten är det stor skillnad på arbetsformerna när det gäller samarbetet inom infrastrukturuområdet. SIDA spelar flera roller än BITS och har dessutom möjlighet att anpassa sin rollprofil till vad situationen kräver på ett mera flexibelt sätt. Detta gäller också det näringslivsinriktade stödet på nivå 3 — dvs. vad avser policyfrågor. När det gäller det företagsinriktade stödet, nivå 1, däremot finner vi att flera organisationer, SIDA, Swedfund och IMPOD, uppträder i samma roller, detsamma gäller i viss utsträckning nivå 2, den institutionella infrastrukturen där både SIDA och IMPOD spelar likartade roller.

En möjlig slutsats är alltså att i den mån det finns stora samordningsvinster att nå genom att handläggarkapacitet förs samman så står de att finna framför allt på nivå 1 och 2 inom näringslivssektorn. Där, mer än på andra håll, spelar man samma roller, använder samma resursbas, bygger upp liknande kompetens och gör troligtvis liknande erfarenheter.

Finns det då inte samordningsvinster att nå inom de andra "rutorna"? Framför allt BITS och SIDA gör ju samma sak, om än på annorlunda sätt, inom respektive område. Jo, självfallet finns det vissa samordningsvinster att nå, men samtidigt finns det avgörande skillnader i arbetssätt som vi diskuterat utförligt i kapitel 4 och som inte motiverar en organisatorisk sammanslagning. Den erforderliga samordningen kan ske på annat sätt, vilket vi diskuterar i kapitel 7.1.2.

Finns det fördelar att vinna vid samordning över nivågränserna? Inom infrastrukturuområdet finns det säkert sådana och en sådan samordning sker genom att samma handläggare inom SIDA respektive BITS agerar på de skilda nivåerna. Eventuellt finns de inom sektorn näringsliv också men måste då realiseras mera aktivt. Förutom vad gäller SIDA och delvis IMPOD finns inte den personliga erfarenheten av arbete på nivå ett och två. Detta, och anknytande gränsdragningsproblem, är huvudföremålet för nästa avsnitt där olika organisationsalternativ diskuteras.

5.4 Alternativa organisationsformer för utvecklingssamarbetet

5.4.1 Vilka är problemen?

Innan vi diskuterar organisationsformerna vill vi rekapitulera anledningen till att frågan över huvud taget väcks. Varför behövs nya organisationsformer? Är sektorernas problem inom utvecklingssamarbetet huvudsakligen relaterade till organisationen, eller finns det andra bakomliggande orsaker som inte har med organisation och arbetsformer att göra?

Som tidigare nämnts finns det med undantag av Swedfund-översynen inga utvärderingar av samarbetet inom sektorerna som relaterar aktiviteterna till de biståndspolitiska målen, och inte heller till sektormålen. Inom den tidsram som har stått till vårt förfogande har det inte heller varit praktiskt möjligt för oss att göra sådana utvärderingar.

Vad som finns är enstaka utvärderingar av projekt, samt sammanställningar av vissa erfarenheter inom sektorn i ett land eller från samma stödform i några enstaka länder. Det materialet tyder i sig inte på att sektorerna näringsliv och infrastruktur uppnår sämre resultat än biståndet i övrigt.

Under 1980-talet har Sverige aktivt engagerat sig i diskussionen om u-ländernas ekonomiska politik. Det har främst skett i anslutning till utformningen av de s.k. strukturanpassningsprogrammen. UD:s u-avdelning och SIDA har noga analyserat utvecklingspolitiken och den ekonomiska utvecklingen i framför allt programländerna i Afrika. Detta resulterade i riktlinjer för utvecklingssamarbete med Afrika (prop. 1988/89:100). Riktlinjerna utgör underlag för en fortlöpande dialog om makroekonomi och utvecklingspolitik i programländerna. Men även om det har utarbetats en genomtänkt syn på ekonomisk politik så saknas fortfarande ett mer utvecklat tänkande för hur de makroekonomiska åtgärderna skall följas upp i praktiskt utvecklingssamarbete för att stödja och utveckla ett dynamiskt näringsliv, vilket är ett av syftena med strukturanpassningsprogrammen. Rätt makroekonomisk politik ger inte av sig själv ett blomstrande näringsliv eller en ökad tillväxt. Problem som måste angripas är bl.a. avsaknaden av väl fungerande centrala ekonomiska institutioner, brister i lagstiftning, missriktade regleringar, bristande kunskaper och brister inom utbildningsområdet.

Man kan konstatera att utvecklingssamarbetet inom näringslivssektorn stagnerat under senare år. Under 1970-talet och början av 1980-talet initierades nya samarbetsformer, t.ex. systerindustriprogram, institutionellt stöd, experimentella program för anpassad småindustri-teknologi, och nya former för industrirehabilitering. Innovation och experiment inom sektorn har sedan dess blivit betydligt mindre framträdande — trots de i huvudsak positiva erfarenheterna. Detta beror bl.a. på att möjligheterna till nya insatser och nytänkande har begränsats i samband med ekonomisk kris och problem inom sektorn. Näringslivssektorn i programländerna har också fått stå tillbaka för mer omedelbara behov inom andra sektorer.

Samtidigt har formerna för samarbete till viss del visat sig mindre lämpade för de länder samarbetet inriktats på. Det har t.ex. varit svårt för Swedfund att arbeta som en investeringsfond med en rimlig avkastning på investerat kapital och lånemedel. Detta har minst två orsaker; dels den ekonomiska utvecklingen i de fattigaste länderna, dels svenska företags — i huvudsak kanske konjunkturlert betingade — bristande intresse att delta i bolagsbildning där.

Stagnationen inom utvecklingssamarbetet för näringsliv kan relateras till organisationsfrågor av tre skäl.

För det första kan en närmare koppling mellan de olika instrument biståndsorganen besitter skapa förutsättningar för ett mera slagkraftigt och innovativt stöd. Den nuvarande splittringen på flera organisationer är ett hinder för en sådan samordning och helhetssyn på sektorns behov.

För det andra kan organisationernas administrativa resurser utnyttjas bättre inom ramen för en mer enhetlig organisationsform än vad som är fallet vid splittring på flera. Effektivare administration skapar mera tid för handläggarna att utveckla helhetssynen på sektorsutveckling och omsätta denna i samarbete.

För det tredje är kontakterna med den svenska resursbasen av stor betydelse för ett dynamiskt samarbete. Ett gemensamt förhållningssätt till resursbasen och en gemensam ambition att utveckla och engagera den i biståndet underlättas av en sammanhållen biståndsorganisation inom sektorn.

5.4.2 Tre organisationsalternativ

Vilka är då de ändringar i organisations- och arbetsformer som skulle kunna för-
anledas av ovan antydda brister? Vi har valt att koncentrera oss på tre huvud-
alternativ:

- (A) Samla allt utvecklingssamarbete inom infrastruktur och näringsliv inom en organisation,
- (B) Samla allt samarbete med undantag för den centrala makroekonomiska nivån (nivå 3) inom sektorn näringsliv i en organisation,
- (C) Samla allt samarbete i syfte att utveckla enskilda företag i en organisation.

Vi återknyter till tabellerna 5.1, 5.2 och 5.3 och visar i tabell 5.4 hur de olika alternativen skulle se ut i förhållande till samarbetet på skilda nivåer inom sektorerna.

Tabell 5.4 Alternativa organisationsformer inom näringsliv och infrastruktur

(A) Organisation för infrastruktur och näringsliv		(B) Organisation för näringslivsutveckling		(C) Organisation för företagsutveckling	
Infrastruktur	Näringsliv	Infrastruktur	Näringsliv	Infrastruktur	Näringsliv
Nivå 1	Nivå 1	Nivå 1	Nivå 1	Nivå 1	Nivå 1
Nivå 2	Nivå 2	SIDA		SIDA	
Nivå 3	Nivå 3	BITS		BITS	
		Nivå 2			Ny organisation
Ny gemensam organisation för de tre nivåerna		SIDA			
		BITS	Ny organisation		
		Nivå 3	Nivå 3	Nivå 2	Nivå 2
		SIDA	SIDA	SIDA	SIDA
		BITS		BITS	BITS
					IMPOD
				Nivå 3	Nivå 3
				SIDA	SIDA
				BITS	

Varför är just dessa tre alternativ intressanta att diskutera? Dels finns en idé om grundläggande likheter mellan infrastruktur och näringsliv å ena sidan och samtidigt en grundläggande skillnad mellan dessa två områden och övrigt bistånd å den andra som bör prövas. Detta utgör grunden för arbetsfördelning i modell (A). Dels finns en tanke om helheten inom näringslivssektorsstödet som prövas i modell (B). Och dels finns en idé i nästa modell, (C), om en koncentration av biståndet med en inriktning på produktionsenheter som är värd att pröva.

Alternativet innebär att infrastrukturbyrån och industribyrån inom SIDA förs samman med BITS, IMPOD och Swedfund. Den mindre del av BITS som verkar utanför infrastruktur och näringsliv hålls utanför sammanslagningen. Den nya organisationen blir relativt stor. Med den personal som finns inom de olika delarna i dag skulle den uppgå till närmare 100 personer och få en budget på knappt 2 miljarder kr. Organisationen skulle, som tablå 5.4 visar, handlägga allt samarbete inom infrastruktur och näringsliv.

Argument för alternativ (A) är:

- Om det finns en i huvudsak gemensam *resursbas*.

Inom stödet till såväl infrastruktur som näringsliv vänder man sig främst till företag i Sverige som leverantörer av varor och tjänster; inom näringslivsstödet vänder man sig också till näringslivets organisationer och offentliga myndigheter. Resursbasen är i stora stycken gemensam men det finns vissa tydliga skillnader.

Inom övriga samhällssektorer vänder sig biståndet däremot främst till den offentliga sektorn eller andra organisationer för att söka det kunnande som överförs till mottagarländerna. Bredden på resursbasen och mångfalden av företag gör att varor och tjänster inom infrastruktur- och industriområdet normalt handlas upp i konkurrens företagen emellan medan det på myndighets- och organisationsidan ofta bara finns en tänkbar leverantör av en viss tjänst eller vara.

Då blir det naturligt att bygga upp ett långsiktigt samarbete med resursbasen genom någon form av långtidskontrakt, medan man inom infrastrukturområdet — och även i stor utsträckning industriområdet — fattar beslut från fall till fall vid valet av samarbetspartner i Sverige.

Finns det då någon skillnad mellan sektorn infrastruktur å ena sidan och sektorn näringsliv å den andra i karaktären hos resursbasen — företagen — eller i biståndets relation till den? Storleken på företagen utgör ingen avgörande skillnad; såväl stora som små företag engageras i biståndsarbetet i bägge sektorerna. Många av tjänsteföretagen säljer tjänster till båda sektorerna. De projektexporterande företagen (ABB/Asea, Ericsson, Alfa Laval m.fl.) och entreprenadföretagen (Skanska, NCC, osv.) anlitas av biståndet i mycket stor omfattning inom infrastruktursektorn. Men de utgör också en del av resursbasen när det gäller att bygga upp kunnandet att producera varor i u-länder. Svenska producenter av transportmedel har också samma dubbla roll i biståndssamarbetet. Detta gäller också den mindre och medelstora industrin. Det finns dock en skillnad mellan att leverera en vara eller tjänst och att bygga upp kunnandet att producera varan eller tjänsten. Förhållandet mellan infrastrukturstöd och näringslivsutveckling är i dessa hänseenden något olika. Vi finner att resursbasen i stor utsträckning är densamma men att relationen till resursbasen ofta kan ha olika karaktär.

- Om det finns en gemensam *kunskapsmassa* för beredning, uppföljning och utvärdering.

Bägge sektorerna lämpar sig för projektanalys som utgår från att projektens kostnader och intäkter kvantifieras, antingen i form av en företagsekonomisk

lönsamhetsberäkning (industriföretag och affärsdrivande verk, s. utilities-företag) eller en samhällsekonomisk nyttokostnadsberäkning (benefit-analys). Sektorerna skiljer sig härvid från andra sektorer då den naturligen utgår från mer kvalitativa kriterier. En skillnad mellan upp infrastruktur och att utveckla näringslivet är att det är de samlokaliseringarna som skall bedömas när det gäller infrastruktur. Retagsetableringar sker mer decentraliserade bedömningar av den ekonomiska lönsamheten. Om den makroekonomiska politiken är som regel investeringar på mikronivån samhällsekonomiskt väl anpassade särskilda åtgärder.

- Om *samfinansiering* med internationella organ och andra biståndsländer underlättas.

Samfinansiering på projektnivå sker internationellt främst inom infra- och industrisektorerna där stora projekt ofta delas upp på flera fin. Inom SIDA:s infrastrukturbyrå och i BITS verksamhet finns flera på samfinansiering med Världsbanken/IDA, med regionalbanker och arabfonder. Swedfund har samfinansierat med IFC inom Världsbanken. Att föra samman dessa organ till en organisatorisk enhet skulle föra en koncentration av kompetens och erfarenhet om samfinansiering till ett organ.

- Om *arbetsformerna* och stödets karaktär är lika.

Vi har visat myndigheternas roller i tablå 5.3 och i texten i samma avsnitt skrivit hur biståndet handläggs. Inom infrastrukturområdet finns en skillnad mellan BITS och SIDA, men den återspeglar sig inom alla nivåer emot är SIDA:s rolluppsättning annorlunda inom infrastruktur och livssamarbete. Inom sektorn näringsliv har SIDA flera likheter med SIDA och IMPOD. Instrumenten är till stor del också olika; u-krediter är mer utbredd inom infrastrukturstödet, aktiekapital och därmed förknippade förekommer bara inom näringslivsstödet. Det institutionella samarbetet är utpräglat inom näringslivsstödet.

Argument mot alternativ (A):

- Om infrastruktur- och industribyrån båda bryts ut ur SIDA blir organisationen förändrad på ett sätt som troligen får negativa konsekvenser för verksamheten. Framför allt kommer det landprogrammerade biståndet att hanteras inom organisationen att reduceras kraftigt. Därmed minskar så möjligheterna att hålla samman stödet till de u-länder där detta på grund av biståndets stora betydelse är särskilt viktigt. I fattiga, skuldtyngda länder måste t.ex. investeringar i infrastruktur ingå i ett väl avvägt utgiftsprogram där bara de för återhämtning allra angelägnaste insatserna kan få plats i ett läge med bättre samhällsekonomisk balans blir en mer decent hantering av större infrastrukturprojekt möjlig.
- Väl fungerande infrastruktur är en del av det ramverk som staten i sig själv eller på annat sätt måste se till att skapa. För utveckling av näringslivet som regel statens uppgifter vara mer indirekta. Normalt fattas investeringsbeslut utan offentlig medverkan. Ur biståndssynvinkel innebär det att utvecklingen av infrastruktur särskilt i fattigare länder låg för landprogrammering och sektorstödsmetodik. Vid näringslivsut-

särskilt på företagsnivå är däremot dessa arbetsformer mindre ändamåls-
enliga och i vissa fall direkt olämpliga.

- Alternativet (A) leder till en koncentration av biståndet till tre organ: SIDA, SAREC och en gemensam organisation för infrastruktur och näringsliv. Koncentrationen motverkar den flexibilitet i arbetssätt som utvecklats med flera biståndsorgan.
- Det finns en viss skillnad i den kultur som utvecklats inom infrastrukturbyrån och BITS å ena sidan och industribyrån och Swedfund å den andra. Kulturskillnaden tar sig uttryck i närheten till resursbasen. Infrastrukturbyrån/BITS har en tydligare "köpare-säljare"-relation till företagen än industribyrån/Swedfund, vilka snarare har, eller söker utveckla, en samarbetsrelation. Rollen som strategisk kontrollant är tydligare för infrastrukturbyrån/BITS än för industribyrån/Swedfund som i sin verksamhet som bl.a. nätverksbyggare söker skapa en mångfald och flexibilitet i relationerna till resursbasen.

(B) En ny organisation för näringslivets utveckling

Den nya organisationen skulle omfatta allt näringslivsinriktat stöd på nivå 1 och 2 enligt tablå 5.4. Det innebär att organisationen skulle ansvara för stöd till företag, näringslivets organisationer, utvecklingsbanker samt övriga organ inom näringslivets institutionella infrastruktur. Utanför den nya organisationen ligger insatser av makropolitisk, lagstiftande och annan övergripande natur som ofta sträcker sig utöver näringslivssektorn och som utvecklar det samhälleliga ramverket för sektorn. Tydligast framgår avgränsningen i dessa avseenden när man anger att arbetsområdet i allt väsentligt skulle vara det som i dag ligger inom SIDA:s industribyrås mandat.

Den nya organisationen skulle bestå av SIDA:s industribyrå, Swedfund och IMPOD samt det särskilda stödet till företagsledarutbildning som i dag utgår från BITS till Swedfundstödda företag. Övriga delar av biståndet föreslås finnas kvar i de former som de har i dag, dvs. inom SIDA, BITS och SAREC. För SIDA innebär detta ökade krav när det gäller att möta de viktiga och av u-länderna allt tydligare prioriterade behoven av utvecklingssamarbete för att utveckla ekonomisk politik, ekonomisk-politiska institutioner, centrala utbildnings- och förvaltningsorgan, samt andra institutioner vilka utgör samhällets centrala styrinstrument och regelverk för ekonomi och näringsliv. Inom SIDA skulle de förvaltningsinriktade insatserna kunna samlas i en förvaltningsbiståndsbyrå med inriktning såväl på offentliga tjänster som mot näringslivsutveckling.

Den nya organisationen skulle bestå av drygt 60 personer om de ingående enheternas personal och anslag lades ihop i dag och få en budget på drygt 500 milj. kr. — därtill kommer fonderade medel.

Argument för alternativ (B):

- Organisationen använder sig av en gemensam resursbas för samarbetet. Resursbasen består av näringslivet och dess organisationer i Sverige och andra länder, både i form av producerande företag och den institutionella infrastrukturen. Är resursbasen gemensam eller är den splittrad på företag och förvaltning?

För det första är den gemensam utifrån biståndsorganisationens perspektiv. De nuvarande aktörerna i myndigheterna har anledning att vända sig till alla de organisationer som förekommer i resursbasen.

För det andra vill vi hävda att den institutionella infrastrukturen inom näringslivet står de producerande företagen mycket nära och delar deras kultur. Finansierings- och försäkringsorgan, FoU-organ, branschföreningar, branschutbildningsinstitutioner m.fl. har inte sällan lönsamhetskrav på sig och måste agera efter likartade villkor som företagen inom sektorn. Många ser sig själva snarare som del av näringslivet än som del av förvaltningen.

- Den kunskap och erfarenhet som krävs av handläggarna är likartad.

För IMPOD är det visserligen marknadskunnandet som dominerar. Samarbetet inom sektorn måste bedömas enligt företagsekonomiska kriterier. Men samarbetet måste också bedömas utifrån en helhetssyn på industrins och näringslivets roll i utvecklingsprocessen. En sådan helhetssyn kräver erfarenhet och kunskap om sektorn, och det är sannolikt att en sådan helhetssyn bäst kan byggas upp i en organisation som har hela sektorn som sitt verksamhetsfält.

- En gemensam organisation kan ge möjlighet till ett flexibelt bistånd.

Inom ramen för enstaka biståndsprojekt kan man ofta upptäcka behov på företagsnivån som gör det önskvärt att kunna utveckla ett stöd på den institutionella nivån. I ett projekt som innefattar företagsinriktat stöd kan det t.ex. framstå som angeläget att stödja marknadsföringsfunktionen inom företaget. Men företaget är litet och det kanske inte är motiverat att via konsulter ge ett enstaka företag sådant stöd. Genom att arbeta via den institutionella infrastrukturen kan i stället en marknadsföringsfunktion inom branschen byggas upp, vilket också kommer företaget i exemplet till godo. Samarbetet kan vara ekonomiskt motiverbart om det också har spridningseffekter till en rad andra företag. Utbildningsbehov som identifieras på företagsnivå bör kanske angripas på branschnivå.

Att utveckla betingelserna för näringsliv gynnas av att kunna följa upp enskilda företags problem med mer generella åtgärder. Sådana kopplingar är lättare att göra inom en biståndsorganisation än om frågan måste föras till ett annat organ. Ett annat exempel kan vara att institutionellt samarbete kan göra det lättare att identifiera enstaka företag med intressanta affärsmöjligheter på exportmarknaden. Sådana idéer kan snabbt ledas över till de delar av organisationen som arbetar med företagsutveckling och handel. Det finns anledning tro att en organisatorisk samordning mellan nivåerna inom sektorn skulle kunna leda till ett mera slagkraftigt stöd inom sektorn.

- En organisation som i allt väsentligt deltar i utvecklingssamarbete med sektorn kommer sannolikt att dela dess "kultur".

Det är viktigt att man inom biståndsorganisationen förstår resursbasens villkor och värderingar — en erfarenhet som inte minst SAREC och IMPOD understryker. Det gör det också möjligt att öppna biståndsorganet gentemot sektorn. Man kan underlätta rekryteringen av kompetenta medarbetare från näringslivet och göra det naturligt för organisationens handläggare att söka sig en fortsatt karriär på andra håll inom näringslivet. Det möjliggör kort sagt ett ökat utbyte av personal med sektorn i båda riktningarna.

— En sammanhållen organisation inom sektorn innebär att kunskapsutveckling för näringslivet snarare än utveckling av det enstaka företaget kommer i centrum för intresset. Detta innebär inte att utvecklandet av enskilda företag inte bör stödjas. Vi anförde i inledningsavsnittet att enstaka företag går i konkurs eller likvideras som en naturlig del av sektorns utveckling. Därmed är det inte sagt att kunskaperna som investerats i företaget går förlorade — tvärtom. De kan återuppstå och användas vidare i ny form.

En ensidig fokusering på företaget missar emellertid en dynamisk utveckling av hela näringslivssektorn. Erfarenheter från företagsnivån omsätts inte i förändrade och förbättrade förutsättningar för näringslivet i stort. Tyngdpunkten bör snarare ligga på sektorns utveckling, på kunskapsöverföring och kunskapsutveckling, vilket också inbegriper insatser för utveckling av enskilda företag.

Argument *mot* alternativ (B):

— Industribiståndet bryts ut ur SIDA.

Detta kan komma att åtminstone övergångsvis förorsaka administrativa problem i de länder där industrisektorn utgår en väsentlig del av landprogrammen. Former för samarbete mellan SIDA och ett nytt organ får sökas. En möjlighet är att medel för finansiering behålls inom landramarna medan det nya organet får i uppdrag att genomföra stödet.

— Näringslivsorganisationen är ingen renodlat kommersiell organisation.

En stor del av organisationens budget kommer att anslagsfinansieras och användas för såväl företags- som institutionsstöd. Det är det pris som betalas för helhetssynen — det är också vad som skiljer denna organisation från alternativ (C).

Vi finner att skälen för en organisationsförändring enligt alternativ (B) är hållbara och starkare än skälen mot en sådan ändring. Vi finner också att den här lösningen är att föredra framför alternativ (A). Vi skall också diskutera alternativ (C).

(C) En ny organisation för företagsutveckling

En organisation för företagsutveckling skulle bestå av de enheter som i dag sysslar med ett direkt företagsinriktat stöd (jämför avsnitt 5.2 ovan). De är: delar av SIDA:s industribyrå, delar av BITS, Swedfund och delar av IMPOD. Organisationen skulle bli mindre än enligt alternativ (B). Dess verksamhet skulle innefatta medel för investeringar och lån och i stor utsträckning även gåvofinansiering.

Argumenten *för* och *emot* en sådan organisation har i allt väsentligt förekommit i diskussionen ovan. Här följer i korthet de väsentligaste.

Argument för alternativ (C):

— En gemensam kunskapsmassa hos handläggarna som grund för beredning, uppföljning och utvärdering. Chanserna är större att förvalta och utveckla kunskaperna än i dag.

— Organisationen vänder sig till en gemensam resursbas.

— Organisationen arbetar i samma kommersiella kultur som resursbasen.

Argument mot alternativ (C):

- Organisationen saknar helhetsperspektiv på sektorns utveckling, vilket är en logisk följd av arbetsfördelningen.
- Dess samarbetsformer är mindre flexibla. Dess instrument blir mera begränsade och den har i princip inte möjlighet att arbeta utanför ramen av enskilda företag. Den tenderar att i praktiken få målet företagsutveckling snarare än kunskapsutveckling.
- En konsekvens av detta är att organisationen riskerar att inte bli lika anpassad till realiteterna i de mottagande länderna, dvs. om dessa fortfarande är låginkomstländer enligt vad som diskuterats i kapitel 4.
- Den del av näringslivsbiståndet som inte ryms inom organisationen riskerar att stagnera genom att den blir för liten i de andra organisationerna för att kunna få till stånd ett dynamiskt utvecklingssamarbete.

Slutsats

Vi finner att alternativ (B) har flest argument till sin fördel. Alternativ (C) är i vissa avseenden en förbättring i förhållande till dagens situation men ger inte de möjligheter till sektorstöd som (B) ger. Det präglas av förlorade möjligheter till slagkraftigt utvecklingssamarbete inom näringslivssektorn och riskerar att fokusera på subventionerade satsningar på företagsetablering. Vi förordar således alternativ (B) och den helhetssyn på utvecklingssamarbetet inom näringslivssektorn som det representerar. I avsnitt 5.4.4 diskuteras mera ingående form och ställning för den föreslagna nya organisationen.

5.4.3 Samordning med handelsfrämjande aktiviteter

Hittills har vi behandlat de handelsfrämjande aktiviteterna som en helt integrerad del av näringslivets utveckling. Så är det ju också, det som tillverkas måste säljas och för att säljas måste produkten vara väl tillverkad — med de krav som kan ställas på kvalitet, leveranssäkerhet, m.m. Men de organ som är inriktade på att stödja och främja handel är ofta andra än de som arbetar med hela näringslivets utveckling eller med utvecklingen av enstaka företag.

