



Statens offentliga utredningar
1993:1
Utrikesdepartementet

Styrnings- och samarbets- former i biståndet

Betänkande av kommittén rörande Styrnings- och
samarbetsformer i biståndet
Stockholm 1993

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget som ingår i C E Fritzes AB. Allmänna Förlaget ombesörjer också, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor, remissutsändningar av SOU och Ds.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1993

ISBN 91-38-13264-8
ISSN 0375-250X

SOU 1993:1

Till statsrådet Alf Svensson

Regeringen bemyndigade den 29 april 1992 statsrådet Alf Svensson att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över styrnings- och samarbetsformer i det svenska biståndet och att besluta om sakkunniga, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Till utredningsman utsågs den 5 maj 1992 ambassadör Göran Engblom och till sekreterare kanslirådet Anders Johnson. Fil. kand. Elisabeth Carlsson har sedan den 1 juni biträtt utredningen i dess arbete och bl.a. utarbetat underlagen för kapitel 2 och 7. Byråassistent Lena Möller har ansvarat för utskrifter och andra administrativa uppgifter.

I utredningens referensgrupp har som sakkunniga deltagit programchef Rolf Carlman, SAREC (till följd av Carlmans utlandsförflyttning hösten 1992 ersattes denne i det senare skedet av utredningen av programchef Johan Holmberg), avdelningschef Jan Engström, SwedeCorp, avdelningschef Marika Fahlén, BITS, ekon. dr. Kim Forss, f.d. riksgäldsdirektören Lars Kalderén, kanslirådet Börje Mattsson, utrikesdepartementets avdelning för internationellt utvecklingssamarbete, ambassadör Göte Magnusson samt avdelningschef Carin Norberg, SIDA.

Till expert i utredningen kallades ambassadör Per Taxell, som bl.a. svarat för underlaget till kapitel 6.

Till utredningen har också knutits två representanter för riksdagen: Karl Göran Biörsmark (fp) och Nils T. Svensson (s). Dessa har hållits fortlöpande informerade om utredningens arbete.

Arbetet inleddes i maj 1992. Utredningen har sammanträtt 11 gånger med referensgruppen. På utredningens uppdrag har en konsultstudie genomförts av Kim Forss rörande styrnings- och samarbetsformer i biståndet. Forss har utarbetat underlaget för kapitlen 3 och 4, en bilaga om styrning och samordning - teoretiska utgångspunkter samt de i bilaga redovisade fallstudierna rörande Bolivia och Zimbabwe (bilaga 2-4). Vidare har på utredningens uppdrag f.d. riksgäldsdirektören Lars Kalderén genomfört en konsultstudie rörande det svenska infrastrukturbiståndet. I sitt arbete har Kalderén biträtt av civ. ek. Sara Johansson. Kalderén har

utarbetat underlaget för kapitel 5 samt det i bilaga redovisade materialet i ämnet.

Undertecknad har tillsammans med sekreteraren besökt Namibia och Zimbabwe för diskussioner kring fältorganisationen samt Köpenhamn och Oslo för diskussioner med respektive utrikesdepartement och Norad i frågor av intresse för utredningen.

Under utredningens gång har samråd skett med berörda svenska myndigheter samt med folkrörelserådet för bistandsfrågor och svenska företag och banker.

Vidare har genomförts två enkäter; den ena riktad till ambassader i länder som mottar stort bistånd från Sverige och den andra till vissa ambassader i industriländerna.

Utredningen får härmed överlämna sitt betänkande "Styrnings- och samarbetsformer i biståndet". De synpunkter och förslag som läggs fram i betänkandet är utredningsmannens egna. Särskilt yttrande har avgivits av sakkunniga Carin Norberg, SIDA.

Utredningsuppdraget är härmed slutfört.

Stockholm den 29 januari 1993

Göran Engblom

/Anders Johnson

Förkortningar

AFREPREN	African Energy Policy Research Network
BITS	Beredningen för internationellt tekniskt-ekonomiskt samarbete, bildat 1975, myndighet från 1979
BNI	Bruttonationalinkomst. Det samlade värdet av produktionen av varor och tjänster i ett land under ett år, korrigerat för överföringen av faktorinkomster till och från utlandet (t ex räntebetalningar på utlandslån, gäst-arbetarremisser etc)
BNP	Bruttonationalprodukt. Det samlade värdet av produktionen av varor och tjänster i ett land under ett år, utan den korrigerings som gäller för BNI
DAC	Development Assistance Committee. OECD:s kommitté för bistandsfrågor
DANIDA	Den danska bistandsorganisationen som är inrymd i det danska utrikesdepartementet
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development. Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling
EES	European Economic Space. Avtalet om europeiskt ekonomiskt samarbete
EG	De europeiska gemenskaperna
EKN	Exportkreditnämnden
ESK	Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa
ESMAP	Energy Sector Management Assistance Programme. Världsbankens och UNDP:s program för institutionell uppbyggnad inom energisektorn
FAF	Fördjupad anslagsframställning. Inlämnas från myndigheterna till regeringen vart tredje år

FEF	Förenklad anslagsframställning. Inlämnas från myndigheterna till regeringen de år en FAF inte inlämnas
FINNIDA	Den finska biståndsorganisationen
FN	Förenta Nationerna
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade. Allmänna tull- och handelsavtalet
IDA	International Development Association. Internationella utvecklingsfonden, knuten till Världsbanken
IDB	Inter American Development Bank. Interamerikanska utvecklingsbanken
IFC	International Finance Corporation. Internationella finansieringsbolaget, knutet till Världsbanken med uppgift att finansiera och främja privata investeringar
IMF	International Monetary Fund. Internationella Valutafonden, Washington
IMPOD	Import Promotion Office for Products from Developing Countries. Importkontoret för u-landsprodukter. Bildades 1975, upphörde 1991
MUL	Minst utvecklade länder
NCB	Nordic Competitive Bidding
NDF	Nordic Development Fund. Nordiska utvecklingsfonden
NGO	Non Governmental Organizations. Enskilda organisationer
NIB	Nordic Investment Bank. Nordiska investeringsbanken
NORAD	Den norska biståndsorganisationen
ODA	The Overseas Development Administration. Den brittiska biståndsorganisationen
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development. I-ländernas organisation för ekonomiskt samarbete och utveckling med säte i Paris
RRV	Riksrevisionsverket
SADCC	Southern African Development Coordination Conference
SAREC	Swedish Agency for Research Cooperation. Styrelsen för u-landsforskning

SIDA	Swedish International Development Authority. Styrelsen för internationell utveckling, bildad 1965
SDR	Special Drawing Rights. Särskilda dragningsrätter
SPA	Special Programme for Africa. Världsbankens Särskilda program för Afrika. Omfattar utlåning, betalningsbalansinriktat bistånd och skuldlättnader
SWEDFUND	Swedish Fund for Industrial Co-operation with Developing Countries. Fonden för industriellt samarbete med u-länder. Bildades 1978, upphörde 1991
Swedfund International AB	Helägt statligt aktiebolag, bildat 1991. Administreras av SwedeCorp
SwedeCorp	Styrelsen för internationellt näringslivsbistånd, bildad 1991
U-avdelningen	Utrikesdepartementets avdelning för internationellt utvecklingssamarbete, bildad 1970
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development. FN:s konferens för handel och utveckling med säte i Genève
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development. FN:s konferens om miljö och utveckling
UNDP	United Nations Development Programme. FN:s utvecklingsprogram. Huvudkontor i New York
WHO	World Health Organization. Världshälsoorganisationen, Genève
ÖSEK	Utrikesdepartementets östeuropasekretariat

Innehåll

<i>Sammanfattning</i>	13
Kapitel 1 <i>Allmänna utgångspunkter</i>	27
1.1 Bistånd i en värld i förändring	27
1.2 Resultat och konditionalitet	31
1.3 Det svenska biståndet	33
1.4 Europasamarbetet	35
1.5 Slutsatser för framtiden	36
Kapitel 2 <i>Det bilaterala biståndet</i>	39
2.1 Det bilaterala biståndets organisation	39
2.1.1 Utrikesdepartementet	40
2.1.2 Styrelsen för internationell utveckling (SIDA)	40
2.1.3 Beredningen för internationellt tekniskt-ekonomiskt samarbete (BITS)	41
2.1.4 Styrelsen för u-landsforskning (SAREC)	41
2.1.5 Styrelsen för internationellt näringslivsbistånd (SwedeCorp)	42
2.1.6 Andra givares organisation	42
2.2 Det bilaterala biståndets utveckling	44
2.2.1 Landprogrammeringsbegreppet	44
2.2.2 Begreppen programländer och landramar	45
2.2.3 Från åttio- till nittiototal	46
2.2.4 Biståndet till programländerna	51
2.2.5 Biståndet till icke programländer	55
2.3 Biståndsorganens arbetsformer och roller	56
2.3.1 Rollterminologin	56
2.3.2 Biståndsinsatsens miljö	57
2.3.3 Biståndsmyndigheternas roller och arbetssätt	57
2.3.4 Myndigheternas verksamhetsområden	58
2.3.5 Givar- och mottagarrollen	65
2.3.6 Kompetenskrav i biståndet	66
2.4 Några utgångspunkter för styrning	67
Kapitel 3 <i>Styrning och samordning inom biståndet</i>	71
3.1 Inledning	71
3.2 Begrepp och definitioner	71

3.3	Styrning	73
3.3.1	Allmänna styrinstrument för regeringens verksamhet	74
3.3.2	De biståndspolitiska målen	75
3.3.3	Budgetprocessen	76
3.3.4	Styrsearbete	82
3.3.5	Särskilda regeringsbeslut	84
3.4	Samordning inom biståndsförvaltningen	85
3.4.1	Behovet av samordning	85
3.4.2	Samordningsinstrumenten	86
3.4.3	Från samordning till samverkan	88
Kapitel 4	<i>Samarbete med enskilda länder</i>	91
4.1	Inledning	91
4.2	Styrning och samordning av biståndet till enskilda länder	92
4.3	Landprogrammering	95
4.4	Landramar jämfört med andra former för landsamarbete	98
4.5	Innehållet i det landramsfinsierade biståndet	100
4.6	Sektorstödet inom landramarna	102
4.7	Import- och betalningsbalansstöd	103
4.8	Styrning och resultatredovisning	108
Kapitel 5	<i>Biståndet till infrastruktur</i>	113
5.1	Definitioner	113
5.2	Infrastrukturens element	115
5.3	Infrastrukturens roll i utvecklingen	116
5.4	Svenskt bistånd till infrastruktur	117
5.4.1	SIDA	117
5.4.2	BITS	120
5.4.3	SAREC	123
5.4.4	SwedeCorp	123
5.5	Den svenska resursbasen	124
5.6	Bistandsmyndigheternas roll	127
5.7	Det nya consensus-beslutet	129
5.8	Konsekvenser för den svenska kreditgivningen	132
5.9	Samverkan med multilaterala biståndsgivare	133
Kapitel 6	<i>Biståndets fältorganisation</i>	137
6.1	Utgångspunkter	137
6.2	Biståndets nuvarande fältorganisation	138
6.2.1	Fältorganisationen i programländer	138
6.2.2	Fältrepresentation i icke programländer	142
6.3	Tidigare utredningar om biståndets fältrepresentation	143
6.4	Andra givarländers bilaterala fältorganisation	146
6.5	Olika aktörers krav på och behov av fältrepresentation	149
6.5.1	Utrikesdepartementets krav och behov	149
6.5.2	SIDA:s krav och behov	150
6.5.3	Övriga bistandsorgans krav och behov	150
6.6	Biståndets framtida fältorganisation	151
6.6.1	Effektivare integration av biståndssambassader	151
6.6.2	Förslag till integrationslösning i programländer	152

6.6.5	Samråd mellan UD och bistandsorganen vid en integration	156
Kapitel 7	<i>Riksdagens insyn och inflytande</i>	157
7.1	Riksdagens inflytande — riksdagens roll i budgetprocessen	157
7.2	Riksdagens insyn — informationen till riksdagen	160
7.3	Interpellationer, frågor och motioner	161
7.4	Slutsatser	163
Kapitel 8	<i>Sveriges biståndssamarbete med Central- och Östeuropa</i>	165
Kapitel 9	<i>Överväganden och förslag</i>	169
9.1	En aktiv u-landspolitik	169
9.1.1	Bistånd i en värld i förändring	169
9.1.2	Styrning och samordning av biståndet	172
9.1.3	Förändringsbehov	174
9.2	Riksdagens styrning	177
9.3	Bistandsorganisationens struktur och arbetssätt	181
9.3.1	Konstitutionella frågor	181
9.3.2	Generella styrnings- och samordningsinstrument	183
9.3.3	Bistandsmyndigheterna	184
9.3.4	Infrastruktur	187
9.3.5	Styrelsrepresentationen	190
9.3.6	Avdelningen för internationellt utvecklingssamarbete	192
9.3.7	Fältadministrationen	194
9.3.8	Verksamhetsplanering	196
9.4	Regeringens styrning av biståndet	197
9.4.1	Principer rörande styrning och samordning	197
9.4.2	Samarbetet med enskilda länder	200
9.4.3	En aktiv dialog	205
9.4.4	Resultatredovisning	207
9.4.5	Givarsamordning	208
9.5	Samarbetet med programländerna	209
9.5.1	Landramar i biståndet	209
9.5.2	Långsiktigt stöd och övrigt bistånd	210
9.5.3	Import- och betalningsbalansstöd	212
9.6	Utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa	213
9.7	Några konsekvenser ur effektivitetssynpunkt	215
Särskilt yttrande		217
Bilaga 1	Kommittédirektiv	221
Bilaga 2	Om styrning och samordning — några utgångspunkter för diskussionen	227
Bilaga 3	Biståndssamarbete med Bolivia	243
Bilaga 4	Biståndssamarbete med Zimbabwe	257
Bilaga 5.1	Svenskt bistånd till infrastruktur — tabeller	277
5.2	Sammanfattning av "EXPORT CREDITS AND AID: Evaluation of Finnish premixed concessional credit scheme"	281
5.3	Sammanfattning av "FINANCING EXPORTS TO THE DEVELOPING COUNTRIES"	285

Sammanfattning

I kommittédirektiven (bilaga 1) preciseras utredningsuppdraget. Syftet med utredningen är att se över det bilaterala biståndets organisation, med tonvikt på styrnings- och samordningsfrågor. Kommittédirektiven anger att utredningen särskilt skall uppmärksamma biståndets fältadministration och bistånd på infrastrukturuområdet. En utgångspunkt för utredningen är att säkra förutsättningarna för ett långsiktigt och effektivt bistånd med fortsatt tyngdpunkt på de fattigaste länderna.