Bodelningen handel — övriga aspekter av näringslivet finns också inom biståndsorganisationerna. IMPOD har en egen roll som det handelsfrämjande organet. Vi har beskrivit IMPOD som inordnat i andra organ (alternativen A, B och C), men denna beskrivning skall ses som en förenkling för att föra en principiell diskussion om arbetsfördelning inom sektorn i andra dimensioner.

IMPOD har i dag en tydlig och distinkt identitet inom ett avgränsat område — handelsfrämjande. IMPOD befinner sig i ett skede av expansion. När det gäller den geografiska expansionen ligger en tyngdpunkt i SADCC-regionen med särskilda medel från SADCC-anslaget. IMPOD har också upprättat ett kontor i Harare. IMPOD verkar i huvudsak i samma länder som SIDA, BITS och Swedfund.

I fråga om verksamhetsgrenar önskar IMPOD lägga större vikt vid insatser för produktutveckling av u-landsprodukter och utbildning. I IMPOD:s policydokument "Service i samverkan, IMPOD:s verksamhet 1988/89-1990/91, utvärdering och planeringsunderlag" utvecklas argumenten för detta. På s. 40 sägs

att "Importörernas krav på kvalitet kan väntas öka, vilket leder till större krav på produktutveckling och anpassning. Miljö-, hälso- och säkerhetskrav kommer fortsättningsvis att ligga på en hög och snarast stigande nivå, varför särskilda insatser erfordras i u-länder för kvalitetskontroll, märkning etc. Härvid blir rådgivning från i-länder av central betydelse".

På s. 55 anförs:

"Om affärer skall komma till stånd måste det ske någon form av produktutveckling eller produktanpassning. I många fall saknar producenten/exportören sådana resurser. Detta kan även gälla i vissa särskilt skuldtyngda länder där man har svårt att få fram den konvertibla valuta som erfordras även för relativt begränsade insatser. IMPOD skulle kunna fylla en mycket stor uppgift genom att för "handplockade" produkter, där en potentiell marknad i Sverige bedöms finnas, aktivt stödja produktutvecklingen. Sådant stöd bör ske i samråd med andra organisationer, t.ex. Swedfund".

På s. 58 anförs:

"För att ytterligare effektivisera handelsfrämjande åtgärder mellan u-länder och i-länder är det nödvändigt att förstärka insatserna som rör produktanpassning och produktutveckling".

I årets budgetproposition anges att "IMPOD:s verksamhet befinner sig i ett expansivt skede. Bl.a. bygger IMPOD upp verksamheten avseende produktutveckling av u-landsprodukter".

Vid stöd till handelsfrämjande verksamhet knuten till ITC är både UD, SIDA och IMPOD bidragsgivare. Det finns en önskan hos UD och SIDA att lägga ett större ansvar för beredning och uppföljning av detta på IMPOD. SIDA har anmält att handelsfrämjande verksamhet inom SADCC-biståndet bör hanteras av IMPOD och att medel härför bör kanaliseras direkt från regeringen till IMPOD.

Detta pekar på verksamhetsfält som IMPOD önskar utveckla. Dessa, framför allt exportfrämjande projekt som innefattar produktutveckling, produktanpassning, kvalitetskontroll, design-utveckling, förpackningsteknik, etc. närmar sig i vissa avseenden mer renodlade industriprojekt. Skillnaden är att de tar sin utgångspunkt i en definierad marknadssituation. Även det ökade inslaget av utbildning för handel och export närmar sig utbildningsverksamhet som bedrivs inom andra grenar av biståndet.

IMPOD har en unik och specialiserad kompetens inom biståndet som är viktig att bevara och utveckla. En utveckling av verksamheten leder naturligen till större bredd och djup, dvs. både till ett engagemang i produktionsförhållanden och utbildning om dessa. För att kunna lämna ett effektivt stöd till handelsfrämjande verksamhet torde en närmare samverkan med ansvariga organ för industriutveckling vara nödvändig. IMPOD pekar själv i "Service i samverkan" på behovet av ökad samverkan med Swedfund.

Fyra alternativ

Det är vår uppfattning att IMPOD:s verksamhet kan dra stor nytta av en närmare kontakt med den industriutvecklingskompetens som i dag finns inom i första hand Swedfund och SIDA:s industribyrå. Samtidigt torde den marknadskännedom och kommersiella kultur som präglar IMPOD komplettera den mer

renodlade ”produktions”kultur som präglar de nämnda organisationerna. Men samordningen mellan organen kan ske på olika sätt och vi urskiljer, förenklat, fyra alternativ:

1. IMPOD integreras helt i ett nytt organ för näringslivsutveckling.
2. IMPOD blir en egen enhet inom det nya organet.
3. IMPOD är en egen organisation men samordnas med det nya organet.
4. Status quo — IMPOD arbetar på egen hand utan närmare samordning med övriga delar av biståndet.

Alternativ 1 innebär att IMPOD upplöses som organisation och dess funktioner övertas av det nya organet. Inom ramen för detta kan handelsfrämjande aktiviteter ligga som en separat enhet.

Fördelen med alternativ 1 är att integrationen mellan aktiviteterna har förutsättningar att bli så stor som möjligt — genom att de beslutsamässigt hamnar nära varandra. Men det är också den enda fördelen.

Nackdelarna är flera. IMPOD är ett välkänt namn med en egen identitet. Verksamheten skulle säkerligen ta ett steg bakåt om namnet och identiteten gick förlorade. I samband med det är det troligen också viktigt att verksamheten förfogar över egna medel och har en egen budget — vilket alternativ 1 utesluter. Det är säkerligen också viktigt för IMPOD:s personal att behålla känslan av att vara en egen organisation.

Alternativ 2 innebär att IMPOD:s namn, profil och arbetssätt bibehålls — men inom ramen för en ny organisation. Så långt det är praktiskt möjligt bör IMPOD fungera som en enhet med en egen budget, egen rekryteringspolitik etc. inom en något större myndighet. Jämfört med alternativ 1 ger detta alternativ något lägre integrationsfördelar — men inte mycket lägre. Det viktigaste för integrationen är närhet, möjligheter till kontakt och informationsutbyte. Det sker inom samma organisation — vare sig den handelsfrämjande enheten har stor autonomi eller inte. Däremot har alternativ 2 inte de negativa effekter som alternativ 1 har — i allt väsentligt är enheten fortfarande IMPOD men som en del av det nya näringslivsorganet.

Alternativ 3 innebär att IMPOD fortsätter att vara en egen myndighet. Men den bör då närma sig de andra biståndsmyndigheterna mera. Det kan först och främst ske genom samlokalisering. Det kan också ske genom att det skapas projekt- och landgrupper på handläggarnivå som förutsätter IMPOD-deltagande. Det kan vidare ske genom att IMPOD:s verksamhet integreras i ett för biståndet enhetligt utvärderingssystem och det kan ske genom korsvis styrelserrepresentation m.m. Jämfört med alternativ 2 innebär detta alternativ att IMPOD får en något större autonomi men att integrationen blir ganska mycket svårare.

Alternativ 4 slutligen, är status quo. Det innebär i princip att IMPOD:s expansion hämmas i flera av de inriktningar som myndigheten strävar efter att utveckla. Det vore knappast funktionellt att utveckla produktions- och utbildningsstödet i mer än en organisation. Å andra sidan ger formen kanske IMPOD möjlighet att nå större perfektion inom en snävt definierad nisch av handelsfrämjande aktiviteter.

Det är två kriterier som de olika lösningarna utvärderas efter, som framgår av diskussionen ovan. Det första är integration med övriga delar av biståndet för näringslivsutveckling. Det är i sig positivt och eftersträvansvärt. Det andra är autonomi och gäller både med tanke på IMPOD:s ställning i dag —

vilken biståndet bör dra nytta av — och de teoretiska utgångspunkterna för arbetsfördelning mellan biståndsmyndigheterna, som redovisades i kapitel 2. Men dilemmat är att mera autonomi ger mindre integration och vice versa. Det gäller följaktligen att hitta en balans mellan de två kriterierna där de negativa effekterna av en minskning i den ena dimensionen uppvägs av en relativt större ökning i den andra dimensionen.

Det är troligt att det i de två mellanalternativen finns sådana lösningar. Är då de två mellanalternativen lika bra? Det ena ger något mera integration, det andra något mera autonomi. Båda lösningarna är troligtvis bra, men hur bra de är beror på vad som händer i resten av organisationen. Vi vill hävda att de båda lösningarna för IMPOD passar olika beroende på hur näringslivsstödet organiseras i sin helhet.

Föreslaget alternativ

Det av oss föreslagna organisationsalternativet (B), med en organisation för ett samlat utvecklingssamarbete för att främja näringslivets utveckling, gör det naturligt att betona integrationsfördelarna i förhållande till IMPOD. Den lösningen betonar helheten av sektorns utveckling och ser kunskapsöverföringen som central. IMPOD:s expansionsområden skulle passa väl in i sektorsarbetets utveckling. Alternativ (C), ett företagsinriktat industriorgan, skulle passa bättre med lösningen "samordning" för IMPOD. Dels är det inte självklart vad IMPOD i så fall skulle integreras med eftersom IMPOD:s verksamhet har beröringspunkter med alla organisationerna. Dels betonar den lösningen ett företagsinriktat samarbete som inte passar med IMPOD:s betoning av kunskapsutveckling vad avser marknadsförhållanden, som ju också innefattar en utveckling av den institutionella infrastrukturen.

Vi förordar därför att IMPOD enligt alternativ 2 ovan blir en egen enhet med i väsentlig grad egna styrformer, bibehållet namn och egen budget inom det nya näringslivsinriktade biståndsorganet, enligt alternativ (B) i avsnitt 5.4.2.

5.4.4 Ställning och form för det näringslivsinriktade biståndet

Integrerad i SIDA eller fristående ny organisation?

I de föregående avsnitten har vi fört ett resonemang som leder fram till samordning av verksamheter genom att de förs samman till en enhet. Vi har dock inte sagt någonting om var denna enhet (eller organisation) skall befinna sig och vi har heller inte diskuterat vilken form den skall ha. Det blir föremålet för detta avsnitt.

Vi utgår från förslaget att näringslivsbiståndet förs samman enligt alternativ (B) och att IMPOD med bibehållen identitet blir en del av den nya enheten enligt alternativ 2. Den nya enheten kan placeras på många sätt, men vi anser att två huvudalternativ är de mest intressanta. Antingen blir den nya enheten en del av SIDA eller blir den en egen organisation i någon form (vilket vi återkommer till nedan).

Låt oss börja med att den nya enheten blir en del av SIDA. Det skulle i princip innebära att industribyrån förstärktes med Swedfund, IMPOD och företagsledningsstödet från BITS (och ändrade namn till näringslivsbyrån/avdelningen). Det

skulle bli en enhet med relativt stor personalstyrka och med en bred uppsättning biståndsinstrument. Det medför en annan relation mellan enheten och övriga delar av SIDA än den som finns i dag. En utvidgad industribyrå skulle få en starkare ställning i förhållande till regionavdelningarna och större autonomi än övriga sektorbyråer.

Vilka är då fördelarna med denna lösning? En tänkbar fördel är att samordning mellan näringslivsbiståndet och andra delar av biståndet skulle underlättas om allt fanns inom SIDA. I synnerhet gäller detta i förhållande till det landramsfinansierade biståndet.

Eftersom näringslivsbyrån/avdelningen skulle vara så pass stor och speciell inom SIDA är det möjligt att även samordningsproblem skulle uppstå. De "kultur"skillnader som i dag finns mellan industribyrå och övriga SIDA skulle förstärkas genom införlivandet av Swedfund och IMPOD.

Det finns också nackdelar med att behålla samarbete med näringslivssektorn inom SIDA. Resursbasen spelar en viktig roll och erfarenheten visar att de biståndsorgan inom sektorn som är fristående har utvecklat en mera kommersiell kultur och har ett närmare förhållande till resursbasen. Den fristående ställningen är viktig både för att engagera företag och institutioner i utvecklingssamarbetet och för att ha trovärdighet och legitimitet i rollen som nätverksbyggare och lärare/informatör.

Andra skäl är av mer psykologisk karaktär. Det skulle troligtvis möta ett större motstånd hos personalen på de mindre biståndsorganen att föras till SIDA än att föras samman med delar av SIDA i en ny organisation. Eftersom den kunskap som byggts upp är viktig måste ambitionen vara att personalomsättningen i organen hålls så låg som möjligt i samband med en omorganisation.

En samordning inom ramen för SIDA skulle ge den nuvarande industribyrån en mycket stark ställning i den nya enheten. Det är dock väsentligt att betona att alla organisationerna har något av vikt att tillföra inom näringslivsbiståndet, både vad gäller kunskap, "kultur" och biståndsinstrument, och det finns ingen anledning att ge något organ en särställning framför övriga.

Vad som är argument mot att den nya enheten placeras inom SIDA är samtidigt argument för att enheten blir en egen organisation. Vi vill dock inte blunda för att denna lösning i ett inledningsskede kan medföra problem. Framst gäller det hur det landramsfinansierade näringslivsbiståndet skall utformas. Den nya organisationen bör i huvudsak erhålla medel för sin verksamhet direkt från statsmakterna genom en egen anslagspost inom biståndsanslaget. Vi anser dock att SIDA även i framtiden bör ha möjlighet att finansiera industri- och näringslivsbistånd inom eller utanför landramarna. SIDA får då vända sig till den nya organisationen för att handla upp funktionerna att bereda och följa upp verksamheten. Instrumenten för detta måste utformas så att upphandling blir en reell och intressant möjlighet för båda organisationerna.

Vi har också pekat på problemen med det näringslivsinriktade biståndet, bl.a. den stagnation som skett under 1980-talet. Vi anser att den största möjligheten för att få innovationsbenägenhet och dynamik i det näringslivsinriktade biståndet uppnås om organisationen har ett nära och förtroendefullt samarbete med den svenska resursbasen. De olika biståndsorganens kunnande och erfarenhet måste också kunna tas till vara fullt ut, och biståndet måste kunna verka med ett spektrum av instrument. Detta sker enligt vår mening bäst i en ny fristående och självständig organisation.

Valet av associationsform

Nästa fråga är vilken associationsform den nya organisationen skall ha. Vi har angett ungefärlig storlek och omsättning och indikerat vilka verksamheter som skall ingå. Det synes inte ändamålsenligt att vi lägger fram ett detaljerat förslag till den nya organisationens uppbyggnad. Beslut härom bör fattas av regeringen efter att riksdagen beretts tillfälle att ta ställning till ett principförslag. Beslutet bör bygga på material som de berörda myndigheterna tillhandahåller. Det fortsätta arbetet bör ske i samarbete med statskontoret.

Vi vill dock understryka vikten av att välja rätt juridisk form. Det finns flera möjligheter. Det skulle kunna vara ett nytt statligt verk, en stiftelse eller ett aktiebolag. Aktiebolaget kan ägas av staten eller av biståndsorganen — SIDA och BITS — i någon kombination av aktieposter eller med deläggande av andra organisationer i samhället.

Formen bör väljas med hänsyn till den föreslagna organisationens verksamhet och ställning i följande avseenden:

- myndighetsutövning,
- finansiering,
- former för medverkan i de verksamheter man stödjer, och
- hänsyn till partners

Graden av kommersialitet i verksamheten är däremot knappast ett avgörande kriterium. Även myndigheter bedriver i viss utsträckning kommersiell verksamhet och det finns statliga stiftelser som är nästan helt inriktade på att fördela stödpengar av olika slag.

En belysning av den mycket rika floran av organisationsformer som förekommer ger förteckningen Statliga myndigheter 1986. Där förtecknas de organisationer som är underställda industridepartementet. Där finns ett stort antal myndigheter, med beteckningar som verk, inspektioner, nämnder, delegationer, anstalter och råd. Vidare förekommer ett antal stiftelser, bland vilka kan nämnas Stiftelsen Industricentra, de regionala utvecklingsfonderna och Svenska Skeppshypotekskassan, vidare ett antal aktiebolag, som Procordia AB och LKAB, och slutligen några intressebolag, vilka inte är helägda av staten, t.ex. AB Svensk Exportkredit. Dessutom har flera av de uppräknade statliga verken ett antal dotterföretag i aktiebolagets form.

En nystartad statlig verksamhet bör bedrivas i myndighetsform, om inte särskilda skäl talar emot detta. De utredningar som företagits under 1980-talet har tagit upp de olika statliga och kommunala verksamheter som bedrivs i annan form. Därvid har bl.a. påtalats att offentlighetsprincipen är av avgörande betydelse för medborgarnas insyn i den offentliga verksamheten och för den politiska kontrollen.

Biståndsverksamhet bedrivs i myndighetsform med endast ett undantag, Swedfund. Vid bildandet av Swedfund fördes i propositionen ingen diskussion om att frångå myndighetsformen. Diskussionen gällde enbart valet mellan stiftelse respektive aktiebolagsformen. Senare har frågan uppkommit då det gällt en handlings offentlighet. Swedfund har i sitt remissyttrande över kommunalföretagskommitténs betänkande (SOU 1983:61) i skrivelse 1984-04-27 hävdad att dess verksamhet inte innebär myndighetsutövning. Med det senare avses bland annat "fördelning av offentliga medel". En viktig fråga är om biståndssamarbete

i allmänhet skall anses vara fördelning av offentliga medel. Den föreslagna verksamheten i det nya organet kommer otvivelaktigt att ha ett större mått av sådan verksamhet, särskilt som man förutsätts få en årlig medelstillsdelning.

Finansieringsformen kan påverka valet av juridisk form. I den mån en verksamhet skall bedrivas kommersiellt kan finansieringen ske genom tillskott av ett grundkapital till en stiftelse eller ett aktiebolag. Om däremot verksamheten bedrivs så att underskott uppkommer måste medel tillföras löpande. Detta kan ske antingen genom årliga tillskott från statsbudgeten eller genom större kapitaltillskott för längre perioder, varvid avkastningen kan medverka till att täcka kostnaderna för verksamheten. Det är typiskt för stipendie- och andra utdelningsstiftelser att de endast använder avkastningen på stiftelsekapitalet för sin verksamhet. Årliga medelstillskott bör anses vara en indikation på att verksamheten har myndighetskaraktär.

Verksamheter som bl.a. ägnas åt utlåning av kapital bedrivs i allmänhet inte i myndighetsform. Däremot finns det garantiinstitut som är myndigheter, t.ex. fartygskreditnämnden som numera ingår i Statens Industriverk (SIND). Statliga verksamheter som satsar riskkapital organiseras i allmänhet som banker, stiftelser eller aktiebolag, även om t.ex. STU lämnar villkorslån. Dock förefaller stiftelseformen vara den vanligaste, t.ex. Industrifonden, de regionala utvecklingsfonderna och Norrlandsfonden. Investeringsbanken hade aktiebolagets form.

Det finns alltså en möjlighet att välja mellan formerna myndighet, aktiebolag och stiftelse. Även om myndighetsformen inte väljs, blir dock vissa regler som gäller den statliga förvaltningen tillämpliga om ett av staten ägt bolag eller en av staten inrättad stiftelse utövar myndighetsfunktioner.

Frågan om den lämpliga juridiska formen för verksamheter som inte passar för myndighetsmallen utreds f.n. av civildepartementet. Hittills har bolagsformen studerats. Under 1990 kommer stiftelseformen och förändrade myndighetsformer att utredas. Samtliga former har nackdelar i förhållande till den här angivna verksamheten. Vi vill dock peka på att bolagsformen har flera fördelar.

För det första är det en juridisk form som ger verksamheten stor autonomi och som gör det lätt att urskilja den från övriga biståndsorgan. För det andra understryks mångfalden i biståndets organisation ytterligare och möjligheten att jämföra och lära av olika former och arbetsätt ökar. Bolagsformen gör det möjligt att anpassa verksamheten till de intäkter man har, därmed också till de uppdrag man får från t.ex. SIDA, BITS eller andra biståndsgivare. När det gäller att genomföra externt finansierade uppdrag kommer man att vara konkurrensutsatt. För det tredje, gör bolagsformen det möjligt att föra en personalpolitik som är jämförbar med resursbasens. För framtiden vore det bra med en något större personalomsättning så att personer från näringslivet och dess institutioner finner det attraktivt att arbeta direkt inom biståndet. Då måste man också kunna sätta löner som är någorlunda jämförbara med vad som gäller näringslivet i övrigt. Detta blir möjligt med bolagsform.

Bolagsformen innebär också att relationen till övriga biståndsorgan kan utformas flexibelt. Med tanke på den helhetssyn på sektorn som ligger till grund för organisationsutformningen och med tanke på att en betydande del av verksamheten bedrivs och kommer att bedrivas i programländerna så är en nära koppling till SIDA angelägen.

Vi har diskuterat om inte det föreslagna organet skulle kunna inordnas under SIDA, eller kanske ägas av både SIDA och BITS. Ingen av dessa myndigheter har vare sig de styrsystem eller den kultur som erfordras för att dessa alternativ skall framträda som ändamålsenliga. Om samhörigheten bör vara så nära att verksamheterna skall kunna drivas inom samma koncernram, förefaller det enklast med en direkt inordning i samma organisation. Vad som föranleder oss att föreslå en särskild organisation är emellertid just att det finns en artskildhet i verksamheten. Det handlar inte om ett formellt grepp för att det nya organet skall kunna äga aktier eller liknande.

Vi föreslår att den nya organisationen bör inrättas som ett av staten helägt aktiebolag, i vilket aktierna ägs och förvaltas av staten genom utrikesdepartementet.

Verksamheten bör självfallet ha en kapitalbas som är tillräckligt stor för att skapa förtroende hos potentiella samarbetspartner. Eftersom årliga medelstillskott förutses, erfordras dock ingen särskild eller avskild fonduppbyggnad för speciella ändamål.

Verksamheten bör ledas av en styrelse som utses på grundval av erfarenhet av och sakkunskap i näringslivsutveckling och u-landsförhållanden. Behovet av kunskap om u-landsförhållanden kan lämpligen tillgodoses genom att en av styrelseledamöterna utses på förslag av SIDA. Styrelsen bör också ha en representant för allmänintresset. Ett utkast till bolagsordning fogas som bilaga till betänkandet (bilaga 5).

Arbetsformer och länderinriktning

De arbetsformer som tillämpas av SIDA:s industribyrå, Swedfund och IMPOD innebär en hög grad av närvaro och eget deltagande i projektarbetet. Det är djupgående och processinriktat och kräver ett gediget sektorkunnande. Detta är den typ av arbets sätt som i större utsträckning krävs i de fattigare länderna. Den nya organisationen arbetar i princip på samma sätt som SIDA i programländerna. Slagkraften i det svenska näringslivsbiståndet ökar också om arbetet i första hand inriktas på länder där Sverige genom främst SIDA besitter goda landkunskaper.

Den skillnad i arbets sätt mellan SIDA och BITS som diskuteras i kapitel 4 gäller också mellan BITS och det nya organet. BITS kommer även fortsättningsvis att stödja industriprojekt inom ramen för sitt karakteristiska arbets sätt, kontraktsfinansiering. BITS har därvid möjlighet att utnyttja det nya organets kompetens vid bedömning av industriprojekt på samma sätt som BITS kan utnyttja SIDA:s infrastrukturbyrå i fråga om infrastrukturprojekt.

Vi anser, som framgått, att en begränsning enbart till SIDA:s programländer inte är lämplig, men att verksamhetens tonvikt bör ligga på programlandskretsen och andra fattiga u-länder. Detta får dock inte hindra att det nya organet fullföljer pågående åtaganden och även tar upp nya i en vidare krets länder.

Verksamheten föreslås disponera såväl gåvomedel som aktieägarkapital och lånemedel. Swedfunds stiftelsekapital knyts till det nya organet och förvaltas av detta. Medel för verksamheten tilldelas direkt genom ett nyinrättat anslag under huvudtitel III.C. Bolagets verksamhet kan också delvis finansieras genom att SIDA och andra inhemska eller utländska biståndsgivare handlar upp bolagets tjänster.

Att bygga upp infrastruktur var från början en självklar prioritet inom biståndet. Infrastruktur kännetecknas av stora investeringar som betjänar många nyttjare och har stora externa effekter. Bistånd för att utveckla ett lands infrastruktur tar sig många former. Beloppsmässigt dominerar investeringar, men det tekniska biståndet är också viktigt.

Utvecklingssamarbete för att främja näringslivet avser å andra sidan allt bistånd som skapar betingelser för produktiv verksamhet inom industri och handel — både vad avser industriell produktion av varor samt tjänster. Vi talar samtidigt om produktion och distribution, de två hör naturligen samman i näringslivet och är direkt beroende av varandra inom ramen för ett företag eller vilken annan organisation som helst.

Inom båda dessa områden — infrastruktur och näringsliv — kan vi urskilja bistånd på tre nivåer. För det första, bistånd till att bygga upp och driva produktiva enheter, företag eller inom infrastrukturen de fysiska anläggningarna. För det andra, bistånd till att bygga upp den institutionella infrastrukturen, dvs. organ som i likhet med banker, branschorganisationer, forsknings- och utvecklingsorgan, utbildningsinstitutioner m.m. har till uppgift att främja hela sektorns verksamhet. För det tredje kan biståndet inriktas mot förvaltningsutveckling, lagstiftning och ekonomisk politik för att skapa de rätta betingelserna för att främja näringslivets utveckling. Någon skarp skiljelinje går inte att dra, insatser på en nivå får återverkningar på övriga. Distinktionen mellan de tre nivåerna tjänar dock ett viktigt analytiskt syfte i att definiera vilken typ av effekter biståndet kan förväntas få.

Utvecklingssamarbete inom näringslivssektorn inriktat på första nivån, att etablera och driva företag, sätter företaget i fokus. Sådan är t.ex. Swedfunds verksamhet i dag, en stor del av SIDA:s industribyrås och IMPOD:s projekt. Effekterna av stödet uppträder på företagsnivå och utvärderas med företagsekonomiska kriterier. En stor del av SIDA:s stöd inom näringslivssektorn syftar också till att etablera den institutionella infrastrukturen. Här är inte de enskilda organisationerna i centrum utan tyngdpunkten ligger på en kunskapsutveckling i samhället som i sig främjar utvecklingen av ekonomin. Detsamma gäller den tredje nivån.

Vi anser att biståndet inom näringslivssektorn bör ha sin tyngdpunkt i att utveckla betingelser för ekonomiska aktiviteter genom kunskapsutveckling. Vi utgår ifrån att främst SIDA men även BITS fortsätter att utveckla och fördjupa insatser på den övergripande nivån. Detta ligger till grund för de organisatoriska förändringar som föreslås. I kapitlet analyseras utvecklingssamarbetet inom områdena infrastruktur och näringsliv. Dessa har lyfts ut eftersom just här finns flera organisationer som är verksamma; BITS och SIDA vad gäller infrastruktur; BITS, SIDA, Swedfund och IMPOD vad gäller näringslivet. De två områdena behandlas här för att pröva i vad mån de naturligen borde höra hemma inom samma organisatoriska ram. Vi finner att insatser inom de två områdena även fortsättningsvis bör handläggas av skilda enheter. Infrastrukturbistånd föreslås därför även framgent handläggas av BITS och SIDA med den arbetsfördelning vad avser länder, instrument och arbetsformer som präglar de två myndigheterna.

När det gäller samarbete inom industri och handel har utredningen prövat två alternativa modeller. Den första var inriktad på samarbete inom hela sektorn, dvs. både vad avser producerande och säljande enheter samt den institutionella infrastrukturen (nivå 1 och 2 enligt definitionen ovan). Den andra avsåg enbart stöd till företag (nivå 1), t.ex. i form av rehabiliteringskapital, tillförande av riks-kapital, finansiering av managementavtal m.m. Det senare förslaget skulle resultera i en utbyggd verksamhet av Swedfunds karaktär, då med tillskott av delar av SIDA:s industribyrå och eventuellt IMPOD.

Vi anser att ett organ som arbetar med utvecklingssamarbete inom hela näringslivssektorn står i bättre samklang med de biståndspolitiska målen. Det har vidare bättre förutsättningar att utvecklas kompetensmässigt och tillvarata erfarenheter. Det torde också ha större förmåga att engagera den svenska resurs-basen eller knyta internationell kompetens till sig.

Vi föreslår att ett nytt organ skapas för utvecklingssamarbete till stöd för utveckling av u-ländernas näringsliv. Det nya organet föreslås omfatta SIDA:s industribyrå, organisationerna IMPOD och Swedfund samt det av BITS finansierade företagslednings- och utbildningsstödet. Det föreslås kunna arbeta med företagsinriktat stöd, samt med stöd till uppbyggnaden av ländernas institutionella infrastruktur.

Vi har behandlat IMPOD:s ställning i förhållande till det nya organet särskilt. Vi anser det vara angeläget att IMPOD:s verksamhet knyts närmare till de andra biståndsorganen, både därför att IMPOD har en viktig kompetens inom handelsområdet att tillföra samt för att utveckla IMPOD:s verksamhet i riktning mot bredare och djupare stöd för de länder och företag IMPOD arbetar med. Men integrationen kan ske på olika sätt. Utredningen förordar att IMPOD blir en del av det nya organet, men att dess autonomi vad beträffar verksamhet och budget bibehålls samt att namnet står kvar.

Motiven för att skapa den nya organisationen kan i korthet sammanfattas enligt följande. Som en modern och tekniskt avancerad industrination har Sverige ett gediget kunnande när det gäller att utveckla och främja ett aktivt näringsliv. Detta kunnande är efterfrågat i u-länderna och behövs för ländernas samhällsutveckling. Biståndsorganen har inte lyckats engagera näringslivet och dess institutioner och organisationer i utvecklingssamarbete i önskvärd utsträckning. Utvecklingssamarbetet inom sektorn har tvärtom stagnerat under senare år. Detta beror delvis på att myndigheterna är uppsplittrade i flera enheter. Integration och samordning mellan de olika delarna lyckas inte överskrida de organisatoriska gränserna.

Vi har diskuterat vilken juridisk form det nya organet skall ha. Bland de undersökta alternativen befanns stiftelse, myndighet och bolag vara de mest relevanta. Vi föreslår att den nya organisationen bör inrättas som ett av staten helägt aktiebolag, underställt utrikesdepartementet. Vi föreslår att organisationen får namnet Swedish Industrial and Trade Development Corporation, SITCO. IMPOD ingår som del i organisationen och bör tillförsäkras ett stort mått av självständighet, med bibehållet namn och budget. Den nya organisationens personal rekryteras i första hand från SIDA:s industribyrå, Swedfund och IMPOD. Swedfunds kapital tillförs SITCO och förvaltas vidare enligt samma principer som inom Swedfund. Övriga delar av verksamheten finansieras via anslag eller genom att SITCO erhåller uppdrag från andra biståndsorgan — nationella såväl som internationella.

... att det är viktigt att ha en tydlig och konsekvent politik när det gäller ...

... att det är viktigt att ha en tydlig och konsekvent politik när det gäller ...

... att det är viktigt att ha en tydlig och konsekvent politik när det gäller ...

... att det är viktigt att ha en tydlig och konsekvent politik när det gäller ...

... att det är viktigt att ha en tydlig och konsekvent politik när det gäller ...

... att det är viktigt att ha en tydlig och konsekvent politik när det gäller ...

Sveriges utvecklingssamarbete genomförs på fältet av mottagarlandets myndigheter eller andra organ, ofta i nära samarbete med någon svensk part. Behöver då de svenska biståndsorganen vara representerade i mottagarlandet för att bereda, genomföra och följa upp samarbetet?

Svaret på frågan beror delvis på vilken roll biståndsorganet spelar inom ramen för samarbetet, och vilken form av planering och programmering som tillämpas. Landprogrammering förutsätter normalt en starkare lokal representation, medan enstaka projekt inte ställer lika stora krav.

En representation i det mottagande landet behövs för att följa och analysera samhällsutvecklingen samt för att rapportera om utvecklingssamarbetet och ge underlag för utformning av det framtida samarbetet. Vidare behövs en kanal för att ta emot framställningar om utvecklingssamarbete, att informera om förutsättningarna för samarbete och att kunna diskutera utformningen liksom för en nära dialog med mottagarlandet under biståndets genomförande.

Vidare behöver biståndsorganen följa upp samarbetet både för att bedöma om insatserna når de uppställda projektmålen och i vilken utsträckning de biståndspolitiska målen tillgodoses. För allt detta krävs kunskap om den lokala miljön, ingående kännedom om mottagarlandets organisationer och en god förståelse för utvecklingsarbetets villkor. Dessa krav förutsätter närvaro på platsen — men närvaron kan utformas på olika sätt. I det följande skall vi diskutera hur biståndets fältrepresentation ser ut i dag, avsnitt 6.1. Detta leder fram till en problemanalys i avsnitt 6.2, följt av förslag till förändringar i fältrepresentationen, avsnitt 6.3 och 6.4.

6.1 Den aktuella fältnärvaron

6.1.1 Framväxten

De första svenska biståndsprojekten hade egen administration. I mitten på 1960-talet upprättade SIDA administrativa kontor i några länder för att samordna personal- och ekonomiadministrationen för de svenskstödda projekten i landet. Dessa kontor, Central Administration Offices, var fristående från beskickningen i landet.

I slutet av 1960-talet inrättades befattningar som biståndsattaché vid några ambassader. Biståndsattachéns uppgift var att handlägga biståndsfrågor och rapportera om det utvecklingssamarbete Sverige bedrev i landet. 1969 inrättades biståndskontoren. Delvis var detta en följd av att ledningen för biståndsin-satserna överfördes till mottagarlandets myndigheter. Biståndskontoren, som

lydde direkt under SIDA, övertog de administrativa samordningskontorens funktioner inom ekonomi- och personaladministration. Biståndsassachéerna blev chefer för biståndskontoren och formellt underställda beskickningschefen.

Biståndskontorens arbetsuppgifter och ansvar ökade starkt under hela 1970-talet. Kontoren växte i takt med att biståndet snabbt ökade i omfattning och genom att landprogrammering infördes. Med ingången av 1973 påbörjades en process av förstärkt integrering av biståndskontoren i ambassaderna. I biståndspolitiska utredningens översyn av biståndet vid mitten av 1970-talet betonades att SIDA skulle vara en fältorienterad organisation. I utredningens betänkande från 1978 underströks att en önskvärd decentralisering av uppgifter och befogenheter till biståndskontoren krävde ökade resurser både kvantitativt och kvalitativt.

Under 1983 gjordes en översyn av SIDA:s organisation (Ds UD 1984:1). Resultatet av denna blev att SIDA:s organisation gavs en geografiskt orienterad inriktning med tre regionavdelningar, ansvariga för det landprogrammerade biståndet, och med sektorbyråerna i en insatsbedömande och resursanskaffande roll. I den nya organisationen ingår biståndskontoren i regionavdelningarna.

6.1.2 Dagens situation

Biståndskontoren har ett stort ansvar för att identifiera och inleda beredningen av nya insatser. Sektorbyråerna är ansvariga för den detaljerade beredningen och regionavdelningarnas chefer är ansvariga för beslut om insatser — om dessa inte är extraordinära i något avseende. Biståndskontoren följer upp förvaltningen av insatserna i mottagarländerna.

Trots denna ansvarsuppdelning hänskjuter emellertid biståndskontoren på grund av kompetens- och kapacitetsbrist många gånger arbetsuppgifter till sektorbyråerna. Sektorbyråerna är dessutom till stor del ansvariga för att skaffa fram externa resurser såsom personal, konsulter, institutioner, etc. för olika uppgifter i anslutning till beredning och förvaltning av insatser.

År 1990 finns det 16 biståndskontor, endast Kap Verde av programländerna är utan. Personalstyrkan på biståndskontoren varierar. De större som t.ex. i Kenya, Moçambique och Tanzania, har 10 eller fler utsända tjänstemän rekryterade av SIDA. Dessutom finns det som regel lokalanställda programhandläggare, administrativ personal och ekonomiansvariga. De största biståndskontoren har följaktligen totalt omkring 20-25 anställda. Men variationen är stor. De minsta biståndskontoren har enbart några få utsända från Sverige och ett par lokalanställda personer. Därtill kommer i enstaka fall, f.n. i Chile och Guatemala, personal som är rekryterad och utsänd av SIDA och som tjänstgör vid en svensk ambassad utan biståndskontor för handläggning av biståndsärenden.

Den 1 juli 1989 var antalet utsända vid biståndskontoren 121 personer inklusive personalen i Chile och Guatemala. Av dessa 121 personer är 24 (20%) sakanslagsfinansierade, vilket innebär att de finansieras utanför det reguljära personalanslaget. Utöver de 121 utsända personerna finns också några korttidsförordnade personer vid biståndskontoren.

Den utsända personalen rekryteras främst internt inom SIDA. Först om det inte finns någon lämplig sökande internt annonseras tjänsten ut utanför SIDA. Av totalt antal utsända är cirka 25% externrekryterade.

Fältrepresentationen är en relativt dyr verksamhet. Kostnaden för en utlandsstationerad person uppgår i genomsnitt till ca 1 milj. kr. per person och år. I den uppskattningen ingår dock samtliga kostnader; t.ex. förberedelseutbildning, resor och försäkring för den utsände med familj, bostad, administration, omkostnader för flyttning, m.m. Även om siffran är hög i sig är den inte anmärkningsvärt hög. Utsänd personal inom företag kostar som regel mera. Kostnaden för utsänd personal inom biståndsprojekt ligger inom intervallet 600 000 till 1 500 000 kr per person och år.

Biståndskontoren utgör emellertid bara en del av det svenska bilaterala biståndets fältrepresentation. För det första finns biståndskontor bara i 16 samarbetsländer. Som vi sett i kapitel 4 bedriver Sverige bilateralt utvecklingssamarbete med — beroende på definition — åtminstone 45 länder (vilket är antalet länder som 1988/89 erhöll mer än 10 milj. kr. i bistånd från de statliga svenska biståndsanslagen). För det andra ingår biståndskontoren i SIDA:s organisation och frågan har inte blivit enhetligt besvarad i vilken utsträckning de även skall representera andra biståndsorgan verksamma i samarbetsländerna.

6.1.3 Representation i länder utan biståndskontor

Vi börjar med fältrepresentation i länder där det inte finns biståndskontor. Biståndsfrågor handläggs där på ambassadens allmänna avdelning, ofta av den tjänsteman som också handlägger kommersiella ärenden. Det biståndsorgan som mest använder sig av ambassadernas tjänster är BITS. Men även IMPOD, Swedfund, SAREC och SIDA utnyttjar ambassaderna i varierande utsträckning.

I de största samarbetsländerna utanför programlandskretsen kan arbetsbelastningen för ambassadens allmänna avdelning kräva en handläggartjänst, som fallet är i t.ex. Kina. I andra länder, som Malaysia, upptar handläggningen av biståndsärenden ca en halv tjänst. Med ett mycket grovt överslag kan man kanske anta att handläggningen av biståndsärenden på ambassaderna utanför programlandskretsen uppgår till mellan 15 och 20 hela personår. Med tanke på biståndets utveckling är det naturligt om handläggningen av bistånd på ambassader utanför programländerna har ökat under senare år. Enligt det avräkningssystem som tillämpas för att belasta biståndsanslagen med kostnaderna för ambassadernas biståndshandläggning uppgår denna till motsvarande 19 tjänster i icke-programländer.

6.1.4 Representation i länder med biståndskontor

Den andra frågan gäller hur andra biståndsorgan än SIDA representeras i programländerna. Biståndskontoren skall enligt standardarbetsordningen för beskickningar med biståndskontor "handlägga vid beskickningen förekommande ärenden rörande bistånd som förvaltas av SIDA" samt "normalt handlägga övriga biståndsärenden. Detta gäller all övrig verksamhet som finansieras under biståndsanslagen såsom ärenden rörande bistånd från övriga svenska biståndsorgan som SAREC, BITS, Swedfund och annan verksamhet under anslaget III C8". Detta blir inte alltid fallet eftersom kontoren formellt ingår i SIDA-organisationen och även i övrigt, bl.a. genom rekryteringen, har en stark SIDA-identitet.

I 13 länder med såväl biståndskontor som allmän avdelning ser ansvarsfördelningen ut enligt tabell 6.1. Endast SAREC har en tydlig identitet som en angelägenhet för biståndskontoren. I övrigt varierar praxis, i huvudsak beroende på slumpartade faktorer som t.ex. arbetsbelastning eller intresse från endera parten att ta sig an de arbetsuppgifter och ansvarsområden som BITS, Swedfund och IMPOD innefattar. Det kan också noteras att detta undantagsvis även gäller SIDA:s icke-landprogrammerade bistånd. Allmänna avdelningen vid ambassaderna i Hanoi och Dar es Salaam handlägger t.ex. SIDA-finansierat kulturstöd.

Tabell 6.1 Ansvarsfördelning vid ambassader med biståndskontor

Biståndsorganen representeras genom:

	Bistånds-kontor	Ambassadens allmänna avdelning	Delat ansvar	Eget kontor inom ambassaden
SAREC	11	1		1
BITS	6	6	1	
Swedfund	6	7		
IMPOD	4	9		

Det är givetvis svårt att uppskatta omfattningen av det nedlagda arbetet på de allmänna avdelningarna. Ofta brukar anges att mellan en halv och en hel tjänst åtgår för detta, vilket skulle innebära att ca 10 årsutsända direkt arbetar åt biståndsorganen. Detta kan jämföras med de 52 UD-utsända som belastar biståndet enligt den avräkningsschablon (normalt 90%) som används för att mot biståndsanslag avräkna kostnader för ambassader i programländer.

6.1.5 En helhetsbild

I tabell 6.2 görs ett försök att presentera det bilaterala biståndets fältrepresentation.

Tabell 6.2 Det bilaterala biståndets fältrepresentation
Antalet årsutsända som handlägger biståndsärenden, personal på biståndskontoren står inom parentes

	SIDA	Övriga biståndsorgan	Totalt
Programland	(109)	10 + (10)	129 (87%)
Icke-programländer	9	10	19 (13%)
Totalt	118	30	148 (100%)

Tabellen anger arbetets omfattning genom antalet årsutsända. Detta fördelar sig på ambassadernas allmänna avdelningar respektive biståndskontor. Antalet personer på biståndskontoren anges i parentes, de övriga siffrorna anger personer på allmänna avdelningen. Ett programland, Kap Verde, saknar biståndskontor.

Tabellen söker visa omfattningen av de olika biståndsorganens behov av handläggning på plats i de två länderkategorierna (programland resp. icke-programland). Siffrorna är, förutom de som gäller biståndskontoren, en grov uppskattning.

En slutsats av resonemanget är att den för biståndets målpuppfyllelse väsentliga fältrepresentationen tar sig olika former. Biståndet till icke-programländer, totalt ca 30% av det bilaterala biståndet, hanteras bl.a. av enskilda organisationer och tycks helt naturligt kräva en mindre fältrepresentation (13%) än programlandsbiståndet. Cirka 80% av detta arbete utförs vid biståndskontoren och ca 20% vid ambassadernas allmänna avdelningar. Där det finns biståndskontor representeras SIDA genom dem, men övriga biståndsorganisationer representeras ibland genom biståndskontor, ibland genom ambassadens allmänna avdelning (se även tabell 4 i bilaga 4).

Det är en viktig fråga om dimensioneringen av fältrepresentationen är tillräcklig. Borde det vara 200 snarare än 150 personer? Borde dessa fördela sig på ett annat sätt över länder och biståndsorgan? Vi har inte underlag för att kunna besvara dessa frågor här. Den viktigaste synpunkten vi kan framföra är att organisationen i sin helhet bör kunna bedöma dessa frågor och vidta de förändringar som kan vara nödvändiga. Därför är det viktigt att det går att göra en sådan helhetsbedömning och att det inom organisationens ram går att företa behövlig anpassning.

6.2 Vilka är problemen?

Vilka problem kan då iaktas när det gäller fältrepresentationen?

För det första noterar vi att bedömningen och hanteringen av biståndsfrågor tenderar att bli olika beroende på om den sker utanför biståndskontoren eller vid dessa. Handläggning utanför biståndskontor innebär att andra aspekter av utvecklingssamarbetet ges mera tid och intresse, främst då de handelsinriktade frågorna. Detta beror framför allt på att handläggningen normalt sköts av den kommersielle handläggaren, som ofta inte har någon erfarenhet eller utbildning inom biståndsområdet. Det finns två nackdelar med detta.

Den första nackdelen är att de biståndspolitiska målen inte blir lika starkt beaktade vid beredning, genomförande och uppföljning av utvecklingssamarbetet. Den andra är att handläggaren i fråga lätt hamnar i en målkonflikt. Låt oss ta ett extremfall. Att ena dagen främja export från ett svenskt företag och nästa dag föreslå samma företag för biståndsfinansierad verksamhet är inte lämpligt. Ett bra biståndsprojekt är inte nödvändigtvis exportfrämjande och vice versa. Ibland sammanfaller de två, men inte alltid. Det bör inte råda någon tvekan om att de biståndspolitiska målen skall ha företräde när det gäller biståndsfinansierad verksamhet.

Den andra frågan gäller samordningen mellan biståndskontoret och allmänna avdelningen inom ambassadens ram. Det är en fråga som har en lika lång historia som biståndskontoren. Den har behandlats i regeringens proposition 1972:1, Biståndspolitiska utredningen SOU 1978:61, UD-utredningen Ds UD 1982:1, Biståndsorganisationsutredningen Ds UD 1984:1 samt i Utrikesförvaltningens inriktning och organisation SOU 1988:58. Problemet har också diskuterats i olika promemorior och remissyttranden.

Enligt 1973 års beslut om förstärkt integration konstaterades om biståndskontoret och dess ledning: "Normalt leds (detta) av en biståndsattaché, som är underställd beskickningschefen. Arbetsfördelningen inom beskickningen kan något variera från plats till plats, från tid till annan, beroende på personalbesätt-

ningen och arbetsuppgifter på beskickningen". Vidare konstateras att: "arbetsordning för den enskilda beskickningen fastställs av chefen för UD:s administrativa avdelning efter samråd med SIDA".

UD-utredningen av 1982 ansåg att den största svagheten i 1973 års riktlinjer är bristande precisering av de två chefsfunktionerna — beskickningschefens och biståndsattachéns. Problemet accentueras av att biståndet i många fall representerar en dominerande andel av Sveriges totala intressen i vederbörande land. UD-utredningen framhöll sammanfattningsvis att ett gott samarbete i allmänhet tycktes råda ute på biståndsbassaderna. Men det var inte, enligt utredningen, tack vare 1973 års riktlinjer utan trots dessa. Med den standardarbetsordning som nu tillämpas har de tidigare problemen kunnat hanteras i den praktiska verksamheten.

Förutom den tidigare oklarheten i chefsfunktionerna har integrationsprocessen försvårats av att de två berörda organisationerna har olika typer av administrativa system som leder till stora skillnader i exempelvis ekonomiadministration, ADB och arkivfunktioner.

SIDA är en decentraliserad organisation och mycket av de operativa besluten inom biståndssamarbetet är delegerat till biståndskontoret. UD däremot är en relativt centraliserad organisation. Detta förhållande försvårar ibland en rationell arbetsfördelning på platsen och kan även motverka en samhörighetskänsla mellan SIDA-utsänd och UD-utsänd personal. Från att tidigare ofta ha haft lokaler på olika håll har dock under 1980-talet allt fler biståndskontor och allmänna avdelningar kommit under samma tak och detta har främjat ett praktiskt samarbete.

För det tredje är det oklart om biståndskontoren i praktiken skall arbeta för hela det bilaterala biståndet. På grund av den hårda arbetsbelastningen har biståndskontoren ofta ned- eller bortprioriterat arbetet för andra biståndsorgan än SIDA eller överlåtit ansvaret till ambassadens allmänna avdelning. Vissa biståndskontor har föreslagit att problemet med bristande kapacitet löses genom att SIDA/BK tar betalt av övriga organ för utfört arbete. Frågan återstår dock om biståndskontoren, som namnet och arbetsordningen anger, är organ med ansvar för hela det svenska biståndet inom landet — eller om de är myndigheten SIDA:s kontor, som eventuellt även kan sälja tjänster till andra myndigheter.

För det fjärde härstammar det nuvarande systemet med biståndskontor från en tid då SIDA var det enda organet för svensk bilateral biståndsverksamhet och landprogrammering den totalt dominerande formen för bistånd. Men i dagens situation är detta inte längre fallet. Programmeringsformerna har ändrats och med dem delvis samarbetsländerna. Andra biståndsorgan står för en ökande andel av biståndet, SIDA har självt kommit att alltmer arbeta med andra biståndsformer än landramsprogrammering. Tanken bakom biståndskontoren som det bilaterala biståndets exklusiva fältrepresentation är därmed inte längre lika giltig.

Slutligen framstår det som troligt att flera av de oklarheter som berörts ovan accentueras ytterligare om de förslag till organisationsförändring som läggs fram inom denna översyn blir verklighet. Någon form av förändring i fältrepresentationen är med andra ord nödvändig för att organisationen i sin helhet skall kunna arbeta ändamålsenligt för de biståndspolitiska målen.

I det följande vill vi helt kort skissera fyra alternativa lösningar för det bilaterala biståndets fältrepresentation.

En första möjlighet är att biståndskontoren klart får till uppgift att agera för hela det svenska biståndet — och att de tillförs de personalresurser som behövs för detta.

Biståndskontorens ställning inom ambassaderna skulle i princip förbli oförändrad, med de integrationsproblem som fortfarande finns sedan 1973 års riktlinjer. Det har dock påtalats från flera håll att samarbetet som regel fungerar bra, att det i praktiken funnit sin form och att det inte är önskvärt att vidta de förändringar i organisationernas karaktär som annars skulle te sig motiverade.

I de länder där det inte finns biståndskontor representeras biståndsorganen av ambassadernas allmänna avdelning. Biståndsärenden bör när så är möjligt av kapacitetsskäl handläggas på en för ändamålet definierad tjänst — avgränsad från handläggningen av kommersiella frågor. Vi utgår från antingen att det definieras ett antal sådana tjänster inom ramen för redan befintliga tjänster med annat innehåll, eller att de inrättas för att tillgodose det behov av handläggning av biståndsärenden som definieras genom verksamhetsplaneringen.

En andra möjlighet är att skapa en gemensam fältrepresentation för alla biståndsorgan, i samtliga länder, såväl programländer som övriga där sådan erfordras. En sådan kan givetvis se ut på många sätt. Antingen kan SIDA få uppdraget att i samråd med övriga biståndsmyndigheter och UD rekrytera och bemanna samtliga utlandstjänster inom utrikesförvaltningen som har ett biståndsinnehåll. Detta skulle innebära att SIDA jämfört med i dag fick ansvar för ytterligare minst ett tjugotal tjänster, att samtliga biståndsorgan sågs som rekryteringsbas och att samtliga biståndsfinansierade tjänster inom utrikesrepresentationen rekryterades och administrerades av SIDA:s PA-enhet på hela biståndets vägnar. Eller också administreras den samlade fältrepresentationen för biståndet av UD, men ges en egen status där med representation från biståndsorganen. I länder med bistånd av en viss omfattning skapas särskilda biståndsavdelningar inom ambassaderna i huvudsak motsvarande dagens biståndskontor, vilka bemannas av UD med samtliga biståndsorgan som rekryteringsbas.

En tredje möjlighet är att de olika biståndsorganen har sin egen fältrepresentation, skild från de svenska beskickningarna.