Utredningen belyser möjligheter att säkerställa riksdagens insyn och inflytande samt preciserar regeringens roll vid utformandet av riktlinjer för biståndet. När det gäller samarbetet med enskilda länder undersöker utredningen möjligheterna att ge en samlad bild av det svenska biståndet. Därvid behandlas särskilt landramsstödet jämfört med andra former för långsiktigt bistånd. Särskild uppmärksamhet riktas mot målstyrning och resultatredovisning.

Några begränsningar i utredningsuppdraget förtjänar särskilt att nämnas. Utredningen har, fränsett ett ämnesområde — infrastruktur — ej haft mandat att behandla biståndets innehåll. Vidare har utredningen haft att utgå från den grundstruktur i biståndets organisation som fastställts av riksdagen och har ej haft mandat att diskutera förändringar i detta hänseende. Utredningen menar, att omvärldsförändringar ställer krav på anpassning av biståndsorganisationen och att det därför är sannolikt att strukturen kan komma att behöva förändras före 90-talets slut.

Utredningen har fokuserat på styrnings och samarbetsformer i det bilaterala biståndet och har icke ansett sig ha stöd i direktiven för en diskussion kring den eventuella relevansen av hithörande frågor i anslutning till det multilaterala biståndet. Utredningen har funnit det angeläget att i största korthet beröra biståndssamarbetet med Central- och Östeuropa. Vissa frågeställningar rörande styrnings- och samarbetsformer i samarbetet med u-länderna äger också relevans för biståndssamarbetet med Central- och Östeuropa.

Det bilaterala biståndet har vuxit fram under närmare fyrtio år. Biståndet har under den relativt korta tid det funnits förändrats avseende volym,

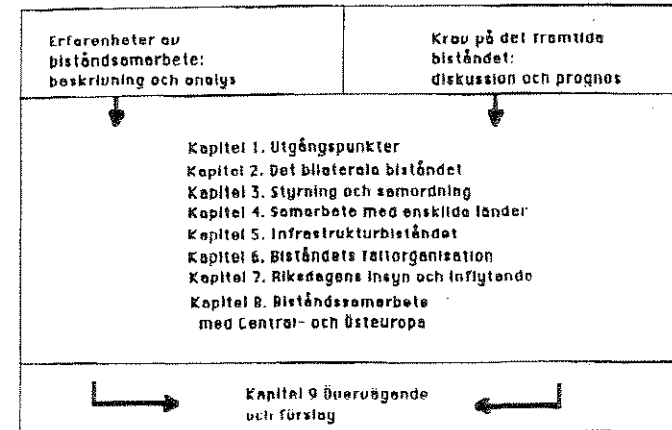
inriktning på länder, typ av stöd och arbetssätt. Biståndet kommer även i fortsättningen att verka i en komplex miljö. Det är naturligt att biståndets organisation är föränderlig och flexibelt svarar mot skilda behov.

Utredningen spänner över ett stort fält och den behandlar begrepp som griper in i varandra. Styrning behandlas t.ex. både utifrån riksdagens och regeringens perspektiv, och i förhållande till vad det är som styrs. Därför har utredningen inom respektive område arbetat på tre nivåer. **Den första nivån** kan kallas för beskrivande och den syftar till att i objektiva termer ge en bild av det biståndssamarbete som bedrivs och att precisera de begrepp som används inom det. Denna beskrivning utgör sedan förutsättningen för **den andra nivån** av arbetet, nämligen att definiera och analysera problem — i den mån det föreligger några sådana — eller för övrigt att undersöka om verksamheten kan bedrivas effektivare. Beskrivning och analys ligger sedan till grund för arbetet med att utforma förslag, vilket utgör **den tredje nivån** av utredningens syfte. Utredningen vill betona att det inte är självklart att beskrivning och analys leder fram till förslag. Inom vissa delområden finns det ingen anledning att vidta förändringar — eller också är ett förändringsarbete redan igång.

Vilka är då de grundläggande problemen inom utredningens mandat? Det finns oklarheter och detaljer som kan finslipas inom verksamheten, vilket utredningen återkommer till under respektive sakområde. Nedan följer några grundproblem relaterade till styrning och samordning:

- (1) Biståndets organisation och arbetsformer har vuxit fram ad hoc, som spontana lösningar under närmare fyrtio års verksamhet. Biståndssamarbetet kan betecknas som ett självorganiserande system. Det är flexibelt, men under förändringens gång har gamla strukturer och instrument lämnats kvar även sedan nya trätt i deras ställe. Det gör organisationen i sin helhet svåröverskådlig och det leder till att styrning och samordning inte alltid sker i de mest relevanta variablerna. Det finns ett behov av att prioritera vilka variabler som skall användas för styrning och samordning och därmed att förenkla systemen.
- (2) Styrning och samordning sker genom många kanaler och på flera nivåer; t.ex. genom riksdagsbeslut, genom budgetprocessen, genom arbetet i respektive organisations styrelse och genom särskilda regeringsbeslut. Grunderna för styrning är fastställda i regeringsformen, men i den konkreta verksamheten uppstår situationer där den normativa förebilden kan tillämpas på skilda sätt. Utredningen menar att mängden av styrformer i sig bidrar till att skapa oklarheter om enskilda styrsignalers dignitet och effekter. Genom att redogöra för styrning och samordning samlar och i sin helhet, samt genom att utveckla modeller för hur styrning och samordning sker på praktisk nivå, bidrar utredningen till att skapa översikt.
- (3) Utredningen pekar på ett tredje problemområde: balansen mellan centraliserade och decentraliserade beslut. Biståndets miljö kännetecknas av turbulens och osäkerhet. Under sådana omständigheter centraliseras ofta beslut i syfte att skapa säkerhet och överblick, men samti-

digt är förutsättningarna små för att fatta bra beslut centralt. Utredningen har sett som en viktig uppgift att definiera beslut av strategisk karaktär som verkligen behöver fattas på central nivå, att minska mängden centralt fattade beslut totalt sett och att decentralisera behörigheten att fatta operationella beslut i så stor utsträckning som möjligt.



De förslag utredningen lämnar följer ur den beskrivning och analys av biståndssamarbetet som redovisas i rapporten. Men biståndet står också inför förändringar i **framtiden** och en del förslag hör inte så mycket ur empiriskt konstaterade brister i dagens system som ur en analys av de krav framtiden ställer. I figuren ovan visas hur utredningens förslag växer fram och hur de hänger ihop med varandra. I några kapitel är tonvikten lagd på framtidsanalysen, i andra på erfarenheter och dagens situation. Tillsammans pekar de mot organisation och arbetssätt i framtiden.

Utredningen bygger både på resonemang av organisationsteoretisk karaktär och på empiriska fältstudier. En del av teori och empiri redovisas i respektive kapitel, medan en del redovisas i bilagor. Utredningen vill särskilt peka på fallstudierna av biståndet till Zimbabwe och Bolivia. De förslag som följer ur beskrivning och analys redovisas direkt i respektive kapitel. Kapitel 9 utgör en sammanfattning av utredningens överväganden och förslag. Nedan följer en kort beskrivning av innehållet i respektive kapitel.

Kapitel 1 behandlar biståndets miljö och diskuterar trender och scenarier för den globala utvecklingen. Utredningen menar att även om de europeiska frågorna för närvarande överskuggar utvecklingsproblemen i Asien, Afrika och Latinamerika — åtminstone i den svenska debatten — så har utvecklingen i de senare fortsatt stor betydelse för vårt vidkommande.

Befolkningsutvecklingen, miljöfrågorna, migrations- och flyktingproblemen är exempel på centrala frågor som har betydelse långt utöver de regioner där problemen uppstår. Det krävs internationell samverkan. Därmed påkallar de en helhetssyn på våra förbindelser med u-länderna för att beakta bistånd tillsammans med andra aspekter av den svenska politiken och för att samordna Sveriges agerande i internationella fora.

Behovet av bistånd är omätbart och uppträder i många former. Det finns behov av katastrofinsatser till följd av mänskliga orsaker såväl som av naturens verkan; det finns behov av långsiktiga insatser för att motverka fattigdom, såväl i länder med låg BNP per capita som i något rikare länder där stora folkgrupper lever under svåra förhållanden. Stöd till demokrati och mänskliga rättigheter är särskilt viktigt i en tid då flera länder bryter med sitt omedelbara förflutna och utvecklas i demokratisk riktning. Det finns också en stor efterfrågan på samarbete med svenskt näringsliv för uppbyggnad av infrastrukturen i u-länderna och Östeuropa, och det finns en efterfrågan på samarbete med det svenska näringslivet för tekniköverföring, management och marknadsutveckling.

Detta ställer biståndet inför svåra dilemman. Det finns oändliga behov men medelstillgången är starkt begränsad. Utredningen menar att det är viktigt för biståndet att kunna möta skilda typer av behov och efterfrågan och det är nödvändigt att många delar av det svenska samhället aktiveras i biståndssamarbetet. Ingen har monopol på att uttolka vad som bäst behövs i biståndet, och det går heller inte att entydigt mäta och värdera skilda typer av behov. Biståndsadministrationen måste besitta förmågan att skraddarsa sin roll efter krav, och den bör flexibelt kunna svara mot skilda och snabbt varierande behov.

Kapitel 2 behandlar det svenska biståndets organisation, arbetsformer och roller, samt redogör för centrala begrepp och det bilaterala biståndets utveckling. SIDA bildades 1965. Det innebar att biståndet koncentrerades till ett organ. Under slutet av 1960-talet och 1970-talet expanderade SIDA samtidigt som volymerna bistånd ökade. 1970 inrättades Utrikesdepartementets avdelning för internationellt utvecklingssamarbete och huvudansvaret för u-landspolitiken samlades därmed till UD. Under senare delen av 1970-talet har det inrättats flera andra biståndsorganisationer. Vissa tendenser kan utläsas i det bilaterala biståndet från 1980/81 och framåt:

- Antalet länder som mottar svenskt bistånd har ökat.
- Antalet länder som mottar ett stort långsiktigt svenskt bistånd har ökat.
- Det landransfinansierade biståndets andel av det totala svenska biståndet till programländerna och av det totala bilaterala biståndet har minskat.
- Den andel av det svenska bilaterala biståndet som utbetalas genom BITS, SAREC och SwedeCorp (IMPOD/SWEDFUND) har ökat (från 1985/86 och framåt är andelen förhållandevis konstant) och verksamheten har breddats.
- I allt fler mottagarländer är ett flertal svenska biståndsmyndigheter verksamma samtidigt.

Kriterierna för arbetsfördelningen mellan biståndsmyndigheterna är två. För det första skiljer sig de två största organisationerna, BITS och SIDA åt vad gäller arbetssätt. SIDA är huvudsakligen utrustad för att ge långsiktigt bistånd till de fattigaste länderna. Men SIDA är också kanalen för t.ex. katastrofbistånd och stöd genom enskilda organisationer. BITS arbetar med kortare insatser där samarbetslandet har huvudansvaret för upphandling och styrning av projekten. BITS är aldrig självt kontraktspartner till svenska företag och organisationer. Därmed arbetar BITS huvudsakligen i de något mindre fattiga u-länderna, eller i sådana länder där samarbetslandets förmåga att förhandla med och styra leverantörer är god.

Det andra kriteriet för arbetsfördelning gäller sektorer. Både BITS och SIDA kan i princip stödja insatser inom alla samhällssektorer. Organisationsutredningen 1990 menade att Sverige som ett modernt industriland har två huvudområden av "kunskapsmassa" som är särskilt intressant för u-länderna, nämligen industri och forskning. SAREC inrättades i preliminär form redan 1975 och blev myndighet 1979. Det har till uppgift att främja forskning i u-länderna. SwedeCorp inrättades 1991 som en sammanslagning av SWEDFUND, IMPOD och SIDA:s industribyrå. Det innebär att det tidigare fragmenterade industribiståndet samlades till ett organ. SwedeCorp är en myndighet, men den förra stiftelsen SWEDFUND finns kvar i form av ett aktiebolag med investeringar i joint-venturebolag mellan svenska företag och företag i u-länder. Bistånd som har med forskning och industri att göra skall följaktligen gå genom dessa organisationer. BITS och SIDA finansierar undantagsvis insatser som berör dessa områden.

Utredningen har gjort en kort internationell jämförelse. Ett fåtal länder har enbart en biståndsorganisation, men de flesta länder har flera. Grunderna för arbetsfördelning varierar. Det är bara Sverige som har en arbetsfördelning explicit baserad på arbetssätt och roller. Det finns dock inga internationella jämförelser som talar om fördelar och nackdelar med de skilda organisationsformerna. Den övergripande svenska arbetsfördelningen i biståndet fungerar i praktiken relativt väl — även om det finns vissa överlappande arbetsområden.