SAREC har eget kontor i Zimbabwe, visserligen inom ramen för ambassaden. Swedfund har i dag egna representanter i några länder; privata konsulter med en form av agentavtal. IMPOD har sedan 1 september 1989 ett eget kontor i Harare för SADCC-området som inte ingår i ambassaden. Det kan antas att ett nyupprättat industriutvecklingsorgan skulle kunna arbeta med den typen av representation i stor utsträckning. SIDA har sina fältkontor och skulle kunna fortsätta med det, utanför ambassadernas ram (vilket vore att återgå till den ursprungliga organisationsformen). BITS har möjlighet att klara sin fältnärvaro genom resor, kombinerat med att anlita ambassaderna.

Vi tror dock inte att detta är en lycklig lösning. Det innebär att uppenbara möjligheter till samordning och kunskapsutbyte går förlorade. Det är också troligt att de biståndspolitiska målen inte blir beaktade i den utsträckning de borde bli.

Det skulle saknas en helhetsbild av biståndets effekter liksom en nödvändig integration av biståndsverksamheten i utrikesförvaltningen.

En fjärde möjlighet är att de nuvarande biståndskontoren endast tjänar som SIDA-kontor.

Vi skulle då föreslå ett namnbyte som markerar denna begränsning i deras funktioner. Därtill bör ambassadernas ansvar och roll i förhållande till de övriga biståndsorganens verksamhet klart definieras, i programländer såväl som i övriga länder.

Principiellt skulle man i detta fall kunna se ambassaden som en "administrativ plattform" till vilken de olika biståndsorganen i mån av behov och ekonomiska förutsättningar kan stationera medarbetare. Vid mindre behov utnyttjas då den allmänna avdelningen och vid mer betydande eller specialiserade behov stationeras egen personal vid beskickningen. Detta vore analogt med det system som exportrådet respektive rikspolisstyrelsen i dag tillämpar när dessa stationerar personal på ambassader för exportfrämjande respektive narkotikafrågor.

6.4 Sammanfattning och slutsatser

Vi ser i första hand behov av en mer sammanhållen handläggning av biståndet i programländerna inom ramen för biståndskontoret (eller biståndsavdelningen analogt med allmänna avdelningen). Dessutom behöver biståndshandläggningen inom ambassader utan biståndskontor en tydligare och mer markerad biståndsprofil. Detta leder till den principiella slutsatsen att alternativ två ovan, gemensam fältrepresentation, vore att föredra då det skulle tillförsäkra biståndet en enhetlighet och samordning som i dag saknas. Det skulle också understryka biståndets samband med svensk utrikespolitik i övrigt.

Mot detta kan anföras att den valda organisationsformen för biståndet med självständiga myndigheter/organ som ansvariga för genomförandet av biståndsverksamheten naturligen medför en rätt och en skyldighet för dessa att bedöma behovet och arten av fältrepresentation för den egna verksamheten samt en därmed sammanhängande möjlighet att stationera personal vid ambassad likaväl som att repliera på lokala institutioner eller företag. Det väsentliga för biståndsorganisationerna är att de skall kunna välja den mest ändamålsenliga formen av fältrepresentation.

Den svenska beskickningen i respektive land måste givetvis alltid vara informerad och representera det övergripande utrikes- och biståndspolitiska intresset. Den skall också kunna tjäna som kontaktyta för de statliga svenska biståndsorganen. Men ambassaden är inte alltid nödvändigtvis den bästa "organisatoriska plattformen" för fältrepresentationen.

Slutsatsen som vi vill dra av detta resonemang är dels att biståndsorganen bör ha rätt att utforma sin egen fältrepresentation efter sina behov och förutsättningar, dels att UD måste tillse att det övergripande biståndspolitiska intresset blir tillgodosett genom ambassaderna. I normalfallet bör biståndskontoren enligt vår mening företräda samtliga biståndsorgan. SIDA bör kunna debitera biståndsorganen för sina tjänster.

Vid besök bl.a. i Costa Rica har vi kunnat konstatera hur viktigt det är att biståndet finns representerat på plats, i synnerhet när ett utvecklingssamarbete inleds. I inledningsskedet är kunskapen minst på ömse håll och risken för

missförstånd och felbedömningar stor. En närvaro på plats för att informera, lära och koordinera är därför viktig. När sedan samarbetet funnit sina former och såväl u-landet som de svenska parterna lärt känna förutsättningarna kan behovet av fältnärvaro minska.

När UD sänder ut personal med ansvar för biståndsfrågor inom ambassaden vill vi understryka vikten av att rekryteringsprocessen säkerställer att a) bistånds-kompetens garanteras, b) samtliga biståndsorgan och UD ses som rekryterings-bas med hänsyn tagen till respektive tjänsts arbetsinnehåll samt c) att biståndet ges en tydlig professionell identitet inom ramen för en sammanhållen och integ- rerad utrikesförvaltning.

Det är vidare angeläget att samtliga UD-tjänster som definieras som bistånds- tjänster och belastar biståndsanslagen ses som en gemensam resurs för bistån- dets fältnärvaro, en resurs som disponeras optimalt i förhållande till det totala utvecklingssamarbetets behov. Av tabell 4 i bilaga 4 framgår antalet utsänd per- sonal som belastar biståndsanslagen.

Vi utgår från en enkel modell över vilka resurser som belastas av biståndsanslagen i den svenska biståndsorganisationen. Av denna modell framgår att de samhälleliga förändringar som u-länderna genomgår har påverkat utrikes- politikens utveckling i kapitel 1. Vi har betonat två viktiga förändringar i u-länder- nas ekonomi och u-värld. Vi har påpekat hur de ekonomiska förändringarna har påverkat utrikespolitiken i u-landet och u-ländernas utveckling. Vi har också påpekat hur de ekonomiska förändringarna har påverkat utrikespolitiken i u-landet och u-ländernas utveckling. Vi har också påpekat hur de ekonomiska förändringarna har påverkat utrikespolitiken i u-landet och u-ländernas utveckling.

Samtliga påverkar av utvecklingen i u-landet och u-ländernas utveckling. Vi har också påpekat hur de ekonomiska förändringarna har påverkat utrikespolitiken i u-landet och u-ländernas utveckling.

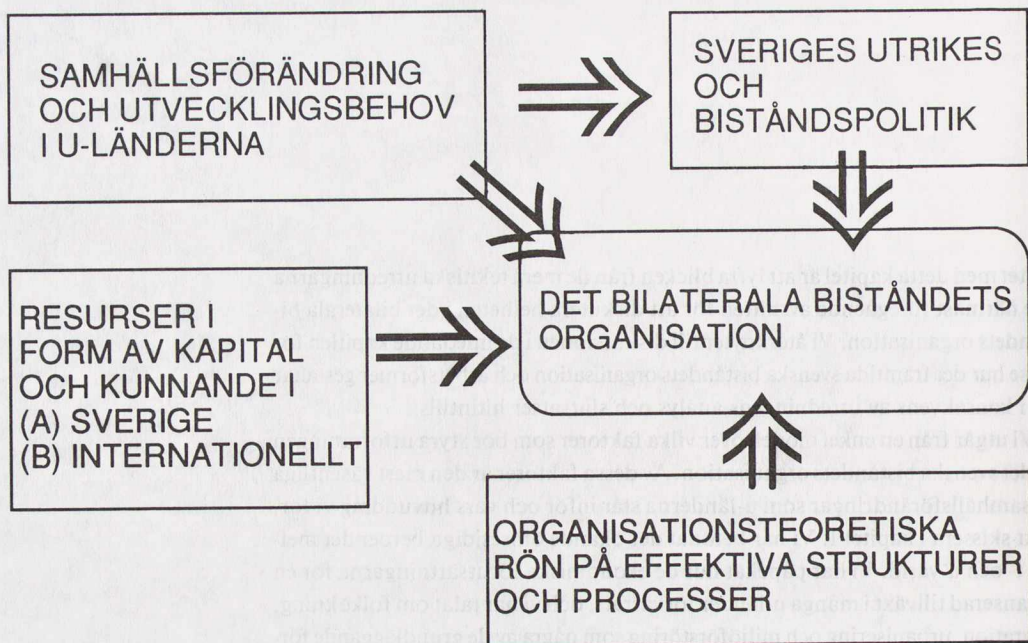
Vi vill här också understryka den stora betydelsen av samarbete som tidigare gjorts i denna organisation. Vi vill också påpeka att det är viktigt att man tar tillräckligt hänsyn till de svenska resurserna och de svenska intressena. En diskussion av biståndets organisation i u-landet och u-ländernas utveckling är inte motsäglig att det är u-ländernas behov som styr utrikespolitiken och utvecklingen.

Syftet med detta kapitel är att lyfta blicken från de mera tekniska utredningarna i de närmast föregående avsnitten för att diskutera helheten i det bilaterala biståndets organisation. Vi återknyter till diskussionen i de inledande kapitlen för att se hur det framtida svenska biståndets organisation och arbetsformer gestaltar sig i konsekvens av utredningens analys och slutsatser hitintills.

Vi utgår från en enkel modell över vilka faktorer som bör styra utformningen av det svenska biståndets organisation. Av dessa faktorer är den mest väsentliga de samhällsförändringar som u-länderna står inför och vars huvuddrag vi försökt skissera i kapitel 1. Vi har betonat det ökande ömsesidiga beroendet mellan i- och u-värld. Vi har påpekat hur de ekonomiska förutsättningarna för en balanserad tillväxt i många u-länder förvärrats, och vi har talat om folkökning, migration, urbanisering och miljöförstöring som några av de grundläggande förändringsprocesserna som skapar nya utmaningar och ökande behov av utvecklingssamarbete. Samma globala situation formar också i hög grad den svenska utrikespolitiken vilken i sin tur sätter ramarna för vad Sverige vill göra i fråga om bistånd. I vilken mån som det svenska biståndet, utöver att överföra köpkraft till tredje världen, faktiskt kan omsättas i ett utvecklingssamarbete bestäms i stor utsträckning också av tillgängligheten, kompetensen och kapaciteten hos den svenska resursbasen, liksom den utsträckning i vilken denna kan ges en för utvecklingssamarbetet avpassad roll.

Slutligen påverkas en vidareutveckling av nuvarande biståndsorganisation av de operativa krav som utvecklingssamarbetet ställer, liksom av därmed sammanhängande organisationsteoretiska överväganden.

Vi vill här genast understryka den distinktion mellan bistånd och utvecklingssamarbete som tidigare gjorts i denna utredning. Biståndets organisation är inte en fråga om hur man från svenskt håll kan organisera utveckling i u-länderna, eller ens hur man bäst kan överföra resurser till dem. Måttstocken på hur Sveriges bistånd skall organiseras är i stället i vilken mån det främjar ett utvecklingssamarbete inom ramen för vilket en resursöverföring och resursutveckling kan ske. En diskussion av biståndets organisation koncentreras därför oundvikligen på de svenska aktörerna och deras inbördes förhållanden och ansvar, något som inte motsäger att det är u-ländernas behov som är avgörande för utvecklingssamarbetets form och inriktning.



7.1 Ledningen av biståndspolitiken

7.1.1 Riksdag och regering

Riksdagen drar upp riktlinjer för hur regeringen skall verkställa biståndspolitiken. Den anger de biståndspolitiska målen och fastställer vilka organisatoriska instrument regeringen skall använda sig av.

Mot bakgrund av detta fastställer riksdagen innehållet i utvecklingssamarbetet genom beslut om statsbudgeten och villkor knutna till medelsanvisningen. I och med det avgörs hur stor del av medlen som skall gå via multilateralt utvecklingssamarbete och i form av bilateralt samarbete genom respektive myndighet. Riksdagen bestämmer hur stor del av utvecklingssamarbetet som skall bedrivas i formen landramsfinansierat bistånd, hur stor del som skall ges i formen u-krediter, forskningsstöd, tekniskt samarbete utanför programlandskretsen, m.m.

Följaktligen har riksdagen en central ställning när det gäller utformningen av biståndssamarbetet. Därför är det viktigt att det finns beslutsunderlag som belyser utvecklingssamarbetet i alla de hänseenden där riksdagen behöver ta ställning. När riksdagen fattar beslut i dessa frågor efter förslag från regeringen är det annars en fara att beslutsunderlaget reflekterar marginella förändringar eller delfrågor snarare än helheten av biståndet. Som exempel kan nämnas minskningen gradvis av det landramsfinansierade biståndet som skett under 1980-talet utan något explicit beslut att så skulle ske.

Utrikesdepartementets u-avdelning bereder regeringens beslut om biståndssamarbetet; den utformar direktiv till de olika biståndsmyndigheterna för att

operationalisera riksdagens och regeringens intentioner. U-avdelningens huvudsakliga funktioner när det gäller det bilaterala biståndet består av att; (1) utforma förslag till riktlinjer för bilateralt samarbete med enstaka länder. Riktlinjerna kan variera från att vara mera allmänna till att vara specifika; dvs. svara på frågorna vilka biståndsorgan som skall verka i landet, med vilka medel och resurser, samt inom vilka samhällssektorer; (2) svara för samordning och överenskommelser på regeringsnivå om ramar för samarbetet; (3) svara för integration och samordning av biståndsorganens arbete genom att styra informationsflöden, utveckla och stimulera samverkan, samt sätta gränser för deras verksamhet.

U-avdelningen har ansvaret för att det sker ett samråd inom UD och vid behov mellan departementen om samarbetet med u-länderna, både de som tillhör programlandskretsen och övriga. Vid dessa tillfällen spelar de svenska ambassaderna i de berörda huvudstäderna en viktig roll för att fömedla förslag till samarbetsområden, delta i beredning och uppföljning av verksamheten. Ambassaderna har även en viktig roll i den löpande dialogen med mottagarlandets myndigheter och när det gäller att dokumentera och analysera den politiska, ekonomiska och sociala utvecklingen. Även andra förhållanden av relevans för biståndet, t.ex. mänskliga rättigheter och miljöfrågor, måste ambassaderna kunna belysa.

Det är med andra ord u-avdelningens uppgift att inom de ramar som riksdagen beslutar bereda regeringens direktiv för biståndspolitik i alla dess dimensioner, samt att initiera det berednings-, besluts- och uppföljningsförfaranden som kan säkerställa ett målinriktat och effektivt bistånd. De formella instrumenten för detta är budgetpropositionen, eventuella särpropositioner, regleringsbrevet och särskilda regleringsbeslut.

7.1.2 Ledarskapets funktioner — planering, samordning och utvärdering

Planering

Den formella startpunkten för planeringsprocessen inom biståndet är regeringens årliga anvisningar för budgetarbetet. Med dessa som utgångspunkt bedriver myndigheterna ett internt planeringsarbete som överlämnas i form av en anslagsframställning till regeringen. U-avdelningen behandlar anslagsframställningarna och ställer samman budgetpropositionen. När riksdagen sedan fattat beslut på grundval av budgetpropositionen och eventuella motioner, är riksdagsbeslutet styrande för verksamheten. Regeringen fastställer detta i ett regleringsbrev till myndigheterna. Budgetprocessen utgör det viktigaste formella planeringsinstrumentet för myndigheternas verksamhet. Detta understryks av det pågående arbetet med att införa en fördjupad planeringsdialog inom det nya treårsbudgetsystemet.

Inom ramen för budgetprocessen föreslår vi ett nytt planeringsinstrument i form av landprofiler. Det svenska biståndet kan inte nå alla u-länder och heller inte alla områden inom ett fåtal länder. Det måste därför finnas en viljeytring om vad Sverige vill bedriva för typ av samarbete. Självfallet är detta inte ett unilateralt svenskt beslut, utan något som växer fram i en dialog med representanter för landet i fråga liksom i dialog mellan departement och myndigheter.

U-avdelningen föreslås ställa samman resultatet av dialogen i form av en landprofil som kan vara underlag för överläggningar med mottagarlandet och som

sedan kan initiera beredningsarbete inom de olika biståndsorganen. Landprofilerna föreslås bestå dels av ett basdokument som beskriver landet när det gäller nyckeldata, den politiska, ekonomiska, sociala och miljömässiga utvecklingen samt svenskt och övrigt bistånd, dels av ett fristående policyavsnitt som anger riktlinjer för det svenska biståndet till landet.

Införandet av landprofiler hindrar inte utan torde snarare underlätta för de olika biståndsorganen att ta egna initiativ att bedriva utvecklingsamarbete där de finner det lämpligt inom de av riksdag och regering givna ramarna. Landprofiler kan upprättas för samarbetsländer oavsett vilken form samarbetet har. I de länder där något biståndsorgan är djupt engagerat utformas landprofilerna i nära samarbete. Landprofiler för länder där BITS har ett omfattande engagemang bör således utformas i samråd med BITS. Behovet av landprofiler torde vara störst för mottagarländer utanför programlandskretsen, där SIDA normalt täcker behovet.

Policydelen kan innehålla information om omfattningen av samarbetet, tidshorisont, typ av samarbete, berörda biståndsorgan samt vilka överväganden som ligger till grund för samarbetet. Ambitionen blir dock beroende av hur angeläget det är att göra ett grundläggande vägval. Vissa länder är i detta avseende mindre komplicerade, för andra behövs utförligare analyser för att dra gränserna mellan vad de olika organen skall göra och vilken typ av bistånd som bör ges.

Ett viktigt syfte med landprofilerna är att göra det lättare för såväl riksdag som regering att styra biståndets omfattning, långsiktighet, innehåll och länderinriktning utanför programlandskretsen. Landprofilerna bör förankras i riksdagen bl.a. med tanke på vikten av en stark folklig uppslutning bakom biståndet och de olika former det tar sig. Om regeringen vill inleda ett nytt långsiktigt samarbete av någon omfattning med ett land bör riksdagen få tillfälle att ta ställning till detta. Policy och inriktning av biståndet till länder och kategorier av länder bör årligen redovisas för riksdagen.

Skillnaden jämfört med i dag är att regeringen systematiserar sitt eget policyarbete framför allt när det gäller länder utanför programlandskretsen. Principiellt är det dock ingen skillnad jämfört med nuvarande system. Policyavsikter redovisas i budgetpropositionen för riksdagen och omsätts till handling genom regeringsbeslut och överenskommelser i olika former med mottagarländerna. Landprofilerna bör också kunna vara ett underlag för verksamhetsplanering och dimensionering av personalstyrkan på beskickningarna i de aktuella länderna.

Samordning

Att planera är också en aspekt av att samordna. Genom de ovan berörda planeringsrutinerna sätts gränser för de olika biståndsorganens aktiviteter och därmed samordnas verksamheten. Därmed inte sagt att planeringsinstrumenten är de enda instrumenten för koordination, men de är en mycket väsentlig del av den.

Koordination kan också ske genom ömsesidig anpassning. Initiativet till koordination ligger därmed hos de olika handläggarna som bereder och genomför aktiviteter som utifrån ett övergripande perspektiv behöver koordineras. Det ligger rimligtvis i respektive handläggares intresse att söka information om dubbelarbete, konfliktområden, etc. — och att initiera beslut som undanröjer problemen. För att kvalificera detta ”rimligtvis” bör handläggarna få information som gör

dem uppmärksamma på behovet av samordning. Detta kräver utbyte av information och tankar med andra inom biståndsvärlden, tid och resurser att läsa och följa rapportering, seminarie- och konferensverksamhet. Vi har vid myndighetsbesöken kunnat konstatera att kunskapen inom respektive myndighet om övriga biståndsorgans verksamhet ofta har varit liten. U-avdelningen kan spela en viktig roll genom att starta och leda olika verksamheter som stimulerar den ömsesidiga anpassningen mellan biståndsorganen. En form som redan existerar är s.k. intressentmöten, där företrädare för samtliga organ som är verksamma i ett land träffas för erfarenhetsutbyte och information, normalt inför förhandlingsresor. Sådana möten torde även bli aktuella när de föreslagna landprofilerna utarbetas och fastställs.

En annan viktig del i koordineringen är deltagandet i styrelsearbete och projektgrupper. Genom att forma tillfälliga organisationsstrukturer som skär över de ordinarie gränserna för de olika biståndsorganen ökas möjligheterna för ömsesidig anpassning. Insyn i andras arbetssätt och problem stimulerar erfarenhetsutbytet. Mera information ökar möjligheten att söka samråd där det behövs.

Denna samordning kan äga rum på olika nivåer:

- (1) på ledningsnivå genom att de olika organen representeras i varandras styrelser,
- (2) på ledningsnivå genom att cheferna för organen träffas regelbundet,
- (3) på avdelnings- eller byrånivå genom att de ansvariga för verksamhetsområden träffas regelbundet för informationsutbyte, samt
- (4) genom projekt- och problemgrupper som tillsätts och sammankallas efter särskilda behov.

Den första formen är permanent, den andra och tredje är relativt stabila, men den fjärde formen kan variera kraftigt i tid och permanens.

Samordning och kontakt mellan myndigheterna och deras handläggare skulle i betydande grad underlättas av en lokalmässig närhet. De informella kontaktmönstren, som komplement till de formella kontaktvägarna, är av stor vikt för att samverkan och informationsutbyte och därmed samordning skall komma till stånd. Modern organisationsteori poängterar allt starkare vikten av informella nätverk för effektiviteten i verksamheter som är av kreativ och komplex natur såsom biståndet. Redan 1984 års biståndsorganisationsutredning (Ds UD 1984:01) föreslog en samlokalisering av biståndsorganen. Vi vill upprepa detta förslag inte enbart för att det avsevärt torde öka samordningen mellan myndigheterna och stärka impulserna till nytänkande, utan också för att det skulle leda till en administrativ effektivisering. Sålunda kunde gemensamma funktioner som reception, datasystem, bibliotek, arkiv, information, intendentur, utbildning, telefonväxel m.m. skapas. Kontakter med besökande u-landsdelegationer skulle förenklas liksom besöksprogram för hemvändande eller utresande personal. Ett antal praktiska olägenheter med flera spridda biståndsorgan skulle undanröjas samtidigt som de olika organens identitet, kompetens och organisationsstruktur inte skulle hotas. Med bibehållen organisatorisk integritet skulle ett "biståndets hus" ge en enhetligare och tydligare bild utåt av det svenska biståndet. Sammantaget torde det leda till en betydande förstärkning av biståndets samordning och effektivitet.

Vi föreslår därför att regeringen ger byggnadsstyrelsen i uppdrag att tillsammans med biståndsmyndigheterna utreda en sådan lokalsamordning. Den

torde kunna underlättas av att SIDA inom något år sannolikt kommer att flytta till nya lokaler.

Utvärdering

Både planering och samordning hänger samman med den tredje funktionen — utvärdering. Genom utvärdering tas erfarenheter till vara och grunden läggs för planerna om vad som skall göras, när, var och hur. Utvärderingar kan också avslöja behovet av samordning och är samtidigt ett instrument för samverkan. Begreppet utvärdering är därför en självklar del av allt handläggande av utvecklingssamarbete.

De olika biståndsorganen har alla sina utvärderingssystem, som dock är mycket olika till ambitionsnivå och karaktär. Den utvärdering som har bäst genomslagskraft när det gäller att få ett bättre samarbete är den som görs i direkt samband med själva verksamheten.

Men det finns också ett behov av utvärdering och bedömning på en mera övergripande nivå, t.ex. för att utvärdera teman som spänner över flera organisationer eller för att selektivt jämföra olika verksamheter. Sådana utvärderingar tjänar två syften; dels ger de beslutsunderlag för riktlinjer och direktiv till myndigheterna, dels kan de stimulera utvärderingsverksamheten inom respektive biståndsorgan.

Det finns också ett tredje behov av utvärdering. Det gäller information till riksdagen och allmänheten om de långsiktiga effekterna av biståndet i förhållande till de biståndspolitiska målen. Det finns därför behov av en utvärderingsverksamhet som är fristående från respektive myndighet och som behandlar större övergripande frågor om Sveriges utvecklingssamarbete i sin helhet. Slutligen finns det också ett behov att kunna utvärdera ledningsfunktionerna inom biståndet och de övergripande målen.

Mot denna bakgrund föreslår vi att en myndighetsövergripande utvärderingsverksamhet utvecklas som skall kunna ge underlag för beslut på strategisk nivå. Verksamheten bör placeras i ett fristående organ — eller sekretariat — och bör vara som den som skisserats ovan. Den skall således ses som ett komplement till den utvärderingsverksamhet som måste finnas inom varje myndighet. Verksamheten skulle vara likartad den som "Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi" (ESO) under finansdepartementet bedriver. Sekretariatet bör ha en fast stab av endast några få medarbetare. Dessa har en koordinatörsroll och skall kunna

- knyta till sig representanter från de olika organen genom kortare förordnande bl.a. för att få goda spridningseffekter av utvärderingar, och
- bilda projektgrupper i vilka kan ingå forskare och experter.

Sekretariatet bör styras av en ledningsgrupp och knyta till sig en referensgrupp med representanter för riksdagen, utrikes- och biståndsförvaltningen, folkrörelser och universitetsvärlden m.fl. företrädare för resursbasen.

Vi föreslår att ett fristående utrednings- och utvärderingssekretariat för biståndet inrättas.

Den grundläggande tanken bakom biståndsmyndigheternas organisation är att de på bästa möjliga sätt skall kunna utveckla, främja, finansiera och granska utvecklingssamarbete i enlighet med u-ländernas behov och önskemål. Därför är det i *första hand* arbetsformerna som givit upphov till myndigheternas struktur. Det är ett sätt att göra organisationen i sin helhet lyhörd för signalerna från de mottagande länderna om vilken typ av biståndssamarbete som behövs. Vi har med andra ord utgått från att det är viktigare att skapa organisationer som är generellt inriktade på att åstadkomma bra utvecklingssamarbete än att bygga upp specifika kompetensområden inom organisationsramarna. Strukturen präglas av att medlen för verksamheten styr arbetsfördelningen. Biståndsorganens främsta roll är att inom ramarna för en uttolkning av de biståndspolitiska målen förmedla resurser för utvecklingssamarbete. Biståndsorganen skall ha en katalytisk funktion i utvecklingsprocessen, de skall mobilisera kunskaper till nytta för u-länderna. Därför är det i *andra hand* viktigt att organisationsstrukturen förmår kanalisera initiativ och genomförandekraft från olika sektorer i samhället. Det behöver inte nödvändigtvis vara från det svenska samhället, även om det förväntas att i första hand svenskt kunnande kommer till användning. Mot den bakgrunden har myndigheterna också fått en sektorprofil som skall underlätta kontakterna med relevanta delar av samhället.

7.2.1 Biståndsorganen

De två icke-sektorspecifika biståndsorganen, SIDA och BITS, är skapade för olika typer av bistånd (se kapitel 4.6 för en analys av detta).

Det svenska samhället kan erbjuda resurser och kunskaper för utvecklingssamarbete inom de flesta sektorer och gör det också genom SIDA och BITS. Men två samhällssektorer är så speciella till sin karaktär och så viktiga i utvecklingen att de föreslås ha sina egna samarbetsorgan. Det gäller för det första forskning och för det andra näringsliv och handel.

SAREC har till uppgift att främja forskning som kan underlätta för u-länderna att utvecklas mot ökat självbestämmande och mot ekonomisk och social rättvisa. Detta innebär att bistå med

- att bygga upp forskningskapacitet i form av goda forskningsmiljöer, utbildning av forskare, metoder för planering och prioritering av forskning,
- finansiella och vetenskapliga resurser i syfte att producera forskningsresultat,
- att skapa vetenskapliga kontakter och vid behov upprätta samarbete med såväl internationella som svenska forskningsinstitutioner.

Slutligen åligger det SAREC att främja svensk u-landsforskning.

SITCO, Swedish Industrial and Trade Development Corporation, föreslås och presenteras i kapitel 5 som organ för utveckling av näringsliv och handel. SITCO skall stödja utvecklingen av den institutionella infrastrukturen för näringslivsutveckling i form av t.ex. finansiella institutioner, forsknings- och utvecklingsorgan, utbildningsinstitutioner, branschföreningar, etc. SITCO skall också förmedla direkt stöd till företag och utvecklingsbanker, i privat eller statlig regi, genom bl.a. delägarskap, managementstöd, systerindustrisamarbete, utbildningsinsatser, rehabilitering och handelsfrämjande insatser. Stöd skall endast

ges till företag som kan bedömas bli lönsamma och livskraftiga utan subventioner. Det nya organet föreslås bildas av SIDA:s industribyrå, Swedfund och IMPOD.

7.2.2 Samarbetsländer

Av de totalt ca 135 u-länderna får minst ett nittiotal* någon form av bistånd från Sverige. Med några länder har Sverige ett djupt och varaktigt samarbete och där spelar närvaron av det svenska biståndet en viktig roll för ländernas utveckling. Andra länder bistår Sverige endast genom enskilda organisationer och volymen på resursöverföringarna inskränker sig till under 1 milj. kr. per år.

Vilka skäl talar då för att koncentrera svenskt utvecklingssamarbete till några länder?

För det första: Biståndet skall ha en katalytisk effekt. Det skall bidra till att vidga "flaskhalsar" som hindrar utvecklingen. Detta förutsätter resursinsatser som faktiskt förmår göra det, vilket i sin tur förutsätter kapital och kunskapsöverföring till vissa minimibelopp. Sprids resurserna över ett för stort område blir varje insats för liten för att påverka utvecklingen.

För det andra: Det krävs kunskap i Sverige för att initiera, bereda och delta i genomförandet av samarbetet. Det finns inte tillräcklig kunskap om alla de 135 u-länderna. Däremot finns kunskap och erfarenhet från vissa länder och det går givetvis att bygga upp nödvändig kunskap där man så vill, givet att man låter det ta tid. Det är dock rimligt att begränsa ett mera långsiktigt och omfattande samarbete till ett mindre antal länder för att hushålla med resurserna. Det är viktigt att betona att länderkunskapen är en förutsättning för att nå hög kvalitet i genomförandet av ett utvecklingssamarbete av mer omfattande och djupgående slag.

I det följande tar vi inte ställning till hur många länder Sverige skall bedriva utvecklingssamarbete med. I stället har vi inriktat oss på en organisationslösning som kan rymma ett varierande antal samarbetsländer. Om det är önskvärt att SIDA bedriver landprogrammerat samarbete med 30 länder eller flera blir det en fråga om att skjuta till resurser, inte att ändra arbetssätt, instrument eller något annat. Samma sak gäller BITS, dess arbetsformer och arbetssätt.

En utgångspunkt är dock att samarbete skall ske i huvudsak med länder som tillhör gruppen låginkomst- och lägre medelinkomstländer, dvs. med en BNP per capita understigande 2 000 US dollar (enligt Världsbankens definition). Gruppen innehåller totalt ca 80 länder. Det är viktigt att betona att en inriktning på sammanlagt ett trettiotal till fyrtiotal länder inte utesluter bistånd till de övriga. Dels kan enstaka projekt stödjas, dels finns en möjlighet att stödja insatser genom multilaterala eller enskilda organisationer, dels kan regionala projekt komma fler länder till godo, och dels är en viss del av biståndet tematiskt snarare än landinriktat, t.ex. miljöanslaget, varför det är nödvändigt att på ett flexibelt och pragmatiskt sätt vara öppen för att finansiera väsentliga insatser även utanför kretsen av mer reguljära samarbetsländer.

* Utrikesdepartementets utbetalningsstatistik för 1988/89 redovisar bistånd till 93 länder varav 77 erhöll mer än 1 milj. kr. Av totala bilaterala utbetalningar på 7,7 miljarder kr. är 28% eller 2,1 miljarder kr. ej länderfördelade, varför svenska biståndsmedel sannolikt når ännu flera länder.

En betydande del av det bilaterala utvecklingssamarbetet äger rum enligt avtal mellan regeringar. Biståndet ingår som en del av mottagarländernas statsbudgetar. Landprogrammen med därtill hörande landramar är den dominerande formen för svenskt bilateralt utvecklingssamarbete. De kännetecknas av långsiktighet, djupt engagemang och en betoning av att samarbetet inriktas på den av staten koordinerade utvecklingsverksamheten. Tekniken med landprogram förutsätter en kontinuerlig dialog mellan det svenska biståndsorganet och det mottagande landet och därmed i normalfallet en representation på plats. Landprogrammeringen innebär en möjlighet att långsiktigt örönmärka resurser till olika sektorer, med stor flexibilitet mellan projekt inom sektorerna. Hur hårt resurserna låses beror dock på hur tekniken appliceras. Det är t.ex. stor skillnad på svenska landramar och UNDP:s landprogram. Inom sig rymmer landprogrammeringstekniken många olika lösningar som medger större eller mindre flexibilitet.

Formellt innebär den svenska landramsprogrammeringen att regeringen sluter ett samarbetsavtal med programlandets regering. Samarbetsavtalet ger en ovillkorlig utfästelse av den av riksdagen beslutade landramen samt vanligen en likaledes ovillkorlig utfästelse om ytterligare en eller två gånger landramen. Avtalet ger vidare ett löfte om att icke utnyttjade medel ett år förblir utfästa till mottagarlandet och kan användas under senare år. I samarbetsavtalet stadgas att landramen skall användas för olika insatser som redovisas med belopp. Avtalet ger rätt till omfördelning av medel mellan insatser vid behov. De olika insatserna regleras i särskilda insatsavtal.

Med programländer sluts också proceduravtal. Dessa reglerar frågor om t.ex. tullfrihet för varuimport som är biståndsfinansierad, skatte- och tullregler för biståndspersonal m.m. Avtalen löper normalt på fem år och täcker allt bistånd från SIDA och övriga statliga biståndsorgan oavsett om det utgör en del av landramen eller ej. Däremot regleras inte enskilda organisationers medel av proceduravtalet. Avtalet säger inget om biståndets storlek och användning.

Det bistånd från SIDA eller andra svenska, statliga biståndsorgan som ligger utanför landramen, t.ex. katastrofbistånd, forskningsbistånd eller regionalt stöd regleras således av proceduravtalet och särskilda insatsavtal, däremot inte av samarbetsavtalet. Samarbetsavtal sluts enbart med programländer. Proceduravtal kan också slutas med icke-programländer vilket dock är ovanligt. I icke-programländer regleras SIDA-insatser normalt av insatsavtal i vilka inkluderas tillämpliga delar av innehållet i proceduravtalen. För övriga myndigheter varierar praxis när det gäller avtal.

För de fall man vill etablera en direkt relation regering till regering eller när biståndet når en viss varaktig nivå i icke-programländer bör övervägas om utvecklingssamarbetet skall dokumenteras via protokoll. Dessa protokoll kan t.ex. ange utgångspunkter och förutsättningar för samarbetet, indikera samarbetsformer, ambitionsnivå när det gäller biståndsvolym, sektorinriktning samt vilka svenska biståndsorgan som planeras delta. Allt detta bör vara information och avsiktsförklaringar från svensk sida. Det är viktigt att i protokollet undvika formuleringar som innebär bindande avtal om medelsanvändning. I de fall detta sedan följs upp av konkreta biståndsinsatser görs de bindande utfästelserna i särskilt utformade insatsavtal eller regleras i de former som respektive bistånds-

organ använder. För BITS del sker detta genom att finansiera projektspecifika avtal mellan samarbetsparterna och för SIDA:s del sker det normalt genom insatsavtal i form av skriftväxling.

Det är angeläget att söka utforma avtal och protokoll endast i de fall när behov verkligen föreligger. Generellt bör man se avtal som ett instrument för att reglera resursöverföring och andra villkor. Protokoll kan i vissa fall vara lämpliga för att dokumentera slutsatser från samtal och överläggningar mellan parter men bör användas restriktivt. Mot denna bakgrund vill vi hävda att med länder där riksdagen beslutar om medelsramen, programländerna, behövs ett regeringsavtal för att stadfästa detta. I övriga fall kan vid behov protokoll användas för att dokumentera överläggningar, samtal, slutsatser etc. på övergripande nivå.

I detta sammanhang bör noteras att Sverige har ingått avtal om ekonomiskt, industriellt och tekniskt-vetenskapligt samarbete eller separata tekniskt-vetenskapliga samarbetsavtal med ett femtontal u-länder. Dessa administreras av utrikesdepartementets handelsavdelning samt av industridepartementet. Det är framför allt mera utvecklade u-länder som Algeriet, Brasilien, Egypten, Ecuador, Sydkorea, Tunisien, Thailand, Malaysia, Mexico, Kina och Libyen som är berörda. Indien är det enda programland med vilket Sverige har ett dylikt avtal. Avtalen föreskriver normalt regelbundet återkommande s.k. blandkommissionsmöten där Sveriges ekonomiska relationer med landet i fråga redovisas och diskuteras. Inga åtaganden när det gäller utvecklingssamarbete görs i dessa fall. Däremot kan projektförslag presenteras för vidare ställningstagande av berört biståndsorgan. Det är vanligt att SAREC, BITS, IMPOD eller Swedfund deltar i dessa blandkommissionsmöten. Bindande utfästelser om konkreta insatser görs dock i enlighet med respektive myndighets arbetssätt.

Det går också att nå målgrupper för biståndet utan något direkt samarbete med ett lands regering, t.ex. genom att finansiera enskilda organisationers direktkontakter i berörda länder. Sådant sker genom kyrkor, fackföreningsrörelser, kooperationen, Amnestys verksamhet, Rädda Barnen och Röda Korset, m.fl. som har möjlighet att kanalisera pengar via sina internationella nätverk.

7.2.4 Arbetssätt

När vi diskuterar biståndsorganens arbetssätt använder vi de begrepp som har introducerats i kapitel 2. SIDA och BITS arbetar huvudsakligen i olika länder. De tillämpar olika samarbetsformer och har delvis olika relationer till den svenska resursbasen.

SIDA arbetar företrädesvis i de minst utvecklade länderna. Där är oftast förvaltningen svag och de lokala myndigheterna har inte alltid möjlighet att initiera och bereda utvecklingsprojekt. Det innebär att SIDA spelar flera roller, t.ex. involveras som visionär, nätverksbyggare och kontaktförmedlare. Samarbetsformen landprogram gör det också möjligt för SIDA att engagera sig i dessa roller.

SIDA får ofta vara utbildare eller informatör för att stödja och underlätta projektverksamheten. Med tanke på de relativt svaga myndigheterna på den mottagande sidan och de svenska samarbetsparternas ibland bristande erfarenhet blir det också nödvändigt för SIDA att engagera sig både som utbildare för att utveckla resursbasen och som kontrollant på flera nivåer. Men erfarenheten visar att SIDA inte behöver spela samtliga roller överallt. Tvärtom måste organi-

sationen vara mycket lyhörd för att anpassa sin roll till vad omständigheterna kräver vid varje tillfälle. Det är också detta som präglar SIDA:s arbetssätt.

BITS arbetar med projekt där resursbasen i direkt samarbete med mottagarlandet spelar flera roller — bl.a. den som visionär, kontaktförmedlare och nätverksbyggare. De mottagande ländernas myndigheter är oftast starka och BITS samarbetar med dem från utgångspunkten att de har full förmåga att initiera och driva de projekt de finner önskvärda. BITS spelar främst rollen som finansör men måste också skapa garanti för att verksamheten står i överensstämmelse med de biståndspolitiska målen. Därför har BITS också funktionen strategisk kontroll; vid enstaka tillfällen utbyggd till taktisk och operationell kontroll. De båda biståndsmyndigheterna har följaktligen olika arbetssätt — och deras arbetssätt kommer av de förutsättningar som gäller för verksamheten de skall bedriva.

I vissa länder kommer dock både SIDA och BITS att vara aktiva. Så är fallet i dag i Costa Rica och också i ett återupprättat bistånd till Chile kommer båda att medverka. Det är dock viktigt att antalet ”gräzonländer” minimeras och att i de aktuella länderna klara gränser upprättas mellan SIDA och BITS, naturligen genom att var och en av dem är verksam inom olika samhällssektorer. UD/u-avdelningens roll i att definiera förutsättningarna samt skapa en samordningsmekanism har tidigare berörts. Erfarenheterna från Costa Rica stryker under vikten av detta samt visar även på betydelsen av en representant på plats, i synnerhet i initialskedet för ett bistånd med flera medverkande myndigheter från svensk sida. U-landsmyndighetens vanligtvis snabba omsättning på personal, svaga institutionella minne och den naturliga svårigheten att genast förstå det svenska biståndets organisation och arbetssätt nödvändiggör en svensk representation på plats som kan informera, förklara och bidra till samordning såväl på svensk som på mottagarlandets sida.

Vilka roller har då de båda sektorspecifika organisationerna, SAREC och SITCO? För det första spelar de rollen som finansörer, men den rollen behöver inte vara lika klart uttalad som hos SIDA och BITS. Det är också möjligt att de ibland deltar i projekt utan att vara finansörer.

För det andra har de en viktig funktion som kontaktförmedlare inom sina respektive sektorer, en roll som kan växa ut till nätverksbyggare.

För det tredje har de kontrollfunktioner. I övrigt präglas SAREC och SITCO av samma djupgående, ofta långsiktiga och processinriktade arbetssätt som SIDA. SAREC och SITCO skiljer sig från SIDA genom sin sektorspecialisering och från BITS genom sitt arbetssätt.

När det behövs specialistkunskande för tekniska, finansiella eller andra bedömningar och kunskandet inte finns internt i myndigheten får biståndsorganen handla upp detta (i Sverige eller på den internationella marknaden). Biståndsorganen skall också kunna stärka varandra och handla tjänster hos varandra för att bistå med beredning och uppföljning av biståndsinsatser. En metodik som möjliggör upphandling av tjänster sinsemellan är viktig att utveckla som komplement till det traditionella samarbetsförfarandet. Vi föreslår att UD i samråd med biståndsmyndigheterna utformar regler och andra förutsättningar för att underlätta biståndsmyndigheternas upphandling av tjänster från varandra. För debitering av kostnader för administrativa tjänster har SIDA och SAREC redan påbörjat ett arbete.

UD:s u-avdelnings funktion ligger på ett annat plan än vad som beskrivs inom ramen för projekt- och programverksamhet. Men två funktioner är definierbara i samma termer; rollerna som visionär respektive strategisk kontrollant. Regeringen, med UD:s u-avdelning som planerande och beredande instans, har till uppgift att styra biståndsorganen i förhållande till de biståndspolitiska målen. Den har därmed till uppgift att peka på verksamhetsfält, behov, och potentiella samarbetsområden som följer av svenska utrikes- och biståndspolitiska ambitioner.

7.2.5 Inläring och erfarenhetsuppbyggnad

SIDA:s arbetssätt när det gäller landprogrammerat bistånd är personalintensivt. Administrationskostnaderna för den typen av samarbete är relativt hög, de roller som spelas förutsätter tid och kunskap i stor omfattning. Kontinuiteten bland handläggarna är viktig. Det är nödvändigt att ha en personalpolitik som ger människorna i organisationen en möjlighet att utvecklas inom arbetsplatsen. Inom SIDA är det viktigt att utveckla såväl ett generellt kunnande om utvecklingsfrågor som specifik länder- och sektorkompetens. Detta ger organisationen möjlighet att spela de roller som krävs av omständigheten.

Det faktum att SIDA:s utvecklingssamarbete präglas av långsiktighet gör det också möjligt att successivt utveckla kunskapen om länder, sektorer och samarbetsformer. SIDA:s handläggare för en dialog om samarbetets innehåll direkt med u-landets myndigheter, ofta på en mycket detaljerad nivå. Dessutom är SIDA ofta kontraktspartner med den organisation i Sverige som deltar i samarbetet. Båda dessa relationer förutsätter goda kunskaper om länder, utvecklingsfrågor och tekniska problem, men ger personalen också möjlighet att utveckla sin kompetens.

SIDA är den utan jämförelse största organisationen och detta ger en möjlighet att utbilda personal eftersom det går att blanda personal med olika erfarenhet inom ramen för en specifik verksamhet, det går att rotera mellan olika typer av tjänster och det finns en nära koppling till själva genomförandet av projekten. Det är därför naturligt att SIDA utgör en rekryteringsbas för de andra organen när det gäller biståndskunniga personer.

BITS betonar i än högre grad än SIDA det generella kunnandet om utvecklingsfrågor. Dessutom måste personalen där behärska samarbetsteknikerna mycket väl. Däremot är djupeare landkunnande och tekniskt kunnande relativt sett mindre viktigt.

De två andra organisationerna, SAREC och SITCO, har det gemensamt att de har ett stort utbyte av personal med sin sektor. Inom SAREC har en stor del av handläggarna forskarbakgrund. Det skall vara möjligt — och önskvärt — att tillbringa ett antal år vid SAREC för att sedan fortsätta en akademisk karriär. På samma sätt skall det vara naturligt att SITCO har handläggare med ett förflutet — och en framtid — inom näringslivets organisationer.

Lärande och bearbetning av erfarenheter är mycket viktigt inom biståndet. Vi har diskuterat erfarenhetsåtervinning i form av utvärdering i anslutning till förslaget att inrätta ett särskilt sekretariat för utvärderingsfrågor. Vi vill dock betona att det viktigaste utvärderingsarbetet görs av de ansvariga handläggarna. De har bäst möjlighet att få information och förutsätts agera därefter. Andra

utvärderingsmoment skall inriktas på att underlätta och stimulera en kvalitativ såväl som kvantitativ bedömning av utvecklingssamarbetet direkt inom de olika biståndsorganen. En central utvärderingsfunktion kan och får aldrig ersätta den direkta bedömningen i myndigheterna.

En grundläggande skillnad mellan SIDA och BITS är att BITS finansierar ett avtal mellan en u-landspart och en svensk part som bedöms kapabla att kunna samarbeta på egen hand. SIDA däremot utgår från sin dialog med det mottagande landet och söker därefter i nära kontakt med u-landet finna en partner för utvecklingssamarbete och kombinerar olika insatser för att angripa ett problem. Partnern har kanske inte någon tidigare internationell erfarenhet. Då finns ett uppenbart behov att underlätta samarbetet genom att bistå den svenska organisationen med råd om t.ex. kulturskillnader, förvaltningstradition, politisk miljö, språkfrågor, m.m. som har betydelse för samarbetsprocessen. SIDA spelar härigenom en viktig och central roll som lärare/informatör — något som är mycket mera utpräglat än för de andra biståndsorganen. Dessa kan i sin tur dra nytta av den genom SIDA:s insatser växande resursbasen. SIDA har således i dessa avseenden en central roll för hela biståndet.

Vi har tidigare anfört att den svenska resursbasen besitter en högre kompetens i dag än tidigare. Därför finns det också en rad angelägna samarbetsråden där biståndsmyndigheten inte behöver spela rollen som lärare/informatör i samma utsträckning som tidigare. I takt med resursbasens fördjupade erfarenheter ökar dess kompetens successivt, men det kräver bl.a. att SIDA fortsätter att bygga upp, förvalta och sprida erfarenheter av utvecklingssamarbetet. Det kräver också att resursbasen i högre grad än i dag ges ett ansvar för sin egen utveckling och kompetensförstärkning genom ett delegerat budget- och resultatansvar där SIDA:s roll också utvecklas mot finansiärens och den strategiska kontrollantens, såsom redan är fallet för en stor del av biståndet som kanaliseras genom folkrörelser och enskilda organisationer.

7.2.6 Löpande organisationsförändringar

Biståndets organisation är ingenting som kan utredas en gång för alla. Biståndet bör som annan verksamhet ständigt ses över och bedömas när det gäller effektivitet och ändamålsenlighet i såväl genomförande som organisation. Därför bör organisatoriska förändringar avdramatiseras och behandlas löpande i anslutning till den årliga genomlysningen av verksamheten som processen med anslagsframställning innebär. Även den övergripande utvärderingsverksamheten som berördes under avsnitt 7.1.2 borde kunna ge impulser till organisatoriska förändringar. Biståndets organisation bör löpande och gradvis kunna anpassas till förändrade förutsättningar.

7.3 Sammanfattning av organisation och arbetsformer

Avslutningsvis vill vi med en förenklad och mycket schematisk bild illustrera den föreslagna nya biståndsorganisationen och dess arbetsformer. Denna speglar organisation och arbetsformer enligt vårt förslag utan hänsynstagande till länderdimensioner.

Arbetsformer	Långsiktig utvecklingsbistånd, processinriktat, djupt engagemang, land- och sektorkunnande, många roller där så behövs	Kontraktfinansiering, kostnadsdelning, starka samarbetsparter, kontrollant och finansiär
Organisation	SIDA alla sektorer utom: - forskning (SAREC) - näringsliv (SITCO)	BITS alla sektorer

Särskilt yttrande av den sakkunnige Jan Cedergren.

Utredningen visar inte klart att en organisationsförändring verkligen behövs. De problem som utredningen tar upp kan inte tydligt härledas till nuvarande organisation. Frågan synes fortfarande kvarstå: vad är det *egentligen* för problem som utredningen vill lösa?

Mot bakgrund av de resonemang som nu förs i kapitel 4 skulle man kunna komma fram till andra slutsatser än utredningen gör. I ett otal utvärderingar av bistånd konstateras att bra bistånd förutsätter noggrann beredning och långsiktighet baserat på gedigen landkunskap. Detta gäller inte enbart bistånd till fattiga länder. Utredningen noterar också att landprogrammeringstekniken medför dessa kvaliteter. Det är däremot inte bevisat, genom utvärderingar eller på annat sätt, att kortsiktiga, avgränsade projekt baserade på kontraktsfinansiering av BITS-modell har inneburit ett kvalitativt bra bistånd.

Utredningen skulle kunna ställa frågan: vad är det för bistånd vi vill ha? En slutsats kan då komma att bli att Sverige fortsättningsvis bör begränsa antalet länder som bör komma i fråga för bistånd för att säkerställa kvaliteten. Antalet länder kan givetvis vara flera än dagens s.k. programländer. Detta blir då mer en kapacitets- än organisationsfråga. I detta perspektiv skulle det tekniska samarbetet genom BITS kunna överföras till SIDA.

Under den senaste tioårsperioden har landramsbiståndet minskat från ca 70% till ca 40% av det bilaterala biståndet, som utredningen visar, för att möta nya behov har samtidigt andra former av bistånd ökat kraftigt, katastrofbistånd, bistånd genom enskilda organisationer, humanitärt och regionalt bistånd och betalningsbalansstöd. Mycket av detta bistånd har lämnats i landprogrammerade former till program- och andra länder. Annorlunda beslutsformer tillämpas också inom SIDA för delar av detta bistånd. Man kan hävda att SIDA lyckats anpassa sin organisation, metodik och beslutsformer för att möta nya behov, men med bibehållande av de grundläggande förutsättningarna för bra bistånd enligt ovan.

En av den s.k. rollutredningens konsekvenser inom SIDA innebär att arbetsformerna närmast sig BITS, dvs. en ökad utkontraktering med SIDA bibehållande strategisk planering och kontroll.

Mot denna bakgrund skulle man kunna komma fram till att det vore logiskt att föra över tekniskt samarbete genom BITS till SIDA och därmed uppnå en organisatorisk rationalisering. Krediterna skulle då föras till näringslivsorganet. Härmed skulle man få *en* slagkraftig organisation för det traditionella biståndet tillämpande en metodik som visat sig ge ett kvalitativt bra bistånd. Organisationen kan, som hittills, inom sig rymma olika berednings- och beslutsformer anpassade till olika behov.

I biståndsorganisationsutredningens förslag har IMPOD föreslagits bli en enhet inom den nya näringslivsinriktade biståndsorganisationen, alternativt samlokaliseras med densamma.

Mot bakgrund av följande skäl anser jag att kontoret ej bör integreras/samlokaliseras med den nya organisationen.

Produktutveckling

En av de motiveringar som utredningen framför för integrering/samlokalisering är att IMPOD i sin utvärdering "Service i Samverkan" anger att kontoret vill arbeta mer med produktutveckling. De exempel som nämns i utredningen är produktutveckling, produktanpassning, kvalitetskontroll, designutveckling, förpackningsteknik etc.