Kapitel 3 behandlar styrning och samordning. Den arbetsfördelning som beskrevs i kapitel 2 ger upphov till styrning och samordning. Detta är två vida begrepp som delvis överlappar varandra. En del samordning sker genom styrning och en del styrning sker i form av samordning. Utredningen betonar att biståndet är en miljö som är rik på styrning — det är en "styrtät" miljö. Det innebär att många skilda intressenter strävar efter att påverka medelsanvändningen. Utredningen uppmärksammar främst riksdagens och regeringens styrning. Denna tar givetvis sin utgångspunkt i samhällets uppfattningar om biståndets roll och behov. Biståndet styrs mot de biståndspolitiska målen, till enskilda länder, och med avseende på biståndskanal. Både riksdag och regering har med andra ord många variabler att styra med. Utredningen anser att det finns ett behov att prioritera några centrala styrvariabler med hög effekt.

Budgetprocessen, från myndigheternas anslagsframställan, via regeringens budgetproposition, utskottsbehandling och votering i riksdagen till regleringsbrev är central. Utredningen har granskat styrinnehållet i budgetprocessen de senaste fem åren. De viktigaste förändringarna i biståndet har reflekterats i budgetprocessen och varit föremål för diskussion mellan dess olika led. Det gäller landramarnas storlek och fördelning, tillkomsten av nytt mål för biståndspolitik, organisationsförändringar, ökning av några anslagsposter, tillkomst av nya uppgifter för myndigheterna och "inbromsning" av verksamheten på andra områden. Budgetprocessen är viktig för att styra myndigheterna, men de olika instrumenten behöver utnyttjas mer effektivt. Resultatredovisningen måste förbättras, och detta utgör ett viktigt led i den nya mål- och resultatstyrningen. Utredningen föreslår att alla myndigheterna tilldelas medel under egna anslag, att förvaltningsanslag och verksamhetsanslag behandlas i nära samband, samt att fördelningen av det samlade biståndet på länder redovisas mer utförligt.

Utredningen har sett över de fyra myndigheternas styrelser. Dessa är avpassade efter myndigheternas arbetssätt och fyller sinsemellan olika funktioner. Beträffande ansvar och uppgifter noterar utredningen att enligt de instruktioner som för närvarande gäller för biståndsmyndigheterna har SIDA:s styrelse beslutanderätt enligt vad som anges i verksförordningens 13 §. För BITS, SAREC och SwedeCorp har styrelserna beslutanderätt utöver detta också i vissa andra frågor som rör verksamhetens inriktning och omfattning i olika samarbetsländer, större insatser mm.

Utredningen konstaterar att en styrtät miljö ställer stora krav på samordning. Det faktum att riksdag och regering förfogar över många styrvariabler gör också att samordningsarbetet blir relativt omfattande. Samordningsinstrument kan delas in i två typer; dels formella/hierarkiska och dels informella/icke-hierarkiska. Med de formella/hierarkiska samordningsinstrumenten avses t.ex. organisationsuppdelning, standardisering av kunskapsområden, handlägningsprocedurer, roller m.m. Den hierarkiska samordningen av biståndet är viktig och utredningen anser att den bör utnyttjas i största möjliga utsträckning. En del av de samordningsproblem som fallstudierna illustrerar härrör snarare ur brott mot den hierarkiska samordningen.

Den icke-hierarkiska/informella samordningen består av många skilda instrument, t.ex. kommittéarbete, projektgrupper, mer eller mindre formaliserade utbildningsinsatser och system för ländersamordning. De informella personkontakterna mellan handläggarna spelar också en viktig roll för samordningen av systemet i sin helhet. Utredningen pekar på några viktiga instrument för effektiv samordning som kan utnyttjas mera, men betonar samtidigt vikten av att använda och efterleva den hierarkiska samordningen av systemet.

Som fenomen betraktat kan samordning lätt generera krav på mera samordning och kostnadseffektiviteten avtar därmed drastiskt. Man bör därför vara försiktig med att införa nya samordningsinstrument.

Kapitel 4 behandlar samarbetet med enskilda länder. Biståndsmedel kan

nå ett samarbetsland på flera sätt; som landrambaserade resursöverföringar, genom enskilda organisationer, som kontraktsfinansierade avtal med svenska leverantörer, som katastrofbistånd, eller som stöd berett i särskilda former, t.ex. för demokrati och mänskliga rättigheter. De av riksdagen beslutade landramarna har kommit att få allt mindre betydelse för att bestämma biståndsvolymen för ett visst land. I det största mottagarlandet utgör landramen enbart ca hälften av utbetalade biståndsmedel. Utredningen föreslår att allt bistånd tydligare redovisas samlat och att regeringen kommer in på ett tidigt stadium i förhandlingarna med det mottagande landet om villkor och inriktning på utvecklingssamarbetet. Utredningen föreslår införandet av landstrategier som nytt styrnings- och samordningsinstrument. Därmed skapas förutsättningar för ett mera decentraliserat beslutsfattande för den fortsatta beredningen och genomförandet av insatserna.

Utredningen visar att samarbetet med enskilda länder kan ha många former, t.ex. avseende långsiktighet, typ av aktörer, arbetsinsats, planeringsbarhet och samordningsbehov. Utredningen menar att biståndsgörarna bör ha stor frihet att finna lämpliga former för landsamarbeten, och att dessa relateras till de övergripande landstrategier som beslutas av regeringen.

Kapitel 4 tar även upp det betalningsbalansinriktade biståndet. Dessa resursöverföringar spelar en viktig roll i att understödja en ekonomisk reformpolitik, som regel enligt överenskommelser med Världsbanken och IMF. Stödet är idag fördelat på två poster; dels finns benämningen importstöd inom landramarna och dels finns en särskild anslagspost som beslutas av regeringskansliet. Utredningen föreslår att dessa stödformer sammanförs i en anslagspost under SIDA:s anslag genom att importstödet lyfts ut ur landramarna. Stödet bereds av SIDA och föreläggs regeringen för beslut. Därmed åstadkommes en förenkling i styrning av stödformen och administrativ rationalisering. Landramarna upptar en allt mindre andel av biståndet. Genom utredningens förslag ges riksdagen bättre möjligheter att yttra sig över det samlade biståndet till enskilda länder. Utredningen föreslår att landramarna ej avtalsfästs med mottagarländerna. Långsiktigheten befästs i de olika avtalsfästa sektor/projektinsatserna. All sådan långsiktig verksamhet sammanförs i planeringsramar.

Kapitel 5 behandlar bistånd på infrastrukturområdet. Utredningen redogör för biståndet och diskuterar sektorns betydelse i utvecklingsprocessen. Vidare redovisas erfarenheter av hur biståndet skall utformas för att få bästa effekt. Begreppet infrastruktur åsyftar vanligen ett sammanhängande system av investeringar som bildar underlag för andra aktiviteter. Exempel är vägar och telenät, vilka möjliggör transporter och kommunikationer. Inom en region bildar infrastrukturen ett nätverk som håller ihop t.ex. bostads- och arbetsmarknader. Mellan regioner skapar den ett nätverk för flöden av information, varor och finansiella tillgångar.

Den gängse definitionen av infrastruktur innebär kapitalkrävande fasta anläggningar, där huvudelementet är någon form av investering. Men

Projektländer	övriga länder som mottar svenskt bistånd
Basprogram	summan av långsiktig verksamhet genom SIDA i enskilda programländer/regioner
Planeringsramar	planerad biståndsvolym av basprogram för enskilda programländer/regioner
Landprofil	instrument för kartläggning av utvecklingssituationen i ett land eller i en region och för inventering och avstämning mellan olika aktörer
Landstrategi	nytt instrument för styrning och samordning av det samlade svenska biståndet till ett enskilt programland. Landstrategin sammanfattas i ett dokument med angivande av övergripande mål för vad Sverige vill uppnå med biståndet till ett enskilt land och utgör därmed också en plattform för regeringens styrning och myndigheternas överväganden och planering.

- Mot bakgrund av den förväntade utvecklingen i världen är det sammanfattningsvis utredningens bedömning att bl.a. följande **faktorer** kommer att vara av **betydelse för styrning och samordning** av biståndet:
 - mottagarländernas prioritering av egna resurser och viljan och förmågan att genomföra nödvändiga reformer är avgörande för biståndets möjligheter att bidra till förändringar. Den faktiskt förda politiken i de enskilda länderna, erfarenheter av tidigare samarbete, bedömning av realistiska förutsättningar för samarbetet inom olika områden tilldelas därmed ökad vikt vid bedömningen av biståndet,
 - flera intressenter kommer att vilja påverka utformning och inriktning av biståndet, såväl i mottagarländerna som i Sverige och internationellt. Skilda behov och förutsättningar i mottagarländerna är en central utgångspunkt. Likaså är ett brett engagemang i biståndet och utnyttjandet av den svenska resursbasen, där den är konkurrenskraftig, viktigt i det fortsatta utvecklingssamarbetet. Internationella åtaganden och integrationen i Europa ökar samordningsbehovet,
 - prioriteringsfrågorna i biståndet blir viktigare,
 - mångfalden i biståndet och långsiktigheten i engagemanget kräver god överblick och tydlig rollfördelning. Stora krav kommer att ställas på kompetens och sakunderlag för en ändamålsenlig styrning,
 - det ställs större krav på att styrningen är tydlig och klar, inriktad på att ange färdriktning och kopplad till möjligheten att redovisa resultat,
 - tydlig styrning innebär att behovet av formell samordning minskar. Behovet av informell samordning kan dock förväntas öka. Utredningen

diskuterar kostnadseffektiva vägar för sådan samordning.

- Vad beträffar **riksdagens insyn och inflytande** föreslår utredningen:
 - förbättrad redovisning i ett tillbakablickande perspektiv av det samlade svenska biståndet. Det påbörjade utvecklingsarbetet beträffande budgetpropositionens faktabilaga bör fortsätta,
 - ökad tydlighet i ett framåtblickande perspektiv i budgetpropositionen, där mål för biståndet och villkor för stöd tydligt bör framgå,
 - ökad tydlighet i anslagsstrukturen med anslag för varje myndighet, färre anslagsposter där det land/regiondestinerade långsiktiga biståndet redovisas för regioner och planeringsramar för enskilda länder samt tydligare koppling mellan verksamhets- och förvaltningsanslagen.
- Beträffande **biståndsmyndigheterna** föreslår utredningen följande:
 - tydlig verksamhetsfördelning enligt förhärskande arbetssätt och sektorer, vilket innebär att den tyngdpunktscentrering som finns idag för myndigheternas verksamhet vidmakthålls så långt det är möjligt,
 - arbetssätt och ämnesprofil bör tydligare återspeglas i kompetensutvecklingen inom myndigheterna,
 - samordningsproblem som kan bli följden av statsmakternas ambitioner att bredda samarbetet med deltagande av flera biståndsmyndigheter kan lösas genom klarlägganden för biståndet till enskilda länder i budgetpropositionen och/eller landstrategier,
 - mer systematiskt samråd mellan myndigheterna under ledning av statssekreteraren vid utrikesdepartementets avdelning för internationellt utvecklingssamarbete,
 - besparings- och rationaliseringsmöjligheter inom det administrativa fältet genom ökad samverkan bör tillvaratas,
 - förutsättningar för ökad samordning bör främjas genom t.ex. informella samrådsgrupper,
 - tillkomsten av kommittén för utvärdering och analys av effektiviteten inom biståndsområdet ger tillfälle till samordning och samråd.
- Inom **infrastrukturområdet** föreslår utredningen följande:
 - åtgärder bör vidtas för att stärka biståndsmyndigheternas kapacitet att hantera infrastrukturbiståndet. För SIDA:s del kan det innebära förstärkt kompetens i fråga om upphandling, styrning, utvärdering av insatser inom projektledning, marknadsanalys, finansiering av investeringar, underhåll och drift, reglerings- och kontrollfrågor m.m. För BITS del krävs god kompetens vad gäller finansiering och projekthantering samt erfarenhet av utvecklingssamarbete. Kännedom om utvecklingsbankernas funktionssätt blir allt viktigare. SwedeCorp kan behöva vidga kompetens på områden för start och drift av tjänsteföretag,
 - SIDA:s tekniska kompetens inom energi, tele, vägar bör göras tillgänglig för de övriga myndigheterna,
 - projektgrupper med deltagande av berörda myndigheter bör bli ett naturligt samordningsinstrument i arbetet med stora projekt,
 - anslagsfinansierade biståndskrediter skulle i mindre kreditvärda länder kunna vara ett komplement till u-krediterna och det rena gävbibi-

- ståndet. Denna fråga bör bli föremål för översyn med belysning av för- och nackdelar,
- vad beträffar de nya reglerna för u-krediter inom consensus-överenskommelsen bör Sverige nog följa den prövning som sker inom OECD,
 - en översyn bör göras angående hur den svenska resursbasen på det finansiella området kan göras tillgänglig för mottagarländerna.
 - Vad beträffar **styrning** av biståndet bör följande principer vara vägledande:
 - verksamhet och ärenden som normalt kan betraktas som myndighetsärenden och som har delegerats till en myndighet bör beredas och beslutas av myndigheten,
 - beslut rörande verksamheter av policykaraktär bör i likhet med idag normalt fattas av regeringen. Beredning och uppföljning bör dock skötas av myndigheterna,
 - existerande styrinstrument, med föreslagna förändringar, bör användas i så stor utsträckning som möjligt.
 - Utredningen föreslår att:
 - budgetprocessen utnyttjas som det centrala styrnings- och samordningsinstrumentet,
 - budgetpropositionen ges en klarare struktur och förslagen till riksdagen en tydligare utformning,
 - regleringsbrevet som grundas på regeringens förslag och riksdagens beslut rörande biståndet ges ökad vikt som styrinstrument,
 - mer permanenta regler för olika verksamheter beslutas i särskild s.k. handläggningsordning
 - ökad delegering sker till myndigheterna rörande beslut i enskilda insatser,
 - ökad vikt läggs vid resultatredovisning,
 - landstrategier införs som styrnings- och samordningsinstrument för samarbetet med enskilda programländer. Det innebär färre antal landgenomgångar med regeringsbeslut (vart tredje år jämfört med vartannat år idag), vilka också kan spridas över året på ett bättre sätt än idag,
 - regeringsöverläggningar med programländerna rörande policyfrågor blir en viktig del i landstrategiarbetet,
 - verksamhetsplanerna utformas så att de kan bli ett tydligare prioriteringsinstrument.
 - Beträffande **myndigheternas styrelser**
 - noteras att styrelsernas mandat beträffande beslutsrätten varierar,
 - föreslås att regeringskansliets representation i BITS styrelse reduceras.
 - **Utrikesdepartementets avdelning för internationellt utvecklingssamarbete** bör enligt utredningens förslag ägna uppmärksamhet åt bl.a. följande:
 - helhet och överblick dels därför att departementets samordnande roll blir viktigare för svenskt agerande i internationella fora (FN, EG m.fl.), dels för att åstadkomma god kvalitet i besluten,

- bedömning av situationen i vart och ett av mottagarländerna,
- bedömning av vilka realistiska möjligheter de större mottagarländerna har att tillgodogöra sig bistånd,
- noggrann prövning av de långsiktiga målen för svenskt bistånd och prioriteringar mellan dessa,
- planering och metodik för mål- och resultatstyrning,
- ökad delegering till myndigheterna och till ambassaderna.