Ovanstående aktiviteter är alla exempel på vad som normalt ingår i konkreta marknadsföringsåtgärder. Kontorets erfarenhet är att man ibland behöver ge mer specifik information och på ett handfast sätt gå igenom den typ av anpassning som krävs för att försäljning på den svenska marknaden skall bli möjlig. Insatserna syftar alltid till försäljning i Sverige.

Dessa åtgärder har inte samband med industriutveckling.

Resursbasen

Enligt utredningen har samtliga biståndsorganisationer en gemensam resursbas. Vad gäller IMPOD är inte detta korrekt.

Den resursbas som beskrivs av utredningen består av svenska företag som försäljer varor och tjänster, projektexporterande företag, entreprenadföretag m.fl.

IMPOD:s resursbas i Sverige är den egna personalens expertis som utvecklas genom ett nära samarbete med svenska importörer och exportörer i u-länderna.

Övriga biståndsorganisationer vänder sig i stor utsträckning till de sektorer där svensk industri är stark, medan IMPOD ser affärsmöjligheter för u-lands-exportörer inom de sektorer där svensk industri *inte* är stark.

Definitioner

I kapitel 5, tablå 5.1 definieras de nivåer som utredningen sedan baserar sitt förslag på. Ingen av dessa nivåer eller rubriker beskriver IMPOD:s verksamhet.

Nivå 1 definieras som en nivå där man bygger upp och driver "produktiva enheter i form av företag, privata eller statliga. Företagen kan få stöd med investeringskapital för att skapa, vidmakthålla och vid behov rehabilitera produktionsutrustningen. De kan också få stöd för kunskapsutveckling för att göra produktionen lönsam och effektiv".

Nivå 2 beskrivs som den nivå där man främjar "näringslivet i en vidare mening genom att stödja organ i samarbetsländerna som i sin tur stöder produktion och handel".

IMPOD:s verksamhet rymms inte inom dessa definitioner.

Vad är problemet?

IMPOD:s verksamhet och det sätt på vilket den bedrivs får en positiv beskrivning i utredningen.

Kontoret har haft en ständigt ökande efterfrågan på sina tjänster både från u-landsexportörer, från svenska importörer samt från departementet. Någon stagnation har inte konstaterats, och de senaste årens relativt kraftiga anslagshöjningar tyder på ett förtroende för kontorets sätt att fullfölja sin uppgift.

IMPOD:s verksamhet har underlättats genom en flexibel organisation med korta beslutsvägar.

IMPOD:s expansion

Enligt alternativ 4 (s. 168) i utredningens förslag, hävdar utredningen att IMPOD:s expansion hämmas i flera av de riktningar som myndigheten strävar efter att utveckla. Jag anser att detta beror på att utredningen inte tillräckligt grundligt analyserat skillnaderna i de olika typerna av aktiviteter.

I IMPOD:s verksamhet ingår varken produktions- eller utbildningsstöd av den typ som hänvisas till i utredningen. IMPOD:s insatser inom detta område är produktanpassningsåtgärder vid enskilda affärer med Sverige och är ej något generellt produktionsstöd.

Likartat resonemang kan föras rörande utbildningen där IMPOD i stället bedriver mycket specifik information i seminarieform om den svenska marknaden och ibland koncentrerat till vissa produktgrupper.

De olika aktiviteter som ingår i marknadsmixen är tillräckliga områden för IMPOD att ytterligare utveckla. Kontorets expansion är inte beroende av en integration med den föreslagna organisationen. Full möjlighet till ökad verksamhet finns i IMPOD:s nuvarande form; det är de finansiella resurserna som avgör.

Slutsats

För att åstadkomma resultat när det gäller marknadsföring av u-länders produkter på den svenska marknaden, är det nödvändigt att kontoret har en från övrigt bistånd fristående ställning.

IMPOD har under de år kontoret existerat genom sitt kunnande byggt upp ett förtroende dels hos importörerna för att man har kunnat presentera kommersiellt intressanta affärsmöjligheter, dels hos exportländerna för att kontoret har förmågan att bedriva för u-ländernas intressanta projekt. En viktigt anledning härtill är att kontoret arbetar med kommersiella förtecken och har tillträde till importörerna.

Jag befarar att kopplingen till en större organisation med biståndsprägel avsevärt skulle försvåra kontorets verksamhet och att de öppnade dörrarna till svenska importörer skall stängas.

En integrering och/eller samlokalisering skulle kunna medföra krav från u-länderna på större bistånd och resurser på ett sätt som inte skulle vara främjande för den utveckling från biståndsbehövande till fullfjädrade handelspartners som är IMPOD:s strävan.

Särskilt yttrande av den sakkunniga Birgitta Nygren

Kommittén har som huvudförslag när det gäller bistånd för utveckling av näringsliv och infrastruktur framfört att en ny organisation bör bildas till vilken skall föras SIDA:s industribyrå, Swedfund och IMPOD.

De argument som framförs till förmån för en stärkt organisation för näringslivsutveckling förefaller giltiga när det gäller sammanförandet av SIDA:s industribyrå och Swedfund. Med en sådan kombination kan ett brett utbud av instrument för näringslivsutveckling utvecklas. Det måste däremot ifrågasättas om ett infogande av IMPOD i denna nya organisation är väl motiverad. Risken förefaller vara stor för att den speciella form av stöd för utveckling av export till Sverige som är IMPOD:s huvuduppgift inte passar i den nya organisationen.

IMPOD synes ha lyckats väl med sin uppgift att främja u-landsimport till Sverige. IMPOD har byggt upp ett kunnande på området, har etablerade kontakter och informationskanaler till svenska importörer och med exportörer i u-länder. Verksamheten är väl förankrad hos svenska intressenter bl.a. genom styrelserepresentation.

Utredningen anser sig ha fått en positiv bild av de insatser IMPOD gör. Dess motiv för att infoga IMPOD i den nya organisationen förefaller vara att den nya organisationen skall utnyttja det kunnande som IMPOD byggt upp och inspireras av dess arbetssätt.

Även om det för IMPOD:s del är positivt att notera att utredningen förespråkar ett infogande av IMPOD i syfte att förstärka och inspirera den nya organisationen genom sitt arbetssätt, kan ifrågasättas om så verkligen kan bli fallet. Utredningen noterar också att om en organisationsförändring skall genomföras måste man vara helt övertygad om effektiviteten med en sådan, bl.a. med hänsyn tagen till de påfrestningar som uppstår i förhållande till de personer som berörs. Dessutom finns risk för att ändrade organisatoriska förhållanden leder till att en verksamhet inte kan bedrivas lika effektivt som i nuvarande form. Denna risk är enligt min mening underskattad.

Det kan också noteras att IMPOD:s namn är väl inarbetat. IMPOD:s identitet kan vara svår att behålla om IMPOD skulle bli del av en större organisation.

Mot denna bakgrund vill jag förorda att IMPOD:s verksamhet även fortsättningsvis skall bedrivas i nuvarande form. Om det nya organet har behov av att utveckla sin verksamhet i riktning mot de aktiviteter som bedrivs av IMPOD, bör det finnas möjligheter för samverkan och samarbete, t.ex. på uppdragsbasis.

Innehållsförteckning

- Bilaga 1 Kommittédirektiv
- Bilaga 2 Det bilaterala biståndets organisation
- Bilaga 3 Internationellt utvecklingssamarbete, anslagsutveckling
- Bilaga 4 Tabeller. Utbetalningar, biståndsformer, biståndspersonal vid beskickningar
- Bilaga 5 Förslag till bolagsordning
- Bilaga 6 Ordlista med förkortningar
- Bilaga 7 Bibliografi med referenslista

1. Introduction
 2. Theoretical background
 3. Methodology
 4. Results
 5. Discussion
 6. Conclusion
 7. Bibliography

Kommittédirektiv

Bilaga 1

Översyn av organisation och arbetsformer i det bilaterala biståndet

Dir. 1988:72

Beslut vid regeringssammanträde 1988-12-08.
Statsrådet Hjelm-Wallén anför.

Mitt förslag Jag föreslår att en kommitté med tre ledamöter tillkallas med uppgift att se över organisation och arbetsformer i det bilaterala biståndet med huvudsaklig inriktning på biståndet utanför de s.k. programländerna.

Utvecklingen i u-länderna

Skillnaderna i utvecklingsnivå mellan olika u-länder är stora. Detsamma gäller sådana centrala förutsättningar för utveckling som naturtillgångar, utbildning och samhällsorganisation.

I Afrika har de senaste åren präglats av ekonomisk kris och skuldproblem. I Latinamerika har påfrestningarna i samband med skuldkrisen varit stora. Flera låginkomstländer i Asien har samtidigt haft god tillväxt, och den starka utvecklingen i de nyligen industrialiserade länderna i Asien har fortsatt.

Många av de fattigaste u-länderna har fått allt större svårigheter att hävda sig i det internationella ekonomiska utbytet. I dessa länder spelar biståndet en betydelsefull roll för att tillgodose grundläggande behov och för att bidra till uppbyggnaden av en starkare bas i form av infrastruktur, erfarenhet och kunnande för ekonomisk och social utveckling. Biståndets inriktning och utformning måste anpassas till skilda förhållanden i olika länder.

Sveriges bilaterala bistånd

Det svenska biståndet till programländerna planeras i dag inom fastställda landramar och genom samarbetsavtal mellan den svenska och mottagarlandets regeringar. Hittills vunna erfarenheter visar att denna planeringsmetod, s.k. landprogrammering, är en väl anpassad form för långsiktigt stöd till samhällsuppbyggnad i de fattigaste u-länderna.

U-ländernas växande roll i världsekonomin och det ömsesidiga beroendet mellan i- och u-länder utgör ett skäl för Sverige att genom biståndet utveckla förbindelserna med olika u-länder. U-ländernas tillväxt gynnar Sveriges möjligheter

till handel. De fattigare u-länderna kan också dra särskild fördel av en dynamisk utveckling i de större u-landsekonomierna bl.a. genom handelsutbyte.

Inriktningen av det bilaterala biståndet främst på de fattigaste u-länderna är en naturlig konsekvens av de mål som har ställts upp för det svenska biståndet. Men även i de u-länder som inte tillhör de allra fattigaste finns dock betydande fattigdom, ekonomiska och sociala klyftor mellan befolkningsgrupper och regioner, miljöförstöring och andra utvecklingsproblem. Sverige har mot denna bakgrund inlett ett bilateralt utvecklingssamarbete i olika former och genom olika kanaler med sammanlagt ett sextiototal u-länder.

Flera nya biståndsformer och biståndsorgan har sedan 1970-talet tillkommit i det uttalade syftet att utveckla Sveriges samarbete också med u-länder utanför programlandskretsen.

Förändringar inom biståndet

Biståndets inriktning på länder och sektorer liksom formerna för dess genomförande präglas i dag av betydande variation. Olika biståndsorgan arbetar med olika metoder. Samtidigt har förändringar i mottagarländernas situation påverkat förutsättningarna för de olika biståndsorganens verksamhet. Ett exempel på detta är att fonden för industriellt samarbete med u-länder (Swedfund) behövt medverka med stödinsatser i form av utbildning och företagsledning under längre tid och i större omfattning än beräknat i de företag som startats. Problem är ofta desamma som för den del av industribiståndet som administreras av styrelsen för internationell utveckling (SIDA).

Beredningens för internationell tekniskt-ekonomiskt samarbete (BITS) verksamhet har vuxit i omfattning och över tiden fått alltmer långsiktig karaktär. Den försämrade ekonomiska situationen i många u-länder har också bidragit till att det krävs alltmer omfattande insatser av BITS i form av beredning och uppföljning. SIDA:s verksamhet utanför programländerna har samtidigt ökat, t.ex. genom insatser inom särskilda program, det humanitära biståndet och regionala insatser. De båda myndigheterna har därmed kommit att bedriva verksamhet som delvis sammanfaller. I några fall ges stöd till projekt i samma land. Att uppgifterna på detta sätt sammanfaller kan leda till minskad effektivitet och högre kostnader. Behov finns därför av bättre samordning.

När det gäller arbetssättet har utvecklingen inom biståndet inneburit att en bredare krets inom näringsliv, organisationer och institutioner engagerats i biståndsarbetet. Detta har i sin tur medfört att allt fler i det svenska samhället fått erfarenhet av utvecklingssamarbete med u-länderna och att en fortgående förändring av biståndsorganens roll möjliggjorts. Biståndsmyndigheternas kapacitet har också påverkat arbetssättet.

Utredningar inom biståndet under senare år

Under senare år har flera delar av biståndet granskats och utvärderats. Översyner av biståndet genom enskilda organisationer (SIDA 1985) och katastrofbiståndet (Ds UD 1986:2) liksom en utvärdering av forskningsbiståndet genom styrelsen för u-landsforskning (SAREC) (Ds UD 1985:2) har utmynnat i att riksdagen beslutat om delvis reviderade riktlinjer för dessa biståndsformer. En

särskild biståndsorganisationsutredning (Ds UD 1984:1) resulterade i en omorganisation inom SIDA. Efter en översyn av biståndsmålen (SOU 1987:28) har ett särskilt miljömål beslutats av riksdagen år 1988. Swedfunds verksamhet (SOU 1988:4), kultursamarbetet med u-länderna (Ds UD 1987:2) respektive den statligt finansierade informationen om u-länder och utvecklingssamarbete (SOU 1988:19) har också setts över. En översyn av vissa aspekter av u-kreditsystemet har gjorts i exportkreditutredningen (SOU 1988:42). Tillsammans med övriga nordiska länder har vidare ett särskilt utredningsarbete om FN i utvecklingssamarbetet inletts, och en särskild studie pågår om biståndet till fattiga, afrikanska mottagarländer.

I budgetpropositionen 1987/88 anmäldes att ett analysarbete inletts inom utrikesdepartementet om biståndets effektivitet, inriktning och myndighetsstruktur. Två delprojekt har behandlat biståndet till andra länder än programländer respektive biståndsmyndigheternas arbetssätt och kapacitet.

Resultatet av den kartläggning och analys som gjorts har redovisats översiktligt i föregående avsnitt och kommer även att behandlas i 1989 års budgetproposition. Oklarheter och brister har påvisats som motiverar en fördjupad analys av organisation och arbetsformer med huvudsaklig inriktning på det icke-landramsfinansierade bilaterala biståndet.

En översyn av organisationen och arbetsformerna är också motiverad utifrån kravet att ett allt mer omfattande bistånd skall kunna förmedlas med hög måluppfyllelse. Biståndet har nått en betydande omfattning. För att stödet på ett effektivt sätt skall kunna bidra till u-ländernas utveckling ställs det dock stora krav på hur det utformas, både när det ges i form av finansiella resurser och i form av kunnande. Detta ställer i sin tur höga krav på biståndets organisation och arbetsformer. Betydande erfarenheter finns inom biståndsorganisationen och bland myndigheter, organisationer, företag och konsulter som medverkat i biståndet. Dessa erfarenheter bör tas till vara på ett systematiskt och samlat sätt. Det kan t.ex. finnas särskilda förutsättningar och skäl för Sverige att erbjuda bistånd inom vissa områden som miljö, energiförsörjning, arbetsmarknadspolitik och lokal förvaltning. För att biståndsanslagen skall kunna användas effektivt, krävs medverkan av expertis från olika delar av det svenska samhället liksom av internationell expertis.

Utredningsuppdraget

Jag anser mot denna bakgrund att en översyn bör genomföras av organisationen, främst SIDA, BITS och Swedfund, och dess arbetsformer i det bilaterala biståndet med huvudsaklig inriktning på biståndet utanför de s.k. programländerna. Uppdraget bör genomföras av en kommitté. I sitt arbete bör kommittén samråda med företrädare från berörda biståndsorgan och annan expertis.

Översynen skall utgå från att de biståndspolitiska målen ligger fast och är vägledande för allt utvecklingssamarbete. Syftet bör vara att åstadkomma ett effektivt bistånd som är anpassat till olika u-länders situation och behov. En av förutsättningarna för detta är en organisatorisk och administrativ struktur som är utformad för detta ändamål.

En bedömning bör göras om nuvarande organisation och arbetsformer är ändamålsenliga med hänsyn till de biståndspolitiska målen. Kommittén bör

analysera behoven av förändringar i organisationen och dess arbetsformer samt möjligheterna till effektivisering genom ändring av t.ex. uppgiftsfördelning, och former för samordning.

Mot bakgrund av det bilaterala biståndets nuvarande inriktning och dess återspjuling i olika biståndsorgans verksamhet bör kommittén analysera eventuella oklarheter och dubbleringar i roller och uppgiftsfördelning inom aktuella delar av biståndsorganisationen.

Kommittén bör därvid granska nuvarande myndighetsstruktur, dess konsekvenser för verksamhetens inriktning samt likheter och skillnader mellan olika biståndsorgan vad gäller insatsernas syfte och innehåll. I detta sammanhang bör arbetsfördelningen mellan de biståndsorgan som verkar inom samma länder eller sektorer beskrivas, t.ex. vad gäller olika stödformer för att främja näringslivsutveckling och för att förstärka infrastrukturen i mottagarländerna.

Möjligheter till större samordning av organisation och arbetsformer på dessa områden bör belysas av kommittén. Förslagen på denna punkt i översynen av Swedfund bör beaktas.

Även andra aktörers roll bör klarläggas liksom möjligheterna att effektivt tillvarata de erfarenheter av utvecklingssamarbete som finns inom näringslivet och andra delar av det svenska samhället.

Kommittén bör med utgångspunkt från gällande arbetsfördelning mellan regeringen och biståndsmyndigheterna/-organen överväga och föreslå lämpliga former för styrning och samordning av organisation och arbetsformer inom det bilaterala icke-landramsfinansierade biståndet.

Kommittén skall beakta regeringens direktiv (Dir. 1984:5) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagets inriktning samt regeringens direktiv (Dir. 1988:43) till kommittéer och särskilda utredare angående beaktande av EG-aspekter i utredningsverksamheten.

Översynen bör vara slutförd före utgången av januari 1990.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om internationellt utvecklingssamarbete att tillkalla en kommitté — omfattad av kommittéförordningen (1976:119) — med tre ledamöter med uppdrag att se över organisationen och arbetsformerna i det bilaterala biståndet med huvudsaklig inriktning på biståndet utanför programländerna,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta tredje huvudtitelns anslag C3. Andra biståndsprogram, anslagsposten 9. Utredningar m.m.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Utrikesdepartementet)

Departementets förslag

1.1 UDs avdelning för internationella ekonomiska samarbete

Utrikesdepartementets avdelning för internationella ekonomiska samarbete, i dagligt tal "a-avdelningen", är ansvarig för utrikesdepartementets svenska utvecklings- och samarbetsarbete.

Avdelningen är organiserad enligt följande:

Den första, U 1, är ansvarig för utrikesdepartementets bistånd, bistånd som utformas på gemensamt ansvar mellan utrikesdepartementet — Sveriges FN, Världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna. Utvecklingsbidrag och internationella frågor rörande bistånd, bistånd, utvecklingsbanker, fruktningar om biståndet av U 1.

Den andra enheten, U 2, ansvarar för biståndets tekniska sida, dvs. det direkta biståndet till mottagarens land som utformas genom SIDA och andra svenska biståndsgivningsmyndigheter. U 2 ansvarar för utveckling, biståndsgivning och ansvarar också för biståndets tekniska sida och utveckling. Biståndets tekniska sida omfattar tekniska och tekniska utvecklingar och tekniska utvecklingar.

Den tredje enheten, U 3, har ansvar för planering och genomförande av budgetpropositionen som rör utveckling och bistånd. U 3 ansvarar också för biståndsgivningsmyndigheternas administration och utvärdering, nordiska biståndsfördrag, biståndsgivningspolitik, krediter och tekniska samarbete genom RITS, forskningsbistånd genom SIDA och tekniska samarbete genom Sveriges, andra biståndsgivningsmyndigheter och biståndsgivning.

Avdelningen har också omkring 60 anställda och en styrelse och en styrelsechef.

1.2 UDs handelsavdelning

Handelsavdelningen är uppdelad i fem enheter, som i huvudsak är inriktade på att bereda utlandsfrågor. Dess utgående avtal är avseende för multilaterala

Department of the Interior
Bureau of Land Management

Washington, D.C.

I denna bilaga redovisas kortfattat det bilaterala biståndets organisation i form av departementsledning, myndigheterna SIDA, BITS, SAREC och IMPOD samt stiftelsen Swedfund. Styrelsen för u-landsutbildning i Sandö och Nordiska Afrikainstitutet som också finansieras av biståndsanslagen redovisas inte då de inte omfattas av utredningsuppdraget.

Departementsledning

1.1. UD:s avdelning för internationellt utvecklingssamarbete

Utrikesdepartementets avdelning för internationellt utvecklingssamarbete, i dagligt tal "u-avdelningen", ansvarar inom regeringskansliet för det svenska utvecklingssamarbetet.

Avdelningen är organiserad i tre enheter:

Den första, U 1, ansvarar för det multilaterala biståndet, dvs. biståndet som administreras genom internationella organisationer — främst FN, Världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna. Livsmedelsbistånd och internationella frågor rörande jordbruk, energi, miljö, befolkning, barn, flyktingar m.m. handläggs av U 1.

Den andra enheten, U 2, ansvarar för det bilaterala biståndet, dvs. det direkta biståndet till mottagarländerna som administreras av SIDA och andra svenska biståndsmyndigheter. U 2 bevakar utvecklingen i mottagarländerna och ansvarar också för katastrofbistånd och humanitärt bistånd samt kontakter med folk rörelser och enskilda organisationer.

Den tredje enheten, U 3, har ansvar för planering och samordning av budgetpropositionen samt för allmänna u-landsekonomiska frågor. U 3 handhar också biståndsmyndigheternas administration, u-landsutbildning, nordiska biståndsfrågor, betalningsbalansstöd, u-krediter och tekniskt samarbete genom BITS, forskningsbistånd genom SAREC och industriellt samarbete genom Swedfund, andra länders bistånd samt information.

Avdelningen har totalt omkring 60 anställda och leds av ett statsråd och en statssekreterare.

1.2 UD:s handelsavdelning

Handelsavdelningen är uppdelad i fem enheter, varav 3 handlägger ärenden som berör u-landsfrågor. Dessa utgörs av enhet 2 som är ansvarig för multilaterala

handelsfrågor inom FN, GATT, OECD m.fl. Enhet 3 ansvarar för länder utanför EFTA, EG och ECE. Enhet 4 ansvarar för exportfrämjande åtgärder inklusive exportkrediter samt textilförhandlingar. Frågor rörande IMPOD handläggs inom enhet 4.

2 Styrelsen för internationell utveckling (SIDA)

SIDA, som inrättades år 1965, är ett centralt ämbetsverk under regeringen. SIDA har till uppgift att planera, genomföra och administrera det direkta utvecklings-samarbetet med u-länderna. Detta bistånd omfattar dels samarbetet med 17 programländer, dels andra typer av bistånd, t.ex. katastrofinsatser, bidrag till utvecklingsprojekt via enskilda organisationer, bistånd till flyktingar och befrielse-rörelser, humanitärt bistånd, miljöinsatser, rekrytering av biståndspersonal m.m.

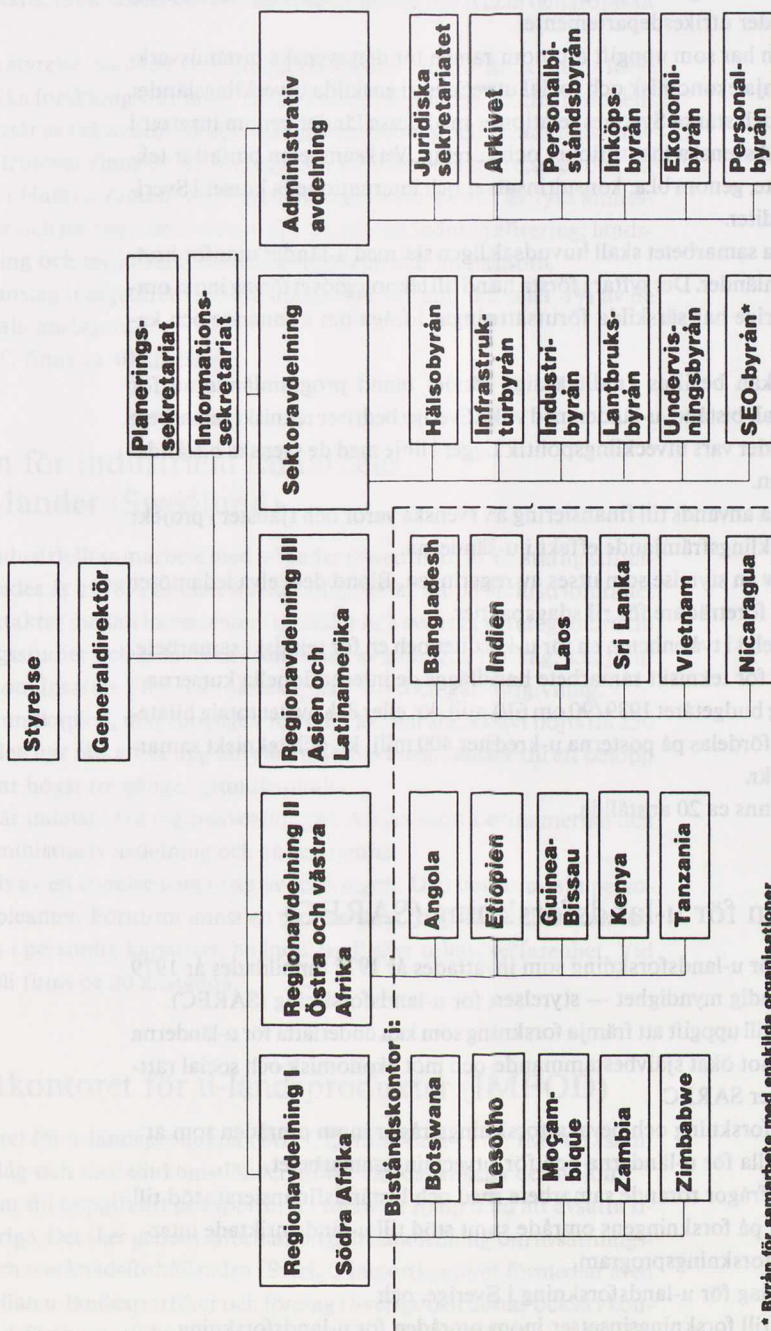
SIDA leds av en styrelse, som utses av regeringen. Den består av SIDA:s generaldirektör, som är ordförande, och elva andra ledamöter, varav fyra representerar riksdagspartier.

SIDA är organiserat på fem avdelningar varav tre med regionalt ansvar, en avdelning för sektorbyråerna och en administrativ avdelning. Därutöver finns ett planeringssekretariat och ett informationssekretariat som är direkt underställda verksledningen. SIDA har biståndskontor, som är del av svenska ambassaden, i 16 mottagarländer. På SIDA finns ca 600 anställda, varav ca 120 vid biståndskontoren.

SIDA:s anslag budgetåret 1989/90 uppgår till 6 190 milj. kr. Detta motsvarar 53% av de totala biståndsanslagen eller 79% av det totala bilaterala biståndet och fördelas på följande poster:

Landramar för 17 programländer	3 285 milj. kr.
Regionala insatser	305 milj. kr.
Humanitärt bistånd	540 milj. kr.
Katastrofbistånd	800 milj. kr.
Bistånd genom folkrörelser och andra enskilda organisationer	575 milj. kr.
Särskilda miljöinsatser	225 milj. kr.
Särskilda program	328 milj. kr.
Rekrytering och utbildning av fältpersonal	81 milj. kr.
Övrigt	51 milj. kr.
Summa	6 190 milj. kr.

SIDAS organisation



* Byrån för samarbete med enskilda organisationer



3 Beredningen för internationellt tekniskt-ekonomiskt samarbete (BITS)

Beredningen för tekniskt-ekonomiskt samarbete (BITS) inrättades år 1975 under namnet utbildningsberedningen och fick år 1979 ställning som självständig myndighet under utrikesdepartementet.

Beredningen har som uppgift att inom ramen för den svenska biståndsverksamheten främja ekonomisk och social utveckling i enskilda utvecklingsländer samt utvidga och stärka Sveriges relationer med dessa länder genom insatser i samarbete med svenska institutioner och företag. Verksamheten omfattar tekniskt samarbete, genom bl.a. konsultinsatser och internationella kurser i Sverige samt u-krediter.

Det tekniska samarbetet skall huvudsakligen ske med u-länder utanför kretsen av programländer. Det syftar i första hand till teknologiöverföring inom områden där Sverige har särskilda förutsättningar i fråga om kunnande och kapacitet.

U-krediter kan beviljas kreditvärdiga länder bland programländerna för svenskt bilateralt bistånd, u-länder med vilka Sverige bedriver tekniskt samarbete eller andra länder vars utvecklingspolitik ligger i linje med de svenska biståndspolitiska målen.

U-krediterna används till finansiering av svenska varor och tjänster i projekt som har utvecklingsfrämjande effekt i u-länderna.

BITS leds av en styrelse som utses av regeringen. Bland dess elva ledamöter ingår bl.a. två företrädare för riksdagspartier.

BITS är indelat i två enheter, en för u-krediter och en för tekniskt samarbete. Inom enheten för tekniskt samarbete handläggs de internationella kurserna.

BITS anslag budgetåret 1989/90 om 610 milj. kr. eller 8% av det totala bilaterala biståndet fördelas på posterna u-krediter 400 milj. kr. och tekniskt samarbete 210 milj. kr.

Vid BITS finns ca 20 anställda.

4 Styrelsen för u-landsforskning (SAREC)

Beredningen för u-landsforskning som inrättades år 1975 ombildades år 1979 till en självständig myndighet — styrelsen för u-landsforskning (SAREC).

SAREC har till uppgift att främja forskning som kan underlätta för u-länderna att utvecklas mot ökat självbestämmande och mot ekonomisk och social rättvisa. Det åligger SAREC

- att främja forskning och bevaka forskningsfrågor inom områden som är betydelsefulla för u-länderna och för utvecklingssamarbetet,
- handlägga frågor rörande samarbete med och biståndsfinansierat stöd till u-länderna på forskningens område samt stöd till u-landsinriktade internationella forskningsprogram,
- fördela anslag för u-landsforskning i Sverige, och
- ta initiativ till forskningsinsatser inom områden för u-landsforskning.

SAREC:s verksamhet innefattar stöd till forskning i och forskningssamarbete med länder i Afrika, Asien och Latinamerika, bidrag till internationella forskningsprogram samt stöd till svensk u-landsforskning. Det bilaterala samarbetet

sker i huvudsak med programländerna för svenskt bistånd samt med några medelinkomstländer.

SAREC har också sedan år 1986 det administrativa ansvaret för ett femårigt forskningsprogram om skog och miljö i u-länder. Vidare administrerar SAREC fr.o.m. budgetåret 1988/89 ett särskilt stöd till forskning om AIDS och tropiska sjukdomar.

I SAREC:s styrelse, som har elva ledamöter förutom ordförande, ingår företrädare för olika forskningsområden, riksdagen och biståndsadministrationen.

SAREC består av två avdelningar, en programavdelning och en administrativ avdelning. Därutöver finns ett utrednings- och informationssekretariat och ett regionkontor i Harare, Zimbabwe. Programavdelningen består av fyra ämnesgrupper: hälsa och näring; naturvetenskap, teknik och industrialisering; landsbygdsutveckling och miljö samt samhällsvetenskap och humaniora.

SAREC:s anslag budgetåret 1989/90 uppgår till 315 milj. kr. eller 4% av de totala bilaterala anslagen.

Vid SAREC finns ca 40 anställda.

5 Fonden för industriellt samarbete med u-länder (Swedfund)

Fonden för industriellt samarbete med u-länder (Swedfund) är en statlig stiftelse som inrättades år 1978. Fondens huvuduppgifter är att på industriområdet förmedla kontakter mellan intressenter i u-länder och svenska företag, bidra till förinvesteringsstudier och medverka i etablering av samägda företag, s.k. joint ventures, genom insatser i form av aktiekapital, lån- och garantigivning.

Fondens grundkapital, ursprungligen 100 milj. kr., har successivt höjts till 250 milj. kr. Fonden har rätt att ta upp lån eller utfärda lånegarantier till ett belopp som motsvarar högst tre gånger grundkapitalet.

Swedfund är indelat i två regionavdelningar, Afrika samt Latinamerika och Asien, en administrativ avdelning och en juristenhet.

Fonden leds av en styrelse som utses av regeringen. Den består av sju personer utan suppleanter. Förutom minst en representant för UD skall ledamöterna, som utses i personlig kapacitet, ha industriell eller u-landserfarenhet. Vid fondens kansli finns ca 20 anställda.

6 Importkontoret för u-landsprodukter (IMPOD)

Importkontoret för u-landsprodukter (IMPOD) tillkom år 1975. IMPOD samarbetar med låg- och medelinkomstländer enligt Världsbankens definition.

Kontoret har till uppgift att ge exportörer i u-länder hjälp med att avsätta sina varor i Sverige. Det sker genom information och handledning om avsättningsmöjligheter och marknadsförhållanden i Sverige. Importkontoret förmedlar även kontakter mellan u-landsexportörer och företag i Sverige och deltar också i konkreta marknadsföringsprojekt. En begränsad krets u-länder får stöd särskilt för sitt exportfrämjande.

IMPOD har dessutom till uppgift att vara svensk kontaktpunkt för UNCTAD/GATT:s internationella handelscentrum (ITC) i konkreta frågor som rör avsättning av u-landsprodukter på den svenska marknaden.

Importkontoret leds av en styrelse om tio personer som utses av regeringen. I styrelsen ingår representanter för UD, SIDA, LO, TCO och handels- och importorganisationer i Sverige.

Kontoret har ca 15 anställda.

IMPOD sorterar under UD:s handelsavdelning (anslaget E 5. Importkontoret för u-landsprodukter) och finansieras med medel under anslaget C 3. Andra biståndsprogram. Det sammanlagda anslaget för 1989/90 är 21 milj. kr.

6 Importkontoret för u-landsprodukter (IMPOD)

Importkontoret för u-landsprodukter (IMPOD) bildades i juni 1987 som ett resultat av en omorganisation av UD:s handelsavdelning. Kontoret har till uppgift att förmedla handelsrelationer mellan Sverige och länder i utvecklingsländer. Det sker genom information och handläggning av svenska möjligheter och marknadsförhållanden i Sverige. Importkontoret förmedlar även kontakt mellan u-landsexportörer och företag i Sverige och betalar ut till u-landsmarknadsföringsprojekt. Ett särskilt kriterium för utvalda projekt är att de ska ha ett stort utvecklingspotential.

5 Fonden för industriell samarbete med u-lander (Swedfund)

Fonden för industriell samarbete med u-lander (Swedfund) är en statlig fond som inrättades år 1978. Fonden förhandlar ut till utvecklingsländer för att främja tekniska och ekonomiska samarbeten mellan svenska företag och företag i utvecklingsländer. Fonden finansieras genom försäljning av svenska tekniska och ekonomiska produkter till utvecklingsländer. Fonden har ett stort utvecklingspotential och har ett stort antal projekt som finansieras av fonden. Fonden har ett stort utvecklingspotential och har ett stort antal projekt som finansieras av fonden. Fonden har ett stort utvecklingspotential och har ett stort antal projekt som finansieras av fonden.

Internationellt utvecklingssamarbete — anslagsutveckling (milj. kr)

Anslag	84/85	85/86	86/87	87/88	88/89	89/90
C1. Bidrag till internationella biståndsprogram	2 088	2 280	2 550	2 815	2 960	3 334
C2. Utvecklingssamarbete genom SIDA	3 968	4 226	4 650	5 146	5 573	6 190
C3. Andra biståndsprogram (1) (3)	631	1 168	1 307	1 452	1 364	1 647
C4. Styrelsen för internationell utveckling (SIDA) (2)	165	182	196	202	213	222
C5. Styrelsen för u-landsutbildning i Sandö (Sandö U-centrum)	17	18	20	21	21	22
C6. Styrelsen för u-landsforskning (SAREC) (2)	5	6	7	9	10	11
C7. Nordiska Afrikainstitutet	3	3	4	4	4	4
C8. Beredningen för internationellt tekniskt-ekonomiskt samarbete (BITS) (2)	3	4	4	5	6	7
C9. Information	24	25	26	27	29	30
Summa	7 046	8 060	8 940	9 870	10 351	11 661
varav BITS u-krediter	375	445	475	530	370	400
BITS tekniskt samarbete	88	123	150	147	170	210
SAREC	157	168	224	255	280	315
IMPOD		7	8	12	17	21
Skuldlätnadsåtgärder	—	400	400	460	470	640

(1) I andra biståndsprogram ingår BITS och SAREC:s anslag för verksamheten (sakanslagsmedel), dessa särredovisas i tabellen.

(2) Anslagen C4, C6 och C8 är förvaltningsanslagen för SIDA, SAREC och BITS. Sakanslagen redovisas för SIDA:s del under C2 och för SAREC och BITS del under C3.

(3) Fr.o.m. 1985/86 inkluderar anslaget medel för betalningsbalansstöd.

Tabell 1. Utbetalningar om mer än 10 milj. kr. 1988/89. 1987/88 års siffror anges som jämförelse

88/89	87/88	Land	Utbetalt 1988/89 (milj.kr.)	Landrams- medel (procent)	Utbetalt 1987/88 (milj.kr.)	Landrams medel (procent)
1.	1	Moçambique	760	45	672	46
2.	2	Tanzania	578	84	616	72
3.	4	Indien	436	84	338	88
4.	3	Etiopien	318	55	350	36
5.	5	Vietnam	317	84	300	90
6.	15	Kina	304	—	110	—
7.	8	Nicaragua	289	67	226	77
8.	11	Angola	257	83	172	84
9.	10	Kenya	236	86	207	76
10.	9	Zambia	219	94	221	96
11.	6	Bangladesh	196	60	244	77
12.	7	Zimbabwe	187	83	227	76
13.	16	Algeriet	147	—	96	—
14.	24	Afghanistan	144	—	33	—
15.	17	Laos	119	98	91	83
16.	13	Botswana	111	66	146	84
17.	14	Guinea-Bissau	85	90	123	81
18.	18	Kap Verde	74	89	64	86
19.	22	Pakistan	65	—	40	—
20.	19	Lesotho	61	74	55	69
21.	21	Sudan	52	—	42	—
22.	12	Sri Lanka	48	63	152	85
23.	27	Costa Rica	46	—	22	—
24.	—	Marocko	46	—	4	—
25.	31	Zaire	32	—	19	—
26.	20	Uganda	30	—	53	—
27.	28	Tunisien	23	—	21	—
28.	26	Cuba	22	—	27	—
29.	—	Libanon	20	—	8	—
30.	—	Burkina Fasso	19	—	7	—
31.	—	Namibia	18	—	—	—
32.	—	Israel (inkl. Västbanken)	18	—	4	—
33.	29	Filippinerna	17	—	21	—
34.	—	Ghana	16	—	3	—
35.	25	Somalia	16	—	28	—
36.	—	Iran	14	—	—	—
37.	—	Kampuchea	14	—	6	—
38.	33	Demokratiska Folkrepubliken Yemen	13	—	12	—
39.	—	Uruguay	12	—	5	—
40.	—	Thailand	11	—	9	—
41.	—	Egypten	11	—	9	—
42.	—	Peru	11	—	9	—
43.	—	Malawi	11	—	1	—
44.	23	Arabrepubliken Yemen	10	—	38	—
45.	32	Rwanda	10	—	14	—
—	30	Jordanien	9	—	20	—
—	34	Malaysia	8	—	12	—

Tabell 2. Utbetalningar till enskilda länder budgetåret 1987/88. Kolumnerna redovisar de sammanlagda utbetalningarna, varav från SIDA och varav landramfinansierat

Land	Utbetalt (milj. kr.)	SIDA, totalt		Landram	
		(milj. kr.)	(procent)	(milj. kr.)	(procent)
1. Mocambique	671 538	457 504	68	310 730	46
2. Tanzania	615 647	518 536	84	441 155	72
3. Etiopien	349 840	319 435	91	126 496	36
4. Indien	337 795	324 547	96	298 862	88
5. Vietnam	299 596	287 128	96	268 518	90
6. Bangladesh	243 516	201 889	83	187 334	77
7. Zimbabwe	226 696	199 180	88	172 230	76
8. Nicaragua	225 567	215 094	95	174 034	77
9. Zambia	221 446	215 827	98	211 881	96
10. Kenya	206 568	182 362	88	156 288	76
11. Angola	172 213	165 979	97	144 822	84
12. Sri Lanka	151 791	147 153	97	128 339	85
13. Botswana	145 781	141 571	97	122 529	84
14. Guinea-Bissau	122 696	105 851	86	99 925	81
15. Kina	110 191	2 315	2	—	—
16. Algeriet	95 537	8 361	9	—	—
17. Laos	90 765	76 561	85	75 541	83
18. Kap Verde	63 721	63 184	99	54 790	86
19. Lesotho	55 177	44 560	82	38 041	69
20. Uganda	52 911	52 911	100	—	—
21. Sudan	41 569	40 601	99	—	—
22. Pakistan	40 455	22 255	55	—	—
23. Yemen	37 926	4 210	11	—	—
24. Afghanistan	32 516	32 516	100	—	—
25. Somalia	28 307	22 309	79	—	—
26. Cuba	26 654	284	1	—	—
27. Costa Rica	22 422	6 559	29	—	—
28. Tunisien	21 297	5 589	26	—	—
29. Filippinerna	20 682	7 366	36	—	—
30. Jordanien	20 224	1 740	9	—	—
31. Zaire	19 022	19 022	100	—	—
32. Rwanda	13 664	7 244	53	—	—
33. Yemen (Dem. Folk.)	12 026	12 026	100	—	—
34. Malaysia	11 580	1 314	11	—	—

Tabell 3. Biståndsformer för det bilaterala biståndet budgetåret 1989/90, jämfört med budgetåret 1988/89

Tabellen anger de biståndsformer som det bilaterala biståndet använder sig av och för vilka riksdagen fattar beslut om medelsram. Anslagen är rangordnade efter anslagets storlek. 1988/89 års siffror anges som jämförelse.

Biståndsanslag	Ansvarigt organ	Anslag		Procent av tot. bilat. anslag	
		89/90	88/89	89/90	88/89
1. Landramar, programländer	SIDA	3 285	3 100	42,1	45,0
2. Katastrofer m.m.	SIDA	800	615	10,3	8,9
3. Skuldlätnadsåtgärder	UD/u-avd	640	470	8,2	6,8
4. Bistånd genom folk-rörelser och enskilda organisationer	SIDA	575	525	7,4	7,6
5. Humanitärt bistånd	SIDA	540	530	6,9	7,7
6. U-krediter	BITS	400	370	5,1	5,4
7. Särskilda program	SIDA	328	336	4,2	4,9
8. U-landsforskning*	SAREC	315	280	4,0	4,1
9. Regionala insatser	SIDA	305	285	3,9	4,1
10. Särskilda miljöinsatser	SIDA	225	63	2,9	0,9
11. Tekniskt samarbete	BITS	210	170	2,7	2,5
12. Rekrytering och utbildning av fältpersonal	SIDA	81	74	1,0	1,1
13. Projektbistånd	UD/u-avd	70	50	0,9	0,7
14. Import till Sverige och övrig u-landshandelsfrämjande verksamhet	IMPOD	21,5	16,5	0,3	0,2
15. Gäststipendieprogram	SI	4,5	3,7	0,1	0,1
16. Industriell utveckling	Swedfund	—	—	—	—
		7 800	6 888	100,0	100,0

*Cirka 50% av SAREC:s anslag fördelas till multilaterala forskningsorgan/program.

Tabell 4. Till beskickningar utsänd personal som belastar biståndsanslagen 1989/90

Organisationsenhet	Utsänd personal	Kommentar
1. Biståndskontor	119	Personal rekryterad och utsänd av SIDA
2. Regionkontor, SAREC	2	Personal rekryterad och utsänd av SAREC
3. Allmänna avdelningen	2	Personal rekryterad och utsänd av SIDA
4. Allmänna avdelningen	71	Personal rekryterad och utsänd av UD
Summa	194	

Kommentarer:

1. Biståndskontoren ingår i ambassaderna och är samtidigt en del av SIDA:s organisation.
2. SAREC:s regionkontor i Harare ingår i ambassaden och är på samma sätt som biståndskontoren en del av SAREC:s organisation.
3. SIDA har rekryterat och stationerat dessa två personer för biståndshandläggning vid ambassaderna i Guatemala och Chile.
4. Enligt den gällande avräkningsprincipen för utrikesförvaltningen mot biståndsanslagen uppgår den mot biståndslagen avräknade UD-utsända personalen till 71 personer, fördelade på 52 i programländer och 19 i icke-programländer.

* 1

Bolagets firma är The Swedish Industrial and Trade Development Corporation.

* 2

Bolagets styrelse skall ha sitt säte i Stockholm.

* 3

Bolaget skall bedriva och finansiera utvecklingssamarbete för att främja näringslivets utveckling i u-länder och därmed förenlig verksamhet. Bolaget skall verka i enlighet med de av riksdagen fastställda målen för Sveriges internationella utvecklingssamarbete.

* 4

Bolagets aktiekapital skall utgöra kr.

* 5

En aktie skall lyda på 1 000 kr.

* 6

Styrelsen skall bestå av 7 ledamöter. Ledamöterna väljs årligen på ordinarie bolagsstämma för tiden intill dess nästa ordinarie bolagsstämma hållits.

En ledamot skall representera allmänintresset och en ledamot skall utses på grundval av förslag från SIDA. För dessa två ledamöter utses personliga suppleanter.

För granskning av styrelsens och verkställande direktörens förvaltning och bolagets räkenskaper utses årligen på ordinarie bolagsstämma för tiden intill dess nästa ordinarie stämma hållits två revisorer med revisorssuppleanter. En av revisorerna och dennes suppleant skall vara auktoriserad revisor.

* 7

Kallelse till bolagsstämma och meddelande till aktieägarna skall ske med post tidigast fyra och senast två veckor före stämman.

* 8

Ordinarie bolagsstämma hålls en gång årligen före juni månads utgång i Stockholm.

Följande ärenden skall därvid förekomma:
(standard)

* 9

Bolagets räkenskapsår skall omfatta budgetår.

* 10

(utlänningsklausul — standard).

* 11

(hembudsklausul — inte aktuellt här).

* 1

Bolaget finns i The Swedish Industrial and Trade Development Corporation

* 2

Bolagets styrelse skall ha sitt säte i Stockholm.

* 3

Bolagets skall bedriva en eller flera av de verksamheter som förklarats i denna lag. Bolagets verksamhet skall vara av sådan art att den innebär en betydande förväntad vinst för de som äger bolaget. Bolagets verksamhet skall vara av sådan art att den innebär en betydande förväntad vinst för de som äger bolaget.

* 4

Bolagets verksamhet skall vara av sådan art att den innebär en betydande förväntad vinst för de som äger bolaget.

* 5

En aktie skall betala på 1000 kronor.

* 6

Styrelsen skall bestå av minst tre medlemmar som utses av de som äger bolaget. Styrelsen skall ha sitt säte i Stockholm. Styrelsen skall ha rätt att utnämna och avsätta alla medlemmar i bolagets styrelse och att utnämna och avsätta alla medlemmar i bolagets förvaltningsråd. Styrelsen skall ha rätt att utnämna och avsätta alla medlemmar i bolagets styrelse och att utnämna och avsätta alla medlemmar i bolagets förvaltningsråd.

* 7

För godkännande av bolagets verksamhet skall bolagets verksamhet godkännas av de myndigheter som är behöriga för detta ändamål.

* 8

Kallelse till bolagsstämma skall utgå till de som äger bolaget. Kallelse till bolagsstämma skall utgå till de som äger bolaget.

* 9

Ordinarie bolagsstämma skall en gång årligen för varje månad utgå i Stockholm.

* 10

Följande ärenden skall beslutas i bolagsstämman: 1. Val av medlemmar i styrelsen och i förvaltningsrådet. 2. Val av medlemmar i styrelsen och i förvaltningsrådet.

Arbetsform	Vi använder orden arbetsform och arbetssätt synonymt. Begrepen behandlas i avsnitt 2.1 Biståndsorganens arbetsformer och roller.
Arbetssätt	Se arbetsform.
Bistånd	Utredningen använder begreppen bistånd och utvecklingssamarbete parallellt, men inte synonymt. Distinktionen klargörs i inledningen till kapitel 1.
BITS	Beredningen för internationellt tekniskt-ekonomiskt samarbete. (Se bilaga 2)
BMZ	Det västtyska ministeriet för biståndssamarbete.
BNI	Bruttonationalinkomst, på engelska GNP (gross national product). Det samlade värdet av produktionen av varor och tjänster i ett land korrigerat för överföringen av faktorinkomster till och från utlandet (t.ex. räntebetalningar på utlandslån, gästarbetarremisser etc.).
BNP	Bruttonationalprodukt, på engelska GDP (gross domestic product). Det samlade värdet av produktionen av varor och tjänster i ett land utan korrigering för överföring av faktorinkomster till och från utlandet. Skillnaden mellan BNI och BNP är marginell för i-länder men betydande för många u-länder.
Bundet bistånd	Bistånd som endast får användas för inköp av varor och tjänster från givarlandet. Ibland talas om dubbelbindning, vilket innebär att biståndet är bundet till såväl land som vara. Det finns också en form av begränsad bundenhet, där medel ställs till förfogande för inköp i givarlandet eller från andra u-länder (men inte från andra industrialiserade länder. Den senare formen för bundenhet används i störst utsträckning av Japan). Det bundna biståndet diskuteras kort i kapitel 1.2.9.
CIDA	(Canadian International Development Agency). Den kanadensiska biståndsorganisationen och motsvarigheten till SIDA.
DAC	(Development Assistance Committee). OECD:s kommitté för biståndsfrågor.
DANIDA	Den danska biståndsorganisationen och motsvarigheten till SIDA.
DEG	Det västtyska biståndsorganet för att främja samarbete mellan västtyska företag och u-länder.
DGIS	Generaldirektoratet för Internationell Samverkan. Den nederländska biståndsorganisationen som utgör en del av det nederländska utrikesdepartementet.
EADB	(East African Development Bank). Östafrikanska utvecklingsbanken.

EG	(European Community). De europeiska gemenskaperna.
EKN	Exportkreditnämnden.
FAO	(Food and Agricultural Organization). FN:s livsmedels-och jordbruksorganisation i Rom.
FINNIDA	Den finska biståndsorganisationen.
FMO	Den nederländska biståndsorganisationen till stöd för näringslivsutveckling.
GATT	(General Agreement on Tariffs and Trade). Allmänna tull-och handelsavtalet.
GDP	(Gross Domestic Product), se BNP.
GNP	(Gross National Product), se BNI.
GTZ	Det västtyska biståndsorganet för tekniskt samarbete.
IBRD	(International Bank for Reconstruction and Development). Världsbanken, Washington.
IDA	(International Development Association). Internationella utvecklingsfonden knuten till Världsbanken i Washington.
IFC	(International Finance Corporation). Internationella finansieringsbolaget, knutet till Världsbanken och med uppgift att finansiera och främja privata investeringar i u-länder.
IGADD	(International Authority on Drought and Development). Regional organisation för att motverka torkans effekter genom långsiktigt utvecklingssamarbete. Organiserar torkdrabbade länder i östra Afrika och består av Djibouti, Etiopien, Kenya, Somalia, Sudan och Uganda.
ILO	(International Labour Organization). Internationella arbetsorganisationen, Genève.
IMF	(International Monetary Fund). Internationella valutafonden, Washington.
IMPOD	(Import Promotion Office for Products from Developing Countries). Importkontoret för u-landsprodukter. (Se bilaga 2)
Infrastruktur	Med samhällets infrastruktur avses vanligen dess system för transporter och kommunikationer, dvs vägar, järnvägar, hamnar, telekommunikationer, flygplatser, dess energi- och vattenförsörjningssystem samt dess byggnader.
Institutionell infrastruktur	Med detta avses de organisationer och institutioner som bidrar till en sektors funktion, t.ex. banker, utbildningsorgan, forsknings- och utvecklingsorgan inom industrin och näringslivet. Se vidare kapitel 5.1.
Institutionellt samarbete	Bistånd som går ut på att knyta organisationer i u-land och givarland till varandra för längre och djupare samarbete, med syfte att åstadkomma kunskapsöverföring och kunskapsutveckling.
ITC	(International Trade Centre). UNCTAD/GATT:s internationella handelscentrum, Genève.
KFW	Det västtyska biståndsorganet för finansiellt stöd.
Landprogram	Form för samarbete med enskilda länder. Se kapitel 4.1.