Sammantaget leder detta till krav på bättre planeringskapacitet och kompetens. Detta bör beaktas vid rekrytering och förutsätter också förbättrad kontinuitet i personalhänseende. En ökad delegering till och utnyttjande av personal inom ambassaderna bör vara ett viktigt led i kompetenshöjningen. En intern arbetsgrupp föreslås närmare se över dessa frågor.

- Beträffande **fältadministrationen** lägger utredningen följande principförslag:

- grundstrukturen bör vara enchefsmyndighet,
- ett gemensamt administrativt system bör tillämpas.

En integration ställer ökade krav på samråd mellan UD och myndigheterna i frågor som rör personalpolitik, verksamhetsplanering m.m. Det krävs också ökad uppmärksamhet på utbildningsinsatser. Den föreslagna integrationen beräknas fullt genomförd möjliggöra besparingar på upp till 20 milj. kr. per år. Utredningens förslag bör närmare preciseras och mer detaljerade riktlinjer utarbetas.

- Beträffande **verksamhetsplaneringen** anser utredningen att:

- landstrategier som ett viktigt prioriteringsinstrument bör utgöra en naturlig grund för verksamhetsplaneringen, vilket bl.a. innebär att mer utförliga verksamhetsplaner upprättas för samarbetet med länder för vilka landstrategier nyligen utformats,
- ett dokument bör utarbetas. SIDA:s myndighetsspecifika plan redovisas för sig,
- beträffande utrikesförvaltningen behövs förbättringar i fråga om departementets direktiv baserade på insända verksamhetsplaner. Den bilaterala enheten vid avdelningen för internationellt utvecklingssamarbete skulle kunna tilldelas primärt ansvar att inom UD biträda administrativa avdelningen med samordning av svenska intressen vid upprättandet av den UD-specifika delen av verksamhetsplanen. Detta bör gälla för de länder där biståndet utgör det viktigaste inslaget i samarbetet.

- Beträffande **givarsamordning** föreslår utredningen att Sverige skall:

- verka för att bistånd ges i sådana former som underlättar en samordning,
- genom tekniskt bistånd och på annat sätt stärka mottagarländernas egen förmåga till samordning,
- aktivt se över möjligheterna till samfinansiering när nya insatser förs på tal eller omförhandlas. En sådan samfinansiering bör naturligen innebära att givarna samordnar insatserna inom ramen för verksamheten,
- aktivt verka för ökad givarsamordning på platsen. Det kan ske genom

- att organisationer inom FN eller Världsbanken tar på sig mer av samordnande funktioner eller att den största givaren inom en viss sektor tar ökat ansvar för givarsamordning,
- tillmäta policyfrågor i biståndet ökad vikt. Det normativa arbetet i OECD/DAC och i FN blir allt viktigare. Den tilltagande Europaintegrationen talar för betydelsen av ett nära samarbete med länder med likartad biståndspolitik,
- verka för att det nordiska samarbetet bedrivs med tyngdpunkt på ett informellt, flexibelt nätverk och med en sammanhållande kärna av ansvariga enheter vid departement/myndigheter i de olika länderna.
- **Beträffande samarbetet med programländerna** föreslår utredningen att:
 - landramarna ej avtalsfästs med mottagarlandet och därmed blir planeringsramar,
 - långsiktig sektor- och/eller projektbunden verksamhet inom nuvarande landramar ges beteckningen "basprogram",
 - planeringstekniken som tillämpas med landramar idag i huvudsak kan gälla för basprogrammet med de ändringar införandet av landstrategier kan innebära,
 - åtagandevolyt för projekt/sectoravtal kan höjas upp till fem gånger den för enskilda länder aktuella planeringsramen i syfte att främja nödvändig långsiktighet i den projekt/sectorbundna verksamheten,
 - importstödet successivt lyfts ut ur landramarna och sammanförs med betalningsbalansstöd, vilket underlättar en sammanhållen policy för sådant stöd, som kan lämnas till såväl programländer som andra mottagarländer,
 - långsiktig landdestinerad verksamhet inom nuvarande anslagsposter för demokrati, miljö, katastrofer, särskilda program överförs till basprogrammet och ingår därmed i planeringsramarna.
- **Formerna för biståndssamarbetet med Östeuropa** bör ses över. Följande frågor bör ägnas särskild uppmärksamhet:
 - ansvarsfördelning och samordning inom regeringskansliet,
 - besluts- och styrformer,
 - kompetenskrav i biståndsförvaltningen,
 - arbetsfördelning mellan myndigheterna,
 - fältadministrationen - dess roll och krav på kompetens.

Kapitel 1

Allmänna utgångspunkter

1.1 Bistånd i en värld i förändring

Avspänningen och det kalla krigets slut, frigörelsen i Central- och Östeuropa och Sovjetunionens upplösning ger nya möjligheter men innebär också risker. Energi och resurser kan frigöras för långsiktig utveckling. FN och utvecklingssamarbetet i stort har bättre möjligheter än tidigare att bidra till förbättringar i världen. Samtidigt som freden fått en verklig chans på många håll har nya oroshärdar dykt upp, bl a som effekt av lättnader i länder med tidigare hårt förtryck. Etniska motsättningar kommer i dagen. I vissa länder har motsättningarna övergått i rena krigshandlingar med tilltagande flyktingströmmar.

Världens länder har blivit alltmer beroende av varandra. Genom ny teknologi har informationsflödet blivit snabbare och mer universellt. Handeln har vuxit som andel av världens samlade produktion och de finansiella strömmarna rör sig snabbt mellan länder och regioner. De globala miljöhoten är ett tydligt uttryck för de gemensamma utmaningarna. Skuldproblematiken, migrations- och flyktingfrågorna men också frågor som AIDS och narkotika visar att problemen måste åtgärdas i samverkan. Den rika världen går inte opåverkad av utvecklingen i den fattiga världen. Tvärtom kommer allt fler rapporter som klargör sammanhangen och varnar för att om inte gemensamma krafttag tas för att upprätta framtidstro i de fattiga länderna kommer det att bli omöjligt att skapa en hållbar global utveckling. FN:s miljökonferens 1992, UNCED, fastslog de nära sambanden mellan miljö och utveckling.

De globala problemen kan inte på något enhetligt sätt grupperas i nord/syd-frågor. Det finns stora regionala skillnader. Många u-länder, inte minst i Sydostasien visar på en stark ekonomisk utveckling, medan andra regioner, främst Afrika, påvisar stagnation eller tillbakagång.

Utvecklingen bestäms av många olika faktorer. Länderna påverkas i olika hög grad av internationella förändringar och har olika förmåga att anpassa sig till dessa förändringar liksom att kunna dra nytta av nya utvecklingstendenser. Trots protektionistiska tendenser är världsekonomin ändå i stort integrerad. Historien har visat att detta kan utsätta länder

växande ömsesidiga beroenden har ställt utvecklingssamarbetet inför nya möjligheter och utmaningar. Komplexiteten och ömsesidigheten i problematiken säger oss också att olika försök att genom biståndet ge verksamma bidrag till förändringar kräver helhetssyn på problemen där viktiga samband klarläggs. Isolerade insatser för att lösa akuta eller mer långsiktiga problem riskerar att misslyckas, om man på mottagar- eller givarsidan inte tillräckligt beaktar sammanhangen.

Mot bakgrund av behoven är det internationella biståndet helt otillräckligt. OECD-länderna ger i genomsnitt endast 0,35 % av BNP i bistånd. FN:s officiella mål är 0,7 %. Stödet är inte heller relaterat till grad av fattigdom hos mottagaren. De 10 länder som hyser 70 % av världens fattigaste mottar endast en fjärdedel av biståndet. Stora summor går till rikare länder i t ex Mellanöstern med höga militära utgifter. En stor del av det samlade biståndet går till olika i-länders allierade. Endast en mindre del av biståndet går till direkta satsningar på grundutbildning, bashälsovård, rent vatten och föda. UNDP hävdar att endast ca 10 % av det multilaterala biståndet och 6,5 % av det bilaterala biståndet går till sådana ändamål. Här bör emellertid beaktas att även insatser med andra rubriker, t ex miljö, infrastruktur, förvaltningsstöd ofta har kopplingar till basbehoven.

OECD/DAC konstaterar för 1992 en avtagande biståndsvolym, för första gången även i nominella termer. Man skönjer också en trend att en minskad del av det totala biståndet kanaliseras genom det multilaterala systemet. Det statsfinansiella läget i givarländerna har framtvingat besparingar. Tvivlen på biståndets effektivitet kan i vissa länder också vara en bidragande faktor.

Konkurrerande intressen och områden för utnyttjandet av biståndsmedel ökar. Behov av insatser i Central- och Östeuropa blir mer akuta. Även i fall där givarländerna lagt till additionellt bistånd för stöd till Central- och Östeuropa har man ofta valt att använda samma förvaltningsapparat för biståndet. Det ställer ökade krav på prioriteringar av knappa administrativa resurser på givarsidan. Att hjälpa u-länderna att svara upp till internationella överenskommelser inom miljöområdet ingår i nya internationella åtaganden. Nya konflikthärdar i världen kräver humanitära insatser, stöd till flyktingströmmar och hjälp till återuppbyggnad.

Viktiga lärdomar kan dras av biståndets 30-åriga historia. Biståndets syfte är — och har varit — att ge hjälp till självhjälp. Det var tänkt som ett tillskott till u-ländernas eget sparande och utvecklingsansträngningar. Genom kunskapsöverföring och ökade investeringar i infrastruktur, undervisning, hälsovård, jordbruk och industri skulle biståndet kunna ge viktiga bidrag till ländernas utveckling. Det var också ungefär så biståndet fungerade under 1960- och 1970-talen. Det var årtionden av stark utveckling i många länder, med omfattande förbättringar i framför allt hälsovård och undervisning som fick effekter på genomsnittslivslängden, barnadödligheten, läskunnighet mm. Vad man inte tillräckligt beaktade var de enskilda ländernas förmåga och kapacitet att driva och underhålla de nysatsningar som gjordes.

Verkliga förändringar krävde uppmärksamhet på de strukturella orsakerna för att få till stånd tillväxt genom ökad produktivitet i näringsliv och samhälle. En viktig lärdom är samspelet mellan stat och marknad. Konkurrenskraftiga marknader är viktiga för produktions- och produktivitetsökning. De är dock inte tillräckliga. De kräver, för att vara effektiva, inte bara en överordnad ekonomisk politik som främjar inhemsk produktion och ökad produktivitet, utan också legala system och strukturer som bara staten kan garantera.

Med förändringarna i Östeuropa kom frågan om folkviljan och demokratisk utveckling att mer påtagligt sätta sin prägel på utvecklingssamarbetet. En hållbar, långsiktig utveckling som värnar om de svaga kräver inte bara ekonomiska reformer. Lika viktigt är förändringar i den politiska miljön.

Sammantaget har denna utveckling medfört förskjutningar i det internationella biståndet. Ökad vikt har kommit att läggas på ländernas egna ansträngningar till utveckling. Frågan om insyn, ansvar och effektiv ledning (transparency, accountability, good governance) har kommit i förgrunden liksom rättsstatens roll. Den faktiskt förda politiken tillmäts ökad betydelse. De planer och mål som regeringen i mottagarlandet säger sig vilja uppnå är viktiga, men det är vad som faktiskt uträttas som blir intressant.

Nyckelfrågor med detta betraktelsesätt blir att identifiera samband mellan regeringars politik och utveckling. Här kommer frågor in rörande regeringars legitimitet och kompetens, tillgängliga instrument i form av institutioner, personal och policies samt effekter av stöd utifrån.

1.2 Resultat och konditionalitet

Biståndet till tredje världen ifrågasätts alltmer. Få förnekar skyldigheten att bistå människor i akut nöd. Men när det gäller det långsiktiga stödet för utveckling är meningarna delade, trots att de två frågorna hänger nära samman.

Biståndet har kommit att ifrågasättas inte bara utifrån mer ideologiska ställningstaganden om statens roll och den offentliga sektorns verksamhet. Det har också ifrågasatts utifrån utvecklingen i u-länderna. Vad har biståndet egentligen åstadkommit? Har inte snarare biståndsberoendet ökat för de fattiga länderna? Vad blir det av biståndets vackra målsättningar? Bistånd från regering till regering kritiseras som ineffektivt. Lösningen anses ligga i de enskilda organisationernas verksamhet eller att marknadskrafterna ges friare spelrum.

Kritiken har bemötts med olika åtgärder från biståndsansvariga. Inom OECD/DAC bedrivs arbete för att utvärdera och dra slutsatser av de samlade erfarenheterna och utveckla bästa praxis inom olika verksamhetsområden som grund för normer och regler. Det rör områden som befolk-

ning, miljö, urbanisering, utbildning, utvärdering, regionalt samarbete mellan u-länder och frågor om effektivt regeringsutövande. Konsultativa gruppmöten för enskilda länder under ordförandeskap av Världsbanken har alltmör kommit att inta en ledande roll i dialogen om utvecklingspolicy mellan givare och mottagare. På svenskt initiativ har en omfattande nordisk analys genomförts av FN:s arbete inom det ekonomiska och sociala området och inom katastrofområden. Behovet av effektivare samordning aktualiseras med ökad kraft. Många länder dignar under trygande områden. Olika metodik och krav på upphandling, teknikval, redovisning etc. lägger ytterligare börd på en ofta svag förvaltning.

Världsbanken, IMF och UNDP bör vara de ledande organisationerna i arbetet för effektivare samordning. Konsultativa gruppmötena i ordning av programstöd är sådana exempel. Beträffande de särskilda program som riktar sig till fattiga länder som genomför ekonomiska strukturreformer har Sverige fått som särskild uppgift att ta fram metoder och underlag för hur nedskärningar i den offentliga förvaltningen skall kunna ske utan att alltför allvarligt skada viktiga funktioner. I den dialog som regelbundet sker med mottagande länder diskuteras också budgetfördelning, t.ex. ländernas satsningar på militärutgifter i förhållande till andra områden.

UNDP har i sina senaste årsrapporter (Human Development Report) lyft fram frågan om gott regeringsutövande (good governance) och jämfört satsningar på militär verksamhet med sociala satsningar. Ett Human Development Index har införts för jämförelse av ländernas utveckling, i vilket inkomst kombineras med förväntad livslängd och deltagande i utbildning och läskunighet. OECD/DAC:s högnivåmöte i december 1992 i gott regeringsutövande och effektiv resursutnyttjande. Dessa frågor tas i ökad utsträckning i beaktande i biståndet.

I OECD/DAC har slutsatsen dragits att mot bakgrund av de väldiga utmaningarna på utvecklingsområdet, särskilt med beaktande av de ansträngningar som görs för ökad demokratisering och ekonomiska strukturreformer i u-länderna, krävs väsentligt ökad utvecklingsresurser såväl kvantitativt som kvalitativt. Behoven måste också sättas i relation till möjligheterna att effektivt utnyttja biståndet, något som kan variera mellan olika länder och områden. Man konstaterar dock att även med beaktande av dessa frågor överstiger behoven och möjligheterna vida de nuvarande nivåerna för biståndet.

Man kan också notera en ökad samsyn mellan givare och mottagare om målen för en hållbar utveckling och medel för att uppnå dessa, där marknads betydelse betonas liksom åtgärder för att effektivisera ledning och kontroll och för att främja det folkliga deltagandet.

Ökade krav på att prestera resultat i biståndet medför också att utvärderingsfrågorna får ökad uppmärksamhet liksom former för att presentera och informera om biståndet. Det bör dock betonas att biståndet endast är

en av flera faktorer som påverkar utvecklingen. Mottagarlandets politik och förmåga att genomföra insatserna är avgörande för det slutliga resultatet. Effekter av vissa insatser kan utvärderas och bedömas först efter lång tid. Mycket av biståndet avser stöd till processer och för detta krävs utveckling av resultatmät och metoder. Olika givare, däribland Sverige, står inför frågor om hur man kan utveckla resultatredovisningen i biståndet.

Frågor om mottagarlandets egna prioriteringar av utvecklingsresurser väger tyngre vid biståndsgivarnas bedömning och övervägande. Mål- och resultatstyrning får ökad betydelse i biståndet. Ökat stöd till reformprocesserna ställer krav på helhetssyn hos givaren och innebär att kravställandet på mottagaren flyttas upp till den övergripande utvecklingspolitiken. Det innebär också att behov av och krav på samordning av biståndet ökar.

Utvecklingen i mottagarländerna med ökad politisk öppenhet och ekonomiska reformer, men också en ökad insikt hos givarna om biståndets möjligheter och begränsningar medför att det nu bör finnas förutsättningar för en mer uppriktig dialog mellan givare och mottagare inriktad på för utvecklingen centrala problem. Biståndet är ett ömsesidigt åtagande. Om inte mottagaren gör vad som ankommer på denne är det inte självklart att givaren genom mer insatser ska få verksamheten att fungera. Resultatet kan bli ett bevarat eller ökat biståndsbetende. Ambitionsnivån måste anpassas efter förutsättningarna. Vilken typ av långsiktigt stöd är givarna, däribland Sverige, villiga att ge de fattiga länderna även efter det att reformprogrammen fullföljts? Ambitionsnivån måste givetvis anpassas efter förutsättningarna i de enskilda länderna. Därmed inte sagt att det inte finns utsikter för nya mistag i biståndet, där biståndsgivarnas ambitioner inte visar sig ha den förankring och de förutsättningar hos mottagaren som krävs för hållbarhet.

1.3 Det svenska biståndet

Biståndsviljan hos det svenska folket har legat på en hög nivå under många år. 1991 ansåg 66 % av de tillfrågade i SCBs årliga undersökning av biståndssynen att biståndet borde vara på samma nivå eller öka. 1992 har emellertid den siffran sjunkit till 54 %. Samtidigt anser 38 % att biståndet bör minska jämfört med 27 % i den föregående mätningen. Liksom tidigare år visar undersökningen att stödet för biståndet är större bland kvinnor än bland män och att yngre är mer biståndspositiva än medelålders och äldre.

Den relativt kraftiga nedgången i opinionen under det senaste året kan sannolikt till betydande del förklaras av den ekonomiska lågkonjunktturen och den ökade arbetslösheten. Kritiken mot biståndet och ifrågasättandet av dess effektivitet kan också vara en bidragande orsak.

Enligt utredningens mening ligger det en hel del i den kritik som

framförts mot biståndet, där man anser att Sverige tidigare borde ha reagerat mot avarter i u-länderna, som t ex stark centralstyrning av ekonomin, ineffektiva statliga bolag och begränsningar i åsiktsfrihet. Om ett land för en snedvridande utvecklingspolitik kan effekterna förstärkas av biståndet. Sverige, i likhet med många andra givare, insåg inte tillräckligt tidigt svagheterna i den politik som fördes i t ex många afrikanska länder.

Biståndet — med syftet att vara en hjälp till självhjälp — måste ständigt anpassas till yttre förändringar. I det svenska biståndet har också ett aktivt förändringsarbete bedrivits såväl organisatoriskt som ifråga om inriktning av verksamheten. I många fattiga länder har biståndet fått krisanpassas. I andra åter ges möjligheter till utvecklingsamarbete i nya former och på mer jämbördig basis.

1988–1989 utarbetades vid utrikesdepartementet ett program för det fortsatta biståndet till Afrika. I det konstaterades att mottagarlandets ansvar måste återupprättas och ansvaret gentemot den egna befolkningen bli tydligt. Rollfördelningen mellan givare och mottagare måste klargöras. Riksdagen fastslog att biståndet skulle främja en politik för en mer öppen och decentraliserad ekonomi kombinerat med ett stärkt socialt ansvar. Stöd till bättre hushållning med naturresurserna, rehabilitering av infrastrukturen, kunskapsutveckling och institutionsförstärkning var andra centrala element. SIDA har för sin verksamhet inlett ett omfattande förändringsarbete, det s.k. rollarbetet, för hur verksamheten kan drivas enligt det nya synsättet. Krisutvecklingen i många länder har tvingat fram en anpassning av biståndets inriktning och innehåll.

Beträffande samarbetet med länderna i Latinamerika har regering och riksdag dragit upp riktlinjer för stöd till de nya demokratierna. För Asien har ett omfattande policyarbete inom departementet nyligen avslutats med syfte att skapa en plattform för det fortsatta svenska arbetet. Analyserna har bl.a. tagit fasta på lärdomar av utvecklingen i Asien, som bl.a. visar på tillväxtens betydelse och att samspelet mellan stat och marknad har varit centralt just för att skapa förutsättningar för tillväxt och fördelning.

Översyner har inte bara gjorts rörande verksamhetens inriktning och innehåll utan också beträffande formerna för verksamheten. 1983/84 utfördes en översyn av SIDA (Ds UD 1984:1) och 1989/90 över det samlade bilaterala biståndet (SOU 1990:17). Inom det multilaterala området bör framhållas den nordiska utredningen om ett effektivare FN inom det sociala och ekonomiska området (Nordiska FN-projektet) samt en parlamentarisk utredning om det svenska multilaterala biståndet (SOU 1991:48).

Från biståndshåll brukar det ibland hävdas att det knappast finns någon annan verksamhet som är så utvärderad som just biståndet. Många givare har byggt upp egna utvärderingsadministrationer och i OECD/DAC finns en expertgrupp som arbetar med dessa frågor.

I utrikesdepartementets utredning om biståndets effektivitet (Bra beslut, Ds 1990:61) bekräftas bilden av att en mängd utvärderingar sker inom organisationerna för att ge vägledning för den egna verksamheten. Utred-

ningen visar också att det är möjligt att mot bakgrund av operationella och biståndspolitiska mål och utifrån utvärderingar på program-, sektor- och projektnivå besvara frågan om insatta resurser utnyttjas effektivt för de avsedda ändamålen.

Förändringarna i stora delar av världen medför också att frivilliga organisationer får nya och mer framträdande roller i samhällsutvecklingen. Demokratiseringen ökar behovet av självständiga organisationer. Statsapparaten nedgång eller sönderfall i många u-länder ställer nya krav på organisationerna, där de kanske tvingas ta över stora delar av samhällets uppgifter.

De svenska frivilligorganisationerna spelar en viktig roll i utvecklings-samarbetet dels genom en omfattande egen verksamhet och dels som förmedlare av katastrofinsatser. Mot bakgrund av förändringar i biståndets miljö och den snabba utvecklingen av statsbidragen har SIDA låtit göra en översyn av biståndet genom enskilda organisationer (Solidaritet med statsbidrag).

Enligt prop 1992/93:100, bilaga 4, har mottagarländernas agerande med avseende på demokrati, respekt för mänskliga rättigheter, utveckling av marknadsekonomi och effektivitet i utnyttjandet av biståndet betydelse för fördelningen av det svenska biståndet. I sammanhanget framhålls också militärutgifterna relaterat till landets satsningar på sociala sektorer.

Mot bakgrund av diskussionen och riktlinjerna ovan vill utredningen peka på följande centrala frågor i utvecklingssamarbetet:

- bistånd bör främja övergången till en öppen och konkurrensutsatt ekonomi samt främja u-ländernas tillträde till världsmarknaden,
- biståndet bör främja ökad produktivitet och tillväxt i jordbruk och näringsliv för en hållbar utveckling,
- biståndet bör främja utvecklingen mot demokrati och hävdandet av mänskliga rättigheter,
- biståndet bör främja ansvarsfullt ledarskap, "good governance",
- behovet av ökad resultatorientering i verksamheten,
- bistånd som inte utgår i rena katastrofsituationer bör vara långsiktigt och bygga på förutsättningen att också det mottagande landet mobiliserar växande resurser genom inhemskt sparande,
- bistånd bör tillhandahållas i former som är förenliga med målet att utveckla mottagarens egen förmåga till utveckling,
- bistånd bör i högre grad än i dag tillhandahållas på sådant sätt att det ej leder till snedvridningar av mottagarlandets ekonomi,
- behovet av ökad biståndssamordning.

1.4 Europasamarbetet

Avtalet om ett europeiskt ekonomiskt samarbete (EES) innebär att Sverige kan delta i EGs inre marknad med fri rörlighet för personer, tjänster, varor och kapital. EGs medlemsländer svarar för ca 40 % av det totala biståndet

i världen. Det svenska biståndet via EG skulle vid ett medlemskap bli ca 1 miljard kr per år.

I diskussioner inom EG om ökad samordning av medlemsländernas utrikespolitik kommer biståndet in som en naturlig komponent. I den nya unionstraktaten från toppmötet i Maastricht 1991 slås fast att EGs bistånd även i fortsättningen kommer att utgöra ett komplement till medlemsländernas övriga bilaterala och multilaterala bistånd. Ambitionerna har dock höjts vad avser samordning av och informationsutbyte beträffande medlemsländernas bistånd. Sannolikt kommer det att ställas krav på att enskilda medlemsländer i sin biståndspolitik inte motverkar en överenskommen utrikes- och säkerhetspolitik.

I en särskild studie har konsekvenserna för biståndet vid ett eventuellt svenskt medlemskap belysts (UD/U Aktuellt i biståndspolitik, Nr 7, 1992). Här konstateras att inriktningen av EGs bistånd i huvudsak överensstämmer med Sveriges politik. Även om inte några större problem förutses för biståndsområdet vid en integration finns skäl att närmare analysera vissa aspekter som Sverige som medlem måste ta ställning till. Det rör bl a frågor om gemensamma program och samverkan. De svenska erfarenheterna är att olika arbetssätt i biståndet och flera organisationer kan vara bra för effektiviteten och kreativiteten. Detta kan vara en värdefull erfarenhet i Europasamarbetet. Likaså kan gemensamma initiativ och åtgärder främjas inom katastrofområdet. Ett medlemskap skulle också öppna en ny marknad för tjänsteexport inom EG-biståndet. Inom EG finns ett omfattande kontaktnät mellan enskilda organisationer och det kan vara skäl för de svenska organisationerna att förbereda sig för ett ökat samarbete.

Det finns också skäl att se hur en anpassning till EG skulle påverka Sveriges samlade politik i förhållande till u-länderna. Inom Lomékonventionen finns omfattande avtal som reglerar både handel, bistånd och krediter med länder i Afrika, Karibien och Stilla Havet. Tullfrihet lämnas på EG-marknaden för nästan alla industrivaror från dessa länder. Restriktioner finns i första hand för jordbruksvaror. Sänkningen av gränskyddet inom jordbruket och avvecklingen av kvoter för textilimporten är exempel på svenska åtgärder som gynnar u-ländernas handel. Enligt utredningens mening bör Sverige inom EG kunna verka för en politik som generellt gynnar u-länderna.