Landram	Beloppsram beslutad av riksdagen för programländerna. Se kapitel 4.1.
Multibi	Betecknar en biståndsinsats som genomförs av en multilateral biståndsorganisation, oftast ett FN-organ, på uppdrag av och med finansiering från en bilateral biståndsgivare.
NDF	(Nordic Development Fund). Nordiska utvecklingsfonden.
Nettoflöden och nettotransfereringar	Dessa två begrepp används för att beskriva flöden av lån, räntor och amorteringar. Nettoflöden anges normalt på årsbasis och avser nyutlåning minus amorteringar på befintliga lån. Nettotransfereringar avser nyutlåning minus räntor och amorteringar på befintliga lån. Negativa nettotransfereringar visar att finansiella resurser lämnar landet. För u-länderna som grupp har nettotransfereringarna varit negativa sedan 1984, dvs. de har betalt mer i ränta och amorteringar än de fått in i nya lån.
NIB	(Nordic Investment Bank). Nordiska investeringsbanken.
NIC	Newly Industrializing Countries eller de nya industriländerna är beteckningen på de länder främst i Sydostasien som under en följd av år haft en mycket snabb ekonomisk tillväxt. Sydkorea, Hongkong, Taiwan och Singapore var de ursprungliga NIC-länderna. I dag brukar bl.a. även Malaysia och Thailand hänföras dit. Begreppet NIC och dess tvilling NIE (Newly Industrializing Economies) ersätts allt oftare av DAE (Dynamic Asian Economies).
NORAD	Den norska biståndsorganisationen.
ODA	(The Overseas Development Administration). Den brittiska biståndsorganisationen.
ODA	(Official development assistance). Teknisk term för bistånd som i internationella sammanhang betecknar en statligt finansierad resursöverföring med ett visst, internationellt godtaget, gåvoelement. OECD ansvarar för statistik och definitioner. Se vidare inledningen till kapitel 1.
OECD	(Organization for Economic Co-operation and Development). I-ländernas organisation för ekonomiskt samarbete och utveckling med säte i Paris.
OPEC	(Organization of Petroleum Exporting Countries). De oljeexporterande ländernas organisation.
Organisation	Se avsnitt 2.2.1 Begreppet organisation.
Personalbistånd	Bistånd genom utsänd personal som ingår i mottagarlandets förvaltning, företag eller andra organisationer eller har rådgivande funktioner inom ramen för utvecklingssamarbetet med kontrakt överstigande 1 år.
Programländer	Länder för vilka riksdagen fastställer en medelsram. Se kapitel 4.1.
Roll	Begreppet roll och dess användning i utredningen behandlas i avsnitt 2.1 Biståndsorganens arbetsformer och roller.
SADCC	(Southern African Development Coordination Conference). Bildades 1980 för att minska beroendet av Sydafrika och för att främja ekonomisk tillväxt och samarbete i regionen. Medlemmar är Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Moçambique, Swaziland, Tanzania, Zambia och Zimbabwe.

SAREC	(Swedish Agency for Research Co-operation with Developing Countries). Styrelsen för u-landsforskning. (Se bilaga 2)
SATCC	(Southern African Transport and Communications Commission). Kommissionen för transporter och kommunikationer i södra Afrika.
SEK	(Swedish Export Credit Corporation). AB Svensk Exportkredit.
SI	Svenska Institutet
SIDA	(Swedish International Development Authority). Styrelsen för internationell utveckling. (Se bilaga 2)
Swedfund	(Swedish Fund for Industrial Co-operation with Developing Countries). Fonden för industriellt samarbete med u-länder. (Se bilaga 2)
Svenska kronor	Vi arbetar med löpande penningvärde, utom i de avsnitt i kapitel 4 där vi uttryckligen använder fast penningvärde.
Tekniskt bistånd	Med detta avses bistånd som inte är en ren överföring av pengar och varor (inklusive maskiner). "Tekniskt" i det här sammanhanget avser alltså huvudsakligen kunskaper som gör det möjligt att använda maskiner, varor etc. Det avser alltså inte "teknik" i den gängse svenska bemärkelsen utan är ett mycket bredare begrepp.
TIB	(Tanzania Industrial Bank). Tanzanias industriutvecklingsbank.
Twinning arrangements	Se institutionellt samarbete.
U-länder	Utvecklingsländer. Det finns en rad olika definitioner på vilka länder som klassificeras som sådana, exempelvis använder FN, UNCTAD, GATT, IMF och Världsbanken olika system för att klassificera länder. Vi använder oss av Världsbankens system, som skiljer på industrialiserade marknadsekonomier (OECD-medlemmar), oljeexporterande länder med höga inkomster, u-länder och icke-medlemmar (i banken). Inom gruppen u-länder särskiljes: — låginkomstländer, GNP per capita under 480 US dollar 1987; — medelinkomstländer, med GNP per capita mellan 480 och 6 000 US dollar 1987. Inom gruppen görs åtskillnad mellan; — lägre medelinkomstländer, GNP per capita mellan 480 och 1 940 US dollar; — högre medelinkomstländer, GNP per capita mellan 1 940 och 6 000 US dollar 1987.
UNCTAD	(United Nations Conference on Trade and Development). FN:s konferens för handel och utveckling med säte i Genève.
UNDP	(United Nations Development Programme). FN:s utvecklingsprogram. Huvudkontor i New York och fältkontor i de flesta u-länder.
UNEP	(United Nations Environment Programme). FN:s miljöprogram. Högkvarter i Nairobi.
UNESCO	(United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization). FN:s organisation för utbildning, vetenskap och kultur. Förlagt till Paris.
UNFPA	(United Nations Population Fund). FN:s befolkningsfond, New York.
UNICEF	(United Nations Children's Fund). FN:s barnfond. Huvudkontor i New York.

- UNIDO** (United Nations Industrial Development Organization). FN:s organisation för industriell utveckling, med säte i Wien.
- US dollar** När vi använder dollar är det som regel löpande penningvärde. Undantag är tabeller och jämförelser där ett fast penningvärde då anges.
- Utvecklings-samarbete** Vi använder begreppen bistånd och utvecklings-samarbete parallellt, men inte synonymt. Distinktionen klargörs i inledningen till kapitel 1.
- WFP** (World Food Programme). Världslivsmedelsprogrammet i Rom.
- WHO** (World Health Organization). Världshälsoorganisationen, Genève.

UNIDO	(United Nations Industrial Development Organization) provides technical assistance and financial aid to developing countries.
US dollar	The official currency of the United States of America, abbreviated as \$.
United Nations	An international organization that promotes international cooperation and peace, established in 1945.
World Bank	An international financial institution that provides loans and grants to developing countries for capital projects.
World Health Organization	A specialized agency of the United Nations that is concerned with international public health.
World Trade Organization	An international organization that regulates trade between nations, established in 1995.

Kapitel 1

Siffermaterialet i kapitlet är huvudsakligen hämtat från Världsbankens World Development Report, 1988 och 1989. Detta har i vissa avseenden, framför allt vad gäller totala bistandsflöden, kompletterats med material från OECD/DAC:s Development Cooperation Reports, 1988 och 1989. Den östeuropeiska bistandsstatistiken är hämtad från Lawson, 1987.

Diskussionen om biståndets inriktning och effekter bygger på Cassen et.al., 1986; Riddell, 1987; och Forss et.al., 1988. När det gäller det svenska biståndets effekter används Ds UD 1984:1, Ds UD 1985:2, SOU 1988:4, Riksrevisionsverket, 1988; Millwood och Gezelius, 1985; samt Fruhling, 1986. Genomgången av andra länders bistandsorgan bygger på Mothander och Kämpe, 1988; samt Nielsen och Spring, 1987 samt kommitténs egna besök.

Vi kan självfallet inte referera de många verk som förklarat utvecklingens orsaker, men några typiska exempel enligt kategoriseringen i kapitel 1.3 är: Landes, 1966; Boorstin, 1985; MacNeill, 1965; Braudel, 1984; Rosenberg and Birdzell, 1986; Weber, 1961; Smith, 1976, Malthus, 1798 — refererad i Rosenberg and Birdzell; Kindleberger, 1984; Wallerstein, 1979; Roxborough, 1979; Deyo, 1987; Bray, 1986 och Yoshihara, 1988. Avsnittet om ekonomisk tillväxt och utveckling bygger på Hirschman, 1977, 1981; Georgescu-Roegen, 1971, 1988; Lindqvist, 1985; Prigogine och Stengers, 1984; Jantsch och Waddington, 1976; samt Hanusch, 1988.

Kapitel 2

Det inledande avsnittet diskuterar nätverk, vilket är en relativt ny forskningsansats inom organisationsteorin (även om nätverksbegreppet använts inom t.ex. antropologi och psykologi länge). Några exempel på litteratur är; Aldrich och Whetten, 1981; Hellgren och Stjernberg, 1987; Mandell, 1984; Sahlin — Andersson och Söderholm, 1987; samt Forss, 1988.

Den organisationsteoretiska genomgången bygger till stor del på sammanfattningar av vetenskapliga artiklar. För översiktens skull refererar vi till några centrala verk som Morgan, 1986; Mintzberg, 1983; Khandwalla, 1974; Sayles, 1976; Galbraith, 1973; Knight, 1976; Lawrence och Lorsch, 1967; Simon, 1957; Melcher, 1976; Starbuck, 1965; Stinchcombe, 1965; SIAR, 1975; Argyris och Schön, 1978; Brunsson, 1986; Cyert och March, 1963; March och Simon, 1958; Thompson, 1967; Pfeffer, 1981.

Kapitlets diskussion om roller bygger på Forss, 1988 samt SIDA:s rollutredning, Mothander 1988 samt SIDA:s interna arbetsmaterial inför ett seminarium den 8 mars 1989 om rollutredningen. Dessutom diskuteras biståndsorganisationsutredningen, Ds UD 1984:1 samt den biståndspolitiska utredningen, SOU 1978:61, den nordiska personalbiståndsutvärderingen (Forss et.al., 1988) samt SIPU, Export av statliga tjänster, 1988. Liksom i tidigare avsnitt har också myndigheternas anslagsframställningar för de senaste åren använts.

Kapitel 4

Det statistiska materialet om de svenska biståndsflödena är hämtat ur regeringens budgetpropositioner åren 1979/80 och varje år fram till 1990/91. Detta gäller biståndets fördelning på anslagsposter, fördelningen på länder, samt verkliga utbetalningar. Kompletterande uppgifter har också hämtats ur respektive myndighets anslagsframställning från de senaste två budgetåren, dvs. 1989/90 och 1990/91.

Behovet av bistånd bygger på diskussionen i World Development Report 1988 och 1989. De selektiva indikatorerna på fattigdom och tillväxt är hämtade från samma källor och bygger på bakgrundsrapporter framtagna inom Världsbanken. Kritiken mot biståndet som fenomen sammanfattar en diskussion förd av Riddell, 1987. Kritiken från "vänster" kan sägas sammanfattas av Seers och Myrdal, 1982; Hayter och Watson, 1985; Frank, 1978; Wallerstein, 1979; Quijano, 1974; Cardoso, 1979. Kritiken från "höger" sammanfattas i president Reagans Taskforce on International Private Enterprise, 1984, i två volymer. Den illustreras också av författare som Friedman, 1958; Bauer, 1981; Krauss, 1983.

Beskrivningen av biståndsmyndigheternas verksamhet i länder utanför programlandskretsen bygger på respektive myndighets anslagsframställningar för budgetåren 1989/90 och 1990/91.

Kapitel 5

Beskrivningen av myndigheternas verksamhet och arbetssätt är även här hämtad från deras respektive anslagsframställningar och från myndigheternas informationsmaterial och interna sammanställningar.

När det gäller diskussionen om olika associationsformer hänvisar vi till pågående arbete inom RRV och civildepartementet.

Kapitel 6

Uppgifterna i kapitlet om fältrepresentation har hämtats från utrikesdepartementet och från respektive myndighet. Vi har också använt material från SIDA:s rollutredning, annat internt SIDA-material, Mothander, 1988 samt från Ds UD 1984:1 samt internt UD-material.

Enligt följande är det möjligt att...

- Aldrich, H.E. och Whetten, D.A. (1981) "Organization-sets, Actions sets and Networks. Making the most of Simplicity"; in P.C. Nyström och W.H. Starbuck (Eds) *Handbook of Organisational Design*, Vol 1. Oxford University Press, Oxford.
- Argyris, C. och Schön, D. (1978) *Theory in Practice*; Jossey-Bass, San Francisco.
- Bauer, P.T. (1981) *Equality, The Third World and Economic Delusion*; Weidenfeld and Nicholson, London.
- Berg, Lasse (1987) *Vem hjälper biståndet?*; Rabén/ Sjögren.
- Boorstin, D.J. (1985) *The Discoverers — A History of Man's search to know his world and himself*; Harper and Row, New York.
- Braudel, F. (1979, 1982, 1984) *Civilization and Capitalism*. Volumes 1, 2 and 3; Collins, London.
- Bray, F. (1986) *The Rice Economies: Technology and Development in Asian Societies*; Basil Blackwell, Oxford.
- Brunsson, N. (1986) "Organizing for Inconsistencies: On Organizational Conflict, Depression and Hypocrisy as Substitutes for Action"; *Scandinavian Journal of Management Studies*, pp 111-130.
- Cassen, R.H. and Associates (1986) *Does Aid Work?*; Oxford University Press, New York and Oxford.
- Cardoso, F.H. and Faletto, E. (1979) *Dependency and Development in Latin America*; University of California Press, Berkeley.
- CIDA (1987) *Sharing our future*; Canadian International Development Agency.
- Civildepartementet (1986) *Statsmakternas granskning av statliga bolag och stiftelser. Betänkande av 1984 års insynsutredning. Ds C 1986:5.*
- Cyert, R. och March, J. (1963) *A Behavioral Theory of the Firm*; Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.J.
- DeSoto, Hernando (1989) *The other path, the invisible revolution in the third world*; I.B. Tauris & Co, Ltd., London.
- Deyo, F. (ed) (1987) *The political Economy of the New Asian Industrialism*; Cornell University Press, Ithaca and London.
- Forss, K. (1988) *Biståndsmyndigheternas arbetssätt. En rapport skriven på uppdrag av utrikesdepartementet.*
- Forss, K. et. al. (1988) *Evaluation of the effectiveness of technical assistance personnel financed by the nordic countries. A study commissioned by DANIDA, FINNIDA, MCD/NORAD and SIDA.*

- Frank, A.G. (1978) *Dependency Accumulation and Underdevelopment*; Macmillan, London.
- Friedman, M. (1970) *Foreign Economic Aid: means and objectives*; Yale Review, No 17.
- Fruhling, P. (ed) (1986) *Swedish Development Aid in Perspective*; Almqvist och Wiksell, Stockholm.
- Galbraith, J.R. (1973) *Designing Complex Organizations*; Addison Wesley, Reading.
- Georgescu-Roegen, N. (1977) *The Entropy Law and the Economic Process*; Harvard University Press, Cambridge.
- Georgescu-Roegen, N. (1988) Closing Remarks. About Economic Growth — a Variation on a Theme by David Hilbert, in *Economic Development and Cultural Change*, Vol 36, No 3.
- Gyllensvärd, Sandberg (red) *Folkens bistånd? En debattantologi om folkrörelsernas u-landsarbete*. SVS 1989.
- Hanusch, H. (1988) *Evolutionary Economics: Application of Schumpeter's ideas*; Cambridge University Press, Cambridge.
- Hayter, T. and Watson, C. (1985) *Aid: Rhetoric and Reality*; Pluto, London.
- Hellgren, B. och Stjernberg, T. (1987) "Networks: An Analytical Tool for Understanding Complex Decision Processes". *International Studies of Management and Organization*. Vol XVII, No 1.
- Hirschman, A.O. (1977) *The Passions and the Interests*; Princeton University Press, Princeton.
- Hirschman, A.O. (1981) *Essays in Trespassing: Economics to politics and beyond*; Cambridge University Press, Cambridge.
- Jantsch, E. and Waddington, C. (1976) *Evolution and Consciousness: Human Systems in Transition*; Addison Wesley, Reading.
- Justitiedepartementet (1987) *Stiftelser. Förslag till lag om stiftelser*. Ds Ju 1987:14.
- Khandwalla, P.N. (1974) "Mass output orientation of operations technology and organizational structure". *Administrative Science Quarterly*, pp 74—97.
- Kindleberger, C. (1984) *A Financial History of Western Europe*; Allen and Unwin, London.
- Lawson, C. (1987) *Soviet Economic Aid: Volume, function and importance*; in *Development Policy Review*, vol 5, No 3.
- Knight, K. (1976) "Matrix Organization: A review". *The Journal of Management Studies*, pp 111—130.
- Krauss, M. (1983) *Development without Aid*; MacGraw Hill, New York.
- Landes, D. (1969) *The Unbound Prometheus*; Cambridge University Press, Cambridge.
- Lawrence, P.R. och Lorsch, J.W. (1967) *Organization and Environment*; Richard D. Irwin, Homewood, III.

- Lindqvist, S. (1984) *Technology on trial — the introduction of steam power technology into Sweden 1715 — 1736*; Almqvist och Wiksell, Stockholm.
- Lundahl, M. (red) (1989) *U-ländernas ekonomi*; SNS-förlag.
- March, J.G. och Simon, H.A. (1958) *Organizations*; Wiley, New York.
- Mandell, M. (1984) *Application of Network Analysis to the Implementation of Complex Projects*; *Human Relations* 37, 659-79.
- McNeill, W. (1983) *The Rise of the West — A History of the Human Community*; Chicago University Press, Chicago.
- Melcher, A.J. (1976) *Structure and Process of Organizations: A systems approach*; Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.J.
- Millwood, D. och Gezelius, H. (1985) *Bra Bistånd; En studie av kvalitet i små projekt*; SIDA.
- Mintzberg, H. (1983) *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*; Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.J.
- Mothander, B. (1988) *Roll och ansvarsfördelning vid hantering av biståndsin-satser. En rapport skriven på uppdrag av SIDA.*
- Mothander, B. och Kämpe, A. (1988) *Policies, procedures and organization of bilateral development assistance. Prepared for SIDA.*
- Morgan, G. (1986) *Images of Organization*; Sage, London.
- Nielsen, L. och Spring, D. (1987) *Excerpts from a report on the operations of ODA*; UK — SIDA; Sweden — BMZ, KfW, GTZ and DEF; West Germany.
- OECD (1988) *Development Cooperation: Efforts and policies of the members of the development assistance committee*; OECD, Paris.
- Pfeffer, O. (1981) "Management as symbolic action". in Cumings and Staw (eds) *Research in Organizational Behaviour*, vol 3; JAI Press, Greenwich, C.T.
- Prigogine, I. och Stengers, I. (1984) *Order out of Chaos*; Heineman, London.
- Quijano, A. (1974) "The marginal pole of the economy and the marginalised labour force". *Economy and Society*, vol 3, No 4.
- Riddell, R.C. (1987) *Foreign Aid Reconsidered*; The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Riksgäldskontoret (1989) *Riksgäldskontoret 1789-1989, Upplåning och utveckling* (red Dahmén).
- Riksrevisionsverket (1989) *Myndighetsbolag utanför affärsverkssektorn.*
- Riksrevisionsverket (1988) *Lär sig SIDA? En granskning av SIDA:s förmåga att lära sig av erfarenheterna.*
- Rosenberg, N. and Birdzell, L.E. (1986) *How the West Grew Rich: the economic transformation of the industrial world*; Basic Books, New York.
- Roxborough, I. (1979) *Theories of Underdevelopment*; Macmillan, London.
- Sahlin-Andersson, K. och Söderholm, A. (1987) *Visionen om Framtidens Södertörn — Organisering av ett regionalt utvecklingsprojekt. Statens råd för byggnadsforskning*, Stockholm.

Sayles, L.R. (1976) "Matrix Organization: the Structure with a Future". *Organizational Dynamics*, Autumn 1976, pp 2-17.

Seers, D. and Myrdal, G. (1982) "The withering of aid". *The Guardian*, 2 July.

SIAR (1975) Management Survey of UNICEF. Stockholm.

Simon, H. (1957) *Administrative Behaviour*; Macmillan, New York.

SIPU (1988) *Export av Statliga Tjänster*. Stockholm.

Smith, A. (1976) *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*; upplaga från Oxford University Press, New York.

SOU (1977:13) *Sveriges samarbete med u-länderna. Betänkande av biståndspolitiska utredningen.*

SOU (1977:77) *Sveriges utvecklingssamarbete på industriområdet. Betänkande av 1977 års industribiståndsutredning.*

SOU (1978:61) *Biståndets organisation. Betänkande av biståndspolitiska utredningen.*

SOU (1984:33) *Handla med tjänster. Betänkande av tjänsteexportutredningen.*

SOU (1988:4) *Kunskapsöverföring genom företagsutveckling. Betänkande av givet av Swedfund-översynen.*

SOU (1988:42) *Statens roll vid finansiering av export. Betänkande av exportkreditutredningen.*

SOU (1988:58) *Utrikesförvaltningens inriktning och organisation. Betänkande från UD 87.*

SOU (1989:50) *Stiftelser för samverkan. Slutbetänkande av utredningen rörande stiftelser för samverkan mellan högskola och näringsliv, Stockholm 1989.*

Starbuck, W.H. (1965) "Organizational Growth and Development"; in March (ed) *Handbook of Organizations*; Rand McNally, Chicago.

Stinchcombe, A.L. (1965) "Social Structure and Organizations"; in March (ed) *Handbook of Organizations*; Rand McNally, Chicago.

Thompson, J. (1967) *Organizations in Action*; McGraw Hill, New York.

UNICEF (1987) *Adjustment with a Human Face, protecting the vulnerable and promoting growth*, (red Cornia, Jolly, Stewart); Clarendon Press, Oxford.

Utrikesdepartementet (1983) *U-krediter — en del av vårt u-landssamarbete. Betänkande av u-kreditutredningen. Ds UD 1983:2.*

Utrikesdepartementet (1984) *Effektivare biståndsadministration. Betänkande av biståndsorganisationsutredningen. Ds UD 1984:1.*

Utrikesdepartementet (1985) *Tio år med SAREC. Ds UD 1985:2.*

Wallerstein, I. (1979) *The Capitalist World Economy*; Cambridge University Press, Cambridge.

World Bank (1988) *World Development Report*; Oxford University Press, New York.

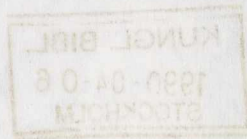
World Bank (1989) *World Development Report*; Oxford University Press, New York.

Yoshihara, K. (1988) *The rise of ersatz capitalism in south-east Asia*; Oxford University Press, Singapore.

Statens offentliga utredningar 1990

Kronologisk förteckning

1. Företagsförvärv i svenskt näringsliv. I.
2. Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. S.
3. En idrotthögskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständig högskola på idrottens område. U.
4. Transportrådet. K.
5. Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. Fö.
6. Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. UD.
7. Lagstiftning för reklam i svensk TV. U.
8. Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn. Idéskisser och bakgrundsmaterial. S.
9. Kostnader för fastighetsbildning m. m. Bo.
10. Strömgatan 18 - Sveriges statsministerbostad. SB.
11. Vidgad vuxenutbildning för utvecklingsstörda. U.
12. Meddelarrätt. Ju.
13. Översyn av sjölagen 2. Ju.
14. Långtidsutredningen 1990. Fi.
15. Beredskapen mot oljeutsläpp till sjöss. Fö.
16. Storstadstrafik 5 - ett samlat underlag. K.
17. Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd. UD.



Statens offentliga utredningar 1990

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Strömgatan 18 - Sveriges statsministerbostad. [10]

Justitiedepartementet

Meddelarrätt. [12]

Översyn av sjölagen 2. [13]

Utrikesdepartementet

Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. [6]

Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd. [17]

Försvarsdepartementet

Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. [5]

Beredskapen mot oljeutsläpp till sjöss. [15]

Socialdepartementet

Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. [2]

Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn.

Idéskisser och bakgrundsmaterial. [8]

Kommunikationsdepartementet

Transportrådet. [4]

Storstadstrafik 5 - ett samlat underlag. [16]

Finansdepartementet

Långtidsutredningen 1990. [14]

Utbildningsdepartementet

En idrottshögskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständig högskola på idrottens område. [3]

Lagstiftning för reklam i svensk TV. [7]

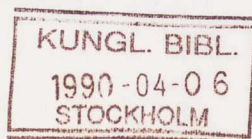
Vidgad vuxenutbildning för utvecklingsstörda. [11]

Bostadsdepartementet

Kostnader för fastighetsbildning m. m. [9]

Industridepartementet

Företagsförvärv i svenskt näringsliv. [1]



ROYAL CANADIAN
MOUNTED POLICE
80-40-0000

ALLMÄNNA FÖRLAGET

ISBN 91-38-10523-3
ISSN 0375-250X