Beträffande EG-ländernas agerande i det multilaterala biståndssamarbetet är intrycket att det förefaller lättare för medlemsstaterna att acceptera ett samordnat agerande inom FN och dess olika organ än i de finansiella institutionerna som Världsbanken och IMF.

1.5 Slutsatser för framtiden

I föregående avsnitt har utredningen försökt beskriva en del av de omvärldsförändringar som påverkar biståndet och några mer generella erfarenheter av utvecklingssamarbetet. De organisatoriska frågorna har ett

mycket nära samband med de problem som diskuterats ovan och som hänger samman med biståndspolitikens innehåll och effektivitet. Mot den bakgrunden vill utredningen sammanfattningsvis redovisa några slutsatser rörande biståndet och dess miljö i framtiden.

- Även om många utvecklingsproblem i de fattiga länderna för tillfället tycks överskuggas av omvälvningarna i Europa är det mycket som talar för att de kommer att göra sig påmind i de rika länderna med förnyad styrka. Befolkningsutvecklingen, de globala miljöfrågorna, migrations- och flyktingproblemen, men också skuldproblematiken och handelsfrågorna är centrala frågor för framtiden och kräver regionala och globala lösningar och åtgärder i **internationell samverkan**. Detta kräver bl a kraftfulla multilaterala institutioner.
- Den globala avspänningen bör ge ökade möjligheter till konstruktiva lösningar på mellanstatliga problem och frigöra resurser för utveckling. Samtidigt visar den senaste utvecklingen på ökade etniska motsättningar i länder och områden med tidigare hårt förtryck och där man saknar institutioner och traditioner att kunna lösa konflikter på fredlig väg. Behovet av **samverkan mellan olika verksamhetsområden** ökar. Frågan om militärutgifters påverkan på utvecklingsfrågor avser såväl säkerhetspolitiska överväganden som utvecklingsekonomiska ställningstaganden. Effekten av flyktingströmmar i samband med krig innebär att de människor som flytt måste undsättas med katastrofhjälp för att överleva. En varaktig lösning på deras problem måste däremot sökas i fredsskapande och konfliktlösande åtgärder, som möjliggör återvändande till hemlandet.
- Detta innebär bl.a. behov av fungerande dialog och mer ömsesidigt samarbete mellan rika och fattiga länder. Utredningen menar att biståndet därvid måste vila på en **helhetssyn på våra förbindelser** med u-länderna. Dessa rör ett brett engagemang i internationell samverkan, handel och kommersiella relationer, politisk dialog och utbyte men också effektivitet och långsiktighet i utvecklingssamarbetet. Det vilar inte bara på solidaritet med fattiga människor och länder utan också på ett ömsesidigt intresse i fråga om global säkerhet, handel och utveckling.
- Biståndet ställs inför nya problem och utmaningar. Fler länder och områden kvalificerar sig som berättigade till bistånd enligt OECD:s normer och verksamhetsfältet för biståndet växer. **Prioriteringsfrågorna** i biståndet blir allt viktigare. Det gäller insatser i akuta nödsituationer och vikten av att satsa på långsiktiga åtgärder. Det gäller insatser i vårt närområde och hjälp till andra delar av världen. Det gäller finansiering av internationella åtaganden inte minst inom miljöområdet.
- Behov av fortsatt brett engagemang för de fattiga länderna kommer enligt utredningens mening sannolikt inte att motsvaras av ökade administrativa resurser. Tvärtom gäller det att utnyttja tillgängliga **resurser mer effektivt** genom att tydliggöra rollerna för de olika aktörerna men

också söka möjligheter till integration och rationaliseringar. Politisk klarhet rörande biståndets mål och inriktning är väsentligt för biståndsmyndigheternas effektivitet och förmåga att formulera sina arbetsuppgifter.

- Biståndet som verksamhet ifrågasätts mer öppet och kraven att förbättra effektiviteten och kunna visa påtagliga **resultat** ökar. För att vidmakthålla allmänhetens intresse för bistånd inte bara till akuta nödsituationer, som ofta väcker massmedias intresse, utan till det långsiktiga samarbetet krävs en aktiv opinionsbildning. Det ställer krav på **brett engagemang** i biståndet liksom uppföljningar och utvärderingar, där resultaten kan presenteras så att de blir lättillgängliga för beslutsfattare och allmänhet.
- **Konditionaliteten** i biståndsgivningen ökar. Den faktiskt förda utvecklingspolitiken i mottagarlandet tillmäts ökad vikt vid bedömningen av möjligheterna att ge effektivt bistånd. Det gäller inte bara den sociala och ekonomiska utvecklingspolitiken utan också hur ländernas regeringar respekterar de mänskliga rättigheterna och det folkliga deltagandet i utvecklingen. Ur biståndsgivarens synpunkt behövs därför fortlöpande men också mer djuplodande analyser av utvecklingen i enskilda länder och regioner. Stöd till sociala och ekonomiska reformprogram och till demokratiseringsprocesser kräver överblick och kunskap om institutionella frågor i länderna. Rollfrågorna mellan **givare och mottagare** måste vara tydliga. Detta ställer andra krav på kompetensprofil hos givarna - alltifrån möjligheten att göra en bedömning av den övergripande politiken i länderna till frågor om hur man planerar insatser och följer upp och utvärderar resultaten.
- Stöd till processer och breda sektorprogram eller stora investeringar kräver effektivare **samordning mellan givare och mottagare** och mellan givarna. Den bärande linjen hos flertalet givare är att mottagarna skall ansvara för koordineringen. Många länder har alltför svaga förvaltningar för att i ett kortare perspektiv kunna göra detta tillfredsställande. Det ställer också krav på givarna att utforma sitt stöd så att det blir lättadministrerat liksom insatser för att stärka samordningsfunktionerna i mottagarländerna.

Kapitel 2

Det bilaterala biståndet

De statistiska uppgifterna i kapitel 2, 3 och 4 är hämtade från SIDA:s "Bistånd i siffror och diagram", från myndigheternas bokslut och verksamhetsberättelser, samt från budgetpropositioner med faktabilag.

2.1 Det bilaterala biståndets organisation

Det svenska biståndets organisation och arbetsformer har ändrats i flera avseenden under årens lopp. SIDA bildades 1965. Det innebar en koncentration av biståndsadministrationen till ett organ. Under slutet av 1960-talet och början av 1970-talet expanderade SIDA samtidigt som biståndet ökade kraftigt i volym. 1970 inrättades utrikesdepartementets avdelning för internationellt utvecklingssamarbete och huvudansvaret för utlandspolitiken samlades därmed till UD. Dess inträttande föranledde emellertid ingen ändring i SIDA:s instruktion.

Under senare hälften av 1970-talet inrättades fler biståndsmyndigheter. Det fanns en politisk önskan att utvidga kretsen av mottagarländer utanför programlandskretsen och en önskan om samarbete på näringslivsområdet. För de nya verksamheterna bildades nya myndigheter: BITS, SAREC, IMPOD och SWEDFUND. Gemensamt för de nya organen IMPOD, BITS och SWEDFUND var en starkare betoning av det handelsfrämjande inslaget i förhållande till det av SIDA administrerade biståndet. Dessa skulle också vända sig till en bredare krets av u-länder än programländerna och därmed också u-länder med starkare ekonomisk bas.

Utredningen "Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd", SOU 1990:17, hade bl.a. till uppgift att analysera behoven av förändringar i organisationen av det bilaterala biståndet och dess arbetsformer. Utredningen resulterade i att SWEDFUND, IMPOD och delar av SIDA:s industribyrå slogs samman till SwedeCorp.

Nedan följer en kortfattad beskrivning av de svenska biståndsaktörerna - utrikesdepartementet och myndigheterna SIDA, BITS, SAREC och SwedeCorp.

På den svenska biståndsarenan finns även många andra aktörer såsom Styrelsen för utlandsutbildning i Sandö och Nordiska Afrikainstitutet som också finansieras från biståndsanslagen, ett flertal folkrörelser och andra enskilda organisationer, vars utlandsverksamhet till stor del också finansieras från biståndsanslagen, Svenska Institutet som fått vissa uppgifter inom

Östeuropabiståndet, aktörer ur näringslivet m fl. Då dessa aktörer inte direkt omfattas av utredningsuppdraget beskrivs de inte närmare här.

2.1.1 Utrikesdepartementet

Utrikesdepartementets avdelning för internationellt utvecklingssamarbete, i dagligt tal "u-avdelningen", ansvarar inom regeringskansliet för de svenska utvecklingssamarbetet. Avdelningen är organiserad i tre enheter:

- Den första enheten, U1, 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 också av U1.
- Den andra enheten, U2, ansvarar för det bilaterala biståndet, dvs det direkta biståndet till mottagarländerna som administreras av SIDA och andra svenska biståndsmyndigheter. U2 bevakar utvecklingen i mottagarländerna och ansvarar också för katastrofbistånd, frågor om mänskliga rättigheter och demokrati, miljöfrågor m m.
- Den tredje enheten, U3, ansvarar för planering och samordning av budgetpropositionen samt för allmänna u-landsekonomiska frågor. U3 handhar också biståndsmyndigheternas administration, nordiska biståndsfrågor, betalningsbalansstöd, u-krediter och tekniskt samarbete genom BITS, forskningsbistånd genom SAREC och näringslivsbistånd genom SwedeCorp, statistik och information mm.

UD:s u-avdelning har tre huvudsakliga roller: att samordna arbetet med biståndsfrågor inom regeringskansliet, att svara för styrning och kontroll av biståndsorganens verksamhet, samt att själv fungera som biståndsmyndighet (inom det multilaterala biståndet).

De tre enheterna har tillsammans en personalstyrka på ca 55 (jan 1993). Den politiska ledningen utgörs av ett statsråd, en statssekreterare och politiskt sakkunniga.

Östeuropasekretariatet (ÖSEK) samordnar biståndet till Central- och Östeuropa. Östsamarbetets organisation beskrivs närmare i kap 8.

2.1.2 Styrelsen för internationell utveckling (SIDA)

SIDA, som inrättades år 1965, har till uppgift att planera, genomföra och administrera det direkta utvecklingssamarbetet med u-länderna under C2-anslaget. Detta bistånd omfattar dels samarbetet med fl n itton s k programländer (se nedan), dels andra typer av bistånd, t ex katastrofinsatser, bidrag till utvecklingsprojekt via enskilda organisationer, bistånd till flyktingar och befrielseförelser, miljöbistånd, och bistånd för främjande av demokrati och mänskliga rättigheter. SIDA administrerar delar av biståndet till Central- och Östeuropa: katastrofbiståndet och stödet genom folkrörelser och andra enskilda organisationer.

SIDA är organiserat på fyra avdelningar med regionalt ansvar, en avdelning för sektorbyråerna och en administrativ avdelning. Därutöver finns ett planeringssekretariat och ett informationssekretariat som är direkt underställda generaldirektören. I sjutton av programländerna har SIDA biståndskontor, varav ett är under avveckling.

SIDA leds av en styrelse, som utses av regeringen. På SIDA finns ca 560 anställda (feb 1992), varav ca 120 vid biståndskontoren.

2.1.3 Beredningen för internationellt tekniskt-ekonomiskt samarbete (BITS)

Beredningen för internationellt tekniskt-ekonomiskt samarbete (BITS) inrättades år 1975 under namnet utbildningsberedningen och fick år 1979 ställning som självständig myndighet under utrikesdepartementet. BITS har som uppgift att 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. BITS medverkar i planering och finansiering av olika projekt. Verksamheten omfattar tekniskt samarbete, genom bl a konsultinsatser, internationella kurser i Sverige, samt u-krediter.

Det tekniska samarbetet skall huvudsakligen ske med u-länder utanför kretsen av SIDA:s programländer. Det syftar i första hand till teknologiöverföring inom områden där Sverige har särskilda förutsättningar i fråga om kunskaper och kapacitet. BITS arbetar med tekniska samarbetsprojekt som a priori skall vara bundna till Sverige som leverantörsland, både av varor och tjänster. BITS är en ledande aktör i det svenska bilaterala biståndsfinansierade samarbetet med Central- och Östeuropa.

U-krediter kan beviljas kreditvärdiga länder bland SIDA:s programländer, u-länder med vilka Sverige bedriver tekniskt samarbete eller andra länder vars utvecklingspolitik bedöms överensstämma med Sveriges prioriteringar.

BITS leds av en styrelse som utses av regeringen. Vid BITS finns ca 30 anställda (jan 1993).

2.1.4 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 enligt myndighetens instruktion SAREC att:

- främja forskning och bevaka forskningsfrågor inom områden som är betydelsefulla för u-länderna och för utvecklingssamarbete,
- handlägga frågor rörande forskningssamarbete med u-länderna, biståndsfinansierat stöd till u-länderna på forskningsområdet samt stöd

- till u-landsinriktade internationella forskningsprogram,
 - fördela anslag för u-landsforskning i Sverige,
 - ta initiativ till forskningsinsatser inom områden för u-landsforskning.
- SAREC leds av en styrelse som utses av regeringen. SAREC har ca 40 anställda (jan 1993).

2.1.5 Styrelsen för internationellt näringslivsbistånd (SwedeCorp)

Styrelsen för internationellt näringslivsbistånd bildades år 1991 samtidigt som importkontoret för u-landsprodukter (IMPOD, bildat 1975), fonden för industriellt samarbete med u-länder (SWEDFUND, inrättat 1978) och SIDA:s industribyrå upphörde i sina dåvarande former. SwedeCorp skall, inom ramen för de generella målen för det svenska biståndet, bidra till en utveckling av näringslivet i u-länder. Av myndighetens instruktion framgår att SwedeCorp särskilt skall:

- verka för att gynnsamma förutsättningar skapas för investeringar och företagande i mottagarländerna genom kunskapsöverföring till näringsliv och näringslivsorganisationer
- främja dessa länders handel bl a genom att svara för information och rådgivning ifråga om avsättningsmöjligheter på den svenska marknaden.
- i samverkan med Swedfund International AB bidra till utvecklingen av bärkraftiga företag i mottagarländerna genom riskkapitalsatsningar, främst i samarbete med svenskt näringsliv.

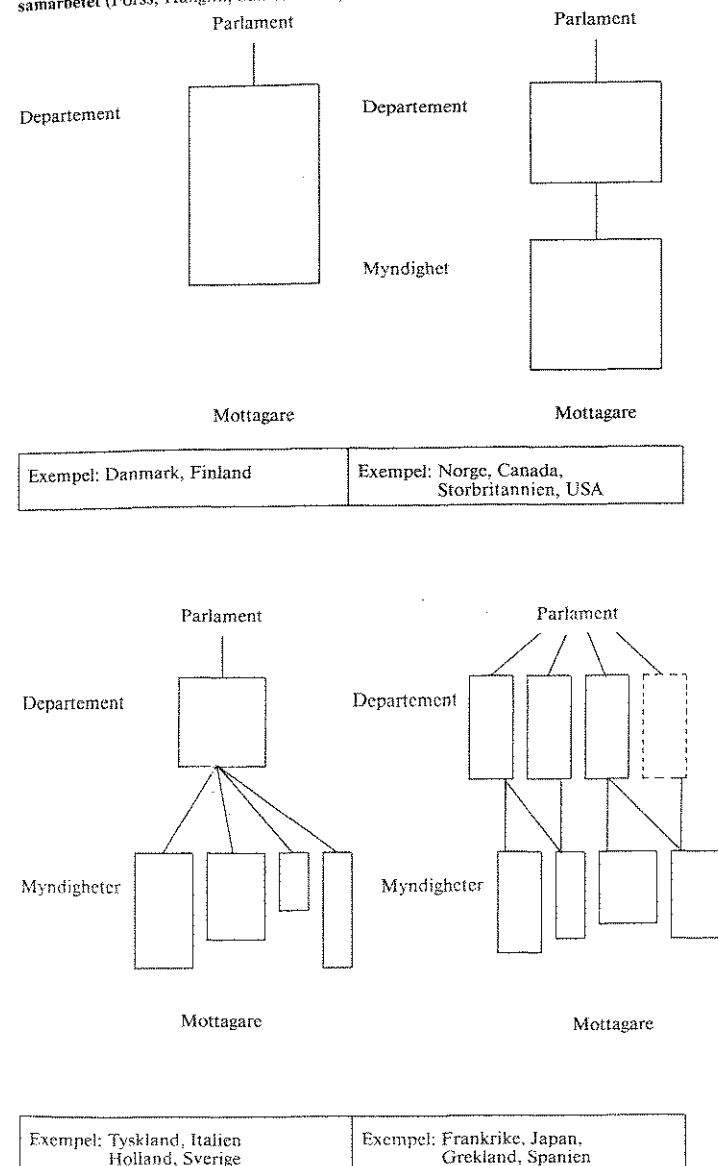
SwedeCorp leds av en styrelse som utses av regeringen. SwedeCorp har ca 50 anställda (jan 1993).

Det helägda statliga aktiebolaget Swedfund International AB tillkom år 1991 genom en ombildning av stiftelsen SWEDFUND. SwedeCorp och Swedfund International AB har olika regel-, bokförings- och redovisningssystem, men gemensam ledning och personal. Swedfund International AB har som huvuduppgift att på industriområdet förmedla kontakter mellan svenska företag och intressenter i u-länder och Central- och Östeuropa, bidra till förinvesteringsstudier samt medverka i etablering av samägda företag, s k joint ventures, genom insatser i form av aktiekapital, lån- och garantigivning. Bolagets styrelse sammanfaller delvis med SwedeCorps.

2.1.6 Andra givares organisation

Olika givarländer har valt att organisera biståndsverksamheten på olika sätt. En jämförelse har gjorts mellan de största givarländernas organisation (Forss, Hanglin, Samset 1992). Det politiska ansvaret för biståndet är vanligtvis placerat i ett departement, antingen i ett separat departement för utvecklingssamarbete eller som en del av utrikesdepartementet. I vissa länder är hela biståndssystemet inkommererat i utrikesdepartementet, som därmed också tagit på sig hela myndighetsrollen. Det är dock mera vanligt

Figur 2.1: Schematisk översikt över den administrativa strukturen i utvecklings-samarbetet (Forss, Hanglin, Samset 1992)



att implementeringen av biståndspolitikerna delegerats till administrativa organisationer utanför departementet.

I vissa länder finns det en enda myndighet med ansvar för verkställandet av biståndspolitikerna, och i andra, som Sverige, delar flera myndigheter på ansvaret. Vidare kan verkställandet också delegeras, antingen direkt från ministeriet eller från en myndighet, till halv-statliga organisationer, till enskilda organisationer eller till den privata sektorn.

Figur 2.1 visar schematiskt hur olika givarländer organiserat sin biståndsverksamhet. Den svenska organisationen, med ett ansvarigt departement och flera biståndsmyndigheter är i princip densamma som Tysklands, Italiens och Nederländerna. Figuren visar tre andra organisationsalternativ. Danmark har exempelvis inkorporerat biståndsmyndigheten Danida i utrikesdepartementet. Norge har Norad som enda biståndsmyndighet, underställd utrikesdepartementet. Frankrike är ett exempel på det fjärde alternativet: biståndsansvaret är delat mellan flera departement och även mellan flera myndigheter.

Verkligheten är dock mer komplicerad än vad den schematiska översikten antyder: vissa departement har en verkställande funktion vad gäller tex det multilaterala biståndet (som i Sverige), trots att verksamheten i princip delegerats till en eller flera myndigheter. Vissa myndigheter rapporterar ibland till flera departement.

2.2 Det bilaterala biståndets utveckling

I bla utredningarna "Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd" (SOU 1990:17) och "Effektivare biståndsadministration" (DsUD 1984:1) görs en genomgång av utvecklingen på biståndsområdet under 1960- och 1970-talen. Denna utrednings avsnitt om det bilaterala biståndets utveckling koncentreras på 1980-talet och det tidiga 1990-talet. Först vill utredningen dock klargöra några centrala begrepp: landprogrammering, programländer och landramar.

2.2.1 Landprogrammeringsbegreppet

Begreppet landprogrammering växte fram under 1960- och 1970-talen. Det lanserades ungefär samtidigt i de flesta bilaterala och multilaterala biståndsorgan. UNDP tex införde sina "Country Programmes", som baseras på en finansiell ram, "The Indicative Planning Figure" i början av 1970-talet. Då landprogrammering successivt infördes i den svenska biståndsverksamheten under 1970-talet var SIDA den enda biståndsmyndigheten. Biståndsadministrationen hade fram till dess i väsentliga delar varit uppbyggd kring projekthantering. Från och med budgetåret 1971/72 delades biståndsanslaget för bilateral verksamhet istället in efter länder.

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 samlingsprogram omfatta Sveriges **totala bilaterala utvecklingssamarbete** med länderna i fråga."

Landprogrammeringen diskuteras utförligt i den biståndspolitiska utredningen (SOU 1977:13 och 14) och den behandlades även i biståndssor-ganisationsutredningen DsUD 1984:1 samt i SOU 1990:17. I dessa texter definieras landprogrammering som "en metod för att planera utvecklingsbistånd som utgår ifrån dels en given finansiell ram, dels det enskilda u-landets behov och prioriteringar".

I svensk biståndsterminologi har landprogrammerat bistånd fått en specifik operationell definition. Endast det bistånd som lämnas inom de av riksdagen beslutade landramarna till programländerna har kommit att kallas "landprogram". I början av 1970-talet innefattade landramarna det totala biståndet till länderna i fråga. Numera har SIDA en stor del av sin verksamhet vid sidan av landramarna. Det bistånd som förmedlas av övriga biståndsmyndigheter ingår inte heller i landprogrammet, som begreppet används idag. Begreppen landprogrammering och landprogram har i sin nuvarande tappning förlorat sin ursprungliga betydelse — de omfattar inte längre det totala bilaterala biståndet till ett land.

2.2.2 Begreppen programländer och landramar

"Landram" är beteckningen på den medelsram som riksdagen på förslag av regeringen årligen fattar beslut om för "programländerna". Följande länder rubriceras som programländer eller landramsländer budgetåret 1992/93: Angola, Bangladesh, Botswana, Etiopien, Guinea-Bissau, Indien, Kap Verde, Kenya, Laos, Lesotho, Moçambique, Namibia, Nicaragua, Sri Lanka, Tanzania, Vietnam, Uganda, Zambia och Zimbabwe. Inom landramen ryms verksamheter som stöd till jordbruk, skogsbruk, fiske, hälsovård, befolkningsfrågor, undervisning, handel, finansverksamhet, infrastruktur, importstöd m m.

Riksdagen och regering har bemyndigat SIDA att för den långsiktiga planeringen göra utfästelser om tre gånger den aktuella medelsramen. SIDA kan m a o ingå avtal om insatser i mottagande länder till ett belopp som är tre gånger större än landramen. SIDA:s samarbete med programländerna regleras genom dels ett huvudavtal, ett s k samlingsavtal 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. SIDA-samarbetet regleras m a o i avtal med länderna i tre dimensioner: dels på sektor- eller projektnivå (verksamheter), dels årsvis i

fråga om resurser och dels i fleråriga avtal rörande särskilda villkor och åtaganden.

Detta innebär att om landramen till ett land är 100 milj kr år 1, så kan SIDA under det året ingå avtal om exempelvis ett utbildningsstöd å 70 milj kr, förvaltningsbistånd å 50 milj kr och hälsovårdsprogram å 30 milj kr och landsbygdsutvecklingsprogram å 150 milj kr. De olika sektorprogrammen kan avse avtal flera år framåt i tiden, men de bör bygga på att 100 milj kr betalas ut under år 1. Om t ex utbildningsstödet regleras genom ett femårigt avtal kan det avse utbetalningar om 20 milj kr år 1, 20 milj kr år 2, 15 milj kr år 3, 10 milj kr år 4 och 5 milj kr år 5, dvs ett program till en summa av 70 milj kr.

Av detta följer att landramen inte kan ändras alltför drastiskt, eftersom SIDA då inte kan fullgöra sina insatsavtal. Därmed är en viss långsiktighet inbyggd i systemet — insatserna kan planeras för flera år framåt och både SIDA och det mottagande landet vet att man kommer att kunna disponera medel att slutföra programmen. Längden på sektoravtalen mellan SIDA och myndigheterna i mottagarländerna ger länderna möjlighet att integrera biståndet i sin utvecklingsplanering och budgetprocess.

Landramssamarbetet har både i givarkretsar och av mottagarländerna kommit att bli symbol för en speciell relation till Sverige. Landramarnas andel av det totala biståndet till programländerna har minskat sedan 1970-talet och en allt större del av det icke-landramsfinsierade biståndet har kommit att beredas i landprogramliknande former i den bemärkelsen att det sätts in i ett helhetssammanhang efter nära dialog med mottagaren. Landramarna analyseras vidare i tabeller och diagram nedan och dess för- och nackdelar analyseras också i kap 4.

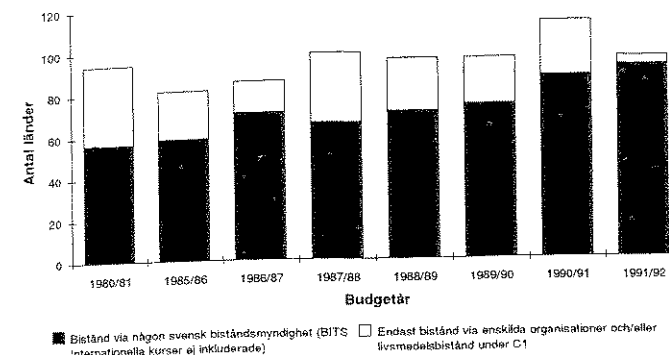
2.2.3 Från åttio- till nittital

Det svenska bilaterala biståndet har nått en betydande omfattning och mångfald. Det har kommit att omfatta allt fler länder, ändamål och samarbetsformer. Följande tendenser kan utläsas i det bilaterala biståndet från 1980/81 och framåt:

- Antalet länder som mottar svenskt bistånd i någon form har ökat
- Antalet länder som mottar ett stort långsiktigt svenskt bistånd har ökat
- Det landramsfinsierade biståndets andel av både det totala biståndet till programländerna och av det totala bilaterala biståndet har minskat
- Den andel av det svenska bilaterala biståndet som utbetalas genom BITS, SAREC och SwedeCorp (IMPOD/SWEDFUND) har ökat (från 1985/86 och framåt är andelen dock förhållandevis konstant) och verksamheten breddats
- I allt fler mottagarländer är ett flertal svenska biståndsmyndigheter verksamma samtidigt

Från 1985/86 till 1991/92 ökade det antal länder som mottog bistånd via någon svensk biståndsmyndighet med 50% — det steg från 58 till 91 (om bistånd via enskilda organisationer och livsmedelsbistånd under C 1-anslaget inräknas varierar antalet betydligt över åren). Denna utveckling illustreras i figur 2.2.

Figur 2.2: Sveriges biståndsaktivitet i världen — utvecklingen av antalet mottagarländer 1980/81 till 1991/92 (inklusive samarbete med Central- och Östeuropa)



Omfattningen av det svenska engagemanget varierar dock kraftigt mellan olika mottagarländer, vissa länder mottar endast t ex katastrofbistånd, medan andra mottar bistånd via flertalet svenska biståndsmyndigheter, såsom Botswana och Indien.

Tabell 2.1: Det bilaterala resp. multilaterala biståndets andel av biståndsanslagen och utbetalningarna

(alla belopp i milj. kr, löpande priser)

	ANSLAG			UTBETALNINGAR		
	Bilat. bistånd	Multilat. bistånd (under C 1)	Totalt bistånd*	Bilat. bistånd	Multilat. bistånd (under C 1)	Totalt bistånd*
1980/81 motsv.	3 253 65 %	1 471 29 %	5 000	2 960 69 %	1 158 27 %	4 301
1985/86 motsv.	5 390 68 %	2 279 29 %	7 907	5 098 69 %	1 872 25 %	7 367
1990/91 motsv.	8 904 70 %	3 566 28 %	12 797	8 390 67 %	3 767 30 %	12 522
1991/92 motsv.	9 273 70 %	3 319 25 %	13 171	8 819 69 %	3 651 28 %	12 834
1992/93 motsv.	9 631 70 %	3 566 26 %	13 795			

* inkluderar även förvaltningsanslag, information mm, dock ej det bistånd som utbetalats från andra huvudtitlar än Littera C, eller asylkostnader

Vid en jämförelse mellan olika budgetår sedan 1980-talets början kan konstateras att den andel av de totala utbetalningarna under biståndsanslagen som gått till bilateralt resp. multilateralt bistånd har hållits på en mer eller mindre konstant nivå, se Tabell 2.1. Anslaget till det bilaterala biståndet har ökat något över åren, samtidigt som anslaget till det multilaterala biståndet minskat i procent räknat. Av tabellen framgår också att den procentuella fördelning av biståndsanslagen på bilateralt och multilateralt bistånd som indikeras i budgetprocessen också i stor utsträckning kommit att behållas i utbetalningarna. Det skiljer aldrig mer än 4 % mellan anslagens och utbetalningens procentandelar. Fördelningen bilateralt/multilateralt är dock inte så klar som siffrorna visar. Under det bilaterala anslaget genom SIDA ges betydande stöd via de multilaterala organen.

Figur 2.3: Bilateralt utvecklingssamarbete, fördelning av utbetalningar

1980/81

Programländer		Icke progr länder	Öv- rigt
1	2	3	4
Landramsfinansierat		Icke landrams- finansierat	

1985/86

Programländer		Icke progr länder	Öv- rigt
1	2	3	4
Landramsfinansierat		Icke landrams- finansierat	

1990/91

Programländer		Icke program- länder	Öv- rigt
1	2	3	4
Landramsfinansierat		Icke landramsfinansierat	

	1980/81	1985/86	1990/91
1 Landramsfinansierat bistånd till programländerna	71 %	52 %	38 %
2 Icke landramsfinansierat bistånd till programländerna	5 %	18 %	17 %
1 + 2 Bistånd till programländerna	76 %	70 %	55 %
3 Bistånd till icke programländer	13 %	18 %	33 %
4 Ej landdestinerat bistånd	11 %	12 %	12 %
2 + 3 + 4 Icke landramsfinansierat bistånd	29 %	48 %	62 %

I SOU 1990:17 konstaterades att en allt större del av det bilaterala biståndet kommit att ligga utanför landramarna under 1980-talet. Denna utveckling har fortsatt sedan dess. Figur 2.3 visar att det landramsfinansierade biståndet som andel av det totala bilaterala biståndet har minskat under perioden 1980/81 till 1990/91 från 71 % till endast 38 %. Det kan också konstateras att den andel av det bilaterala biståndet som går till icke programländer har ökat från 13 % till 33 %.

Tabell 2.2: Bilateralt bistånd – utbetalningar fördelat på biståndsaktörer
(alla belopp i milj. kr. löpande priser)

	UTBETALNINGAR SIDA	BITS	SAREC	SwedeCorp*	UD/U
1980/81	2 806	20	119	uppg.	15
motsv.	95 %	0,5 %	4 %	saknas	0,5
1985/86	4 282	593	183	6	366
motsv.	79 %	11 %	3 %	—	7 %
1990/91	7 039	699	360	55	493
motsv.	81 %	8 %	4 %	1 %	6 %
1991/92	6 993	821	377	22	581
motsv.	80 %	9 %	4 %	—	7 %

* Fram till 1991/92 Impod och Swedfund

Den andel av det bilaterala biståndet som utbetalas genom SIDA har minskat från 1980/81 till 1991/92, till förmån för övriga myndigheter, vilket visas i Tabell 2.2. Utbetalningarnas fördelning på myndigheterna hålls dock ungefär på samma nivå 1991/92 som 1985/86.

En stor del av det bistånd som går via SIDA utbetalas vid sidan av landramarna. Dessa ytterligare biståndsformer framgår av Tabell 2.3. Tabellen visar att andelen icke landramsfinansierat SIDA-bistånd steg från 28 % 1980/81 till 51 % 1991/92.

Tabell 2.3: Bilateralt utvecklingssamarbete genom SIDA – utbetalningar fördelade på landramsfinansierat och icke landramsfinansierat bistånd
(alla belopp i milj. kr. löpande priser)

	1980/81	%	1985/86	%	1990/91	%	1991/92	%
(1) Landramsfinansierat bistånd	2 034	72 %	2 936	69 %	3 359	51 %	3 452	49 %
(2) Icke landramsfinansierat bistånd*	772	28 %	1 346	31 %	3 238	49 %	3 541	51 %
– Regionala insatser	81	3 %	79	2 %	336	5 %	386	6 %
– Humanitärt bistånd	—	—	344	8 %	482	7 %	498	7 %
– Katastrofbistånd	261	9 %	407	9 %	966	15 %	1 070	15 %
– Bistånd genom folkrörelser och andra enskilda org.	133	5 %	295	7 %	698	11 %	733	11 %
– Miljöbistånd	—	—	—	—	198	3 %	224	3 %
– Särskilda program	157	6 %	—	—	369	6 %	369	5 %
– Övrigt	140	5 %	221	5 %	189	3 %	84	1 %
– Utvecklingssamarbete med Central- och Sydamerika	—	—	—	—	—	—	177	3 %
Totalt bistånd genom SIDA	2 806		4 282		7 039		6 993	

* Obs: Jämför tabell 4.4, sid 107 i SOU 1990:17. Motsvarande procentsats för 1988/89 och 1989/90 är 44 % resp. 47 %. Betalningsbalansstödet under C3 är ej medräknat.

Den största ökningen inträffade under andra hälften av årtiondet. Det som ökat mest i den icke landrampsfinansierade andelen är katastrofbistånd och bistånd genom folkrörelser och andra enskilda organisationer. Miljöbistånd har tillkommit som en särskild post. Insatserna i Centralamerika och Sydamerika fick också sina egna anslagsposter från och med budgetpropositionen 1990/91 (redovisas dock tillsammans i tabellen).

Tabell 2.4: Bilateralt bistånd genom BITS — fördelning av utbetalningar
(alla belopp i milj. kr, löpande priser)

	1980/81		1985/86		1990/91		1991/92	
Tekniskt samarbete	17	85%	72	12%	166	24%	176	21%
U-krediter	—	—	487	82%	401	57%	403	49%
Internationella kurser	3	15%	25	4%	71	10%	86	10%
Övrigt*	—	—	9	2%	60	9%	156	19%
Totalt	20		593		698		821	

* Personutbyte och kulturellt samarbete 1985/86, därefter samarbete med Östeuropa, samt bidrag till African Development Bank (1990/91 1,5 milj kr, 1991/92 5 milj kr)

Tabell 2.4 redovisar hur utbetalningarna av bistånd via BITS har fördelats på olika verksamheter. U-krediterna har minskat relativt sett sedan 1985/86, men utgör fortfarande den största andelen. Det tekniska samarbetets andel har ökat. Det internationella kursernas andel av de totala utbetalningarna har också ökat sedan 1985/86. Samarbetet med Östeuropa kom 1991/92 att utgöra nästan lika stor andel av BITS totala bistånd som det tekniska samarbetet.

Tabell 2.5: Bistånd genom SAREC — fördelning av utbetalningar
(alla belopp i milj. kr, löpande priser)

	1980/81		1985/86		1990/91		1991/92	
Bilateralt forskningssamarb.	17	14%	40	23%	101	28%	107	28%
Regionala och särskilda forskningsprogram	17	14%	27	15%	92	26%	95	25%
Internationella forskningsprogram	75	62%	95	52%	125	35%	128	34%
Svensk u-landsforskning	12	10%	18	10%	33	9%	38	10%
Övrigt*	—	—	—	—	9	2%	9	2%
Totalt	119		178		360		377	

* Konferensstöd, information, insatsförberedelser; 1980/81 och 1985/86 ej redovisat separat

I Tabell 2.5 redovisas hur SAREC:s bistånd har fördelats på olika verksamheter. Det direkt bilaterala biståndet har ökat sin andel av SAREC:s utbetalningar från 1980/81 till 1991/92. Den andel av utbetalningarna som utgörs av bidrag till internationella forskningsprogram har minskat, medan bidraget till svensk u-landsforskning utgjort en i det närmaste konstant andel.

Tabell 2.6: Bilateralt bistånd genom SwedeCorp — fördelning av utbetalningar
(alla belopp i milj. kr, löpande priser)

1991/92

UTNYTTJANDE AV EGNA VERKSAMHETSMEDEL			UPPDRAGSVERKSAMHET		
Afrika	38*	68%	Afrika (SIDA-medel)	56	55%
Asien-Latinamerika	7	12,5%	Asien-Latinamerika (SIDA-medel)	30	29%
Marknad och information	7	12,5%	Östeuropa (UD-medel)	2	2%
Utbildnings- och managementstöd	3	5%	Marknad och information (UD-medel)	14	14%
Staber/ledning	<1	2%			
Totalt	56		Totalt	102	

* inklusive NORSAD-fonden 27 milj.kr

I tabell 2.6 redovisas de utbetalningar av bilateralt bistånd som gjorts via SwedeCorp, under myndighetens första verksamhetsår 1991/92. De summor som utbetalas via SwedeCorp är förhållandevis små. Myndigheten har under sitt första verksamhetsår också utfört vissa tjänster för SIDA:s och utrikesdepartementets räkning, vilket redovisas i tabellen.

2.2.4 Biståndet till programländerna

Biståndet till programländerna består dels av stöd inom landramen, dels av annat stöd kanaliserat genom SIDA, dels av betalningsbalansstöd — särskilt stöd till skuldyngda länder (UD/U i tabell 2.7) och slutligen av stöd kanaliserat genom BITS, SAREC och SwedeCorp.

Tabell 2.7. visar hur stor del landramen utgjorde av det totala biståndet till programländerna 1991/92. Det bör observeras att fördelningen av BITS u-krediter varierar år från år. För Etiopien, som mottog stort katastrofbistånd och ett betydande bistånd via BITS (u-kredit) och SAREC detta år, utgjorde landramen endast 34% av det totala biståndet. Bangladesh fick också ett förhållandevis stort katastrofbistånd och stöd via enskilda organisationer — landramen utgjorde därmed 70%. För Moçambique, Nicaragua, Tanzania och Zambia, som mottog stort betalningsbalansstöd, utgjorde landramen mellan 65% och 77%. Ugandas landram utgjorde endast 59% av det totala biståndet.

Sammanlagt bestod 74% av det bistånd som gick till programländerna 1991/92 av landrampsbistånd. Motsvarande procentsats 1990/91 var 67%, då en större andel av SIDA:s programlandsbistånd utbetalades i form av katastrofbistånd utom landramarna och även via enskilda organisationer. Sammanlagt 88% av det totala biståndet till programländerna utbetalades av SIDA. För enskilda länder varierar SIDA-biståndets andel av det totala biståndet mellan 66% och 100%.

Tabell 2.7: Biståndet till programländerna 1991/92
(alla belopp avser utbetalningar i milj kr, löpande priser)

	SIDA		ÖVRIGA MYNDIGHETER					TOTALT		(11) Landramen i % av bistånd i (9)
	(1) Landram	(2) Övrigt SIDA- bistånd	(3) Totalt SIDA- bistånd	(4) Landramen i % av (3)	(5) BITS	(6) SAREC	(7) Swede- Corp*	(8) UD/U	(9) Totalt bistånd	
Angola	190	31	221	86%	1	—	<1	—	222	86%
Bangladesh	157	66	223	70%	2	—	<1	—	225	70%
Botswana	77	9	86	90%	4	2	2	—	94	82%
Etioopen	74	67	141	52%	50	19	—	—	215**	34%
Guinea-Bissau	62	2	64	97%	<1	2	<1	9	75	83%
Indien	339	21	360	94%	19	4	1	—	384	88%
Kap Verde	64	<1	64	100%	—	—	<1	—	64	100%
Kenya	123	16	139	88%	2	3	<1	—	144	88%
Laos	93	2	95	98%	—	—	—	—	95	100%
Lesotho	28	14	42	67%	1	—	—	—	43	65%
Moçambique	396	96	492	80%	2	13	2	102	611	65%
Namibia	106	5	111	95%	1	1	—	—	114	93%
Nicaragua	289	10	299	97%	1	11	<1	63	374	77%
Sri Lanka	51	4	55	93%	2	1	<1	—	58	88%
Tanzania	583	66	649	90%	4	16	4	96	769	76%
Uganda	71	35	106	67%	4	—	<1	10	120	59%
Vietnam	247	30	277	89%	3	9	1	—	290	85%
Zambia	248	8	256	97%	2	<1	<1	66	324	77%
Zimbabwe	248	24	272	91%	10	7	3	—	293	85%
Programländer,										
totalt	3 447	506	3 953	87%	108	88	14	346	4 509	76%

* Bistånd genom Swedfund International AB ingår
** 5 milj kr livsmedelsbistånd under anslaget C 1 ingår

SOU 1993:1

SOU 1993:1

Tabell 2.8: Det betalningsbalansinriktade stödet till programländerna 1991/92
(alla belopp avser utbetalningar i milj kr, löpande priser)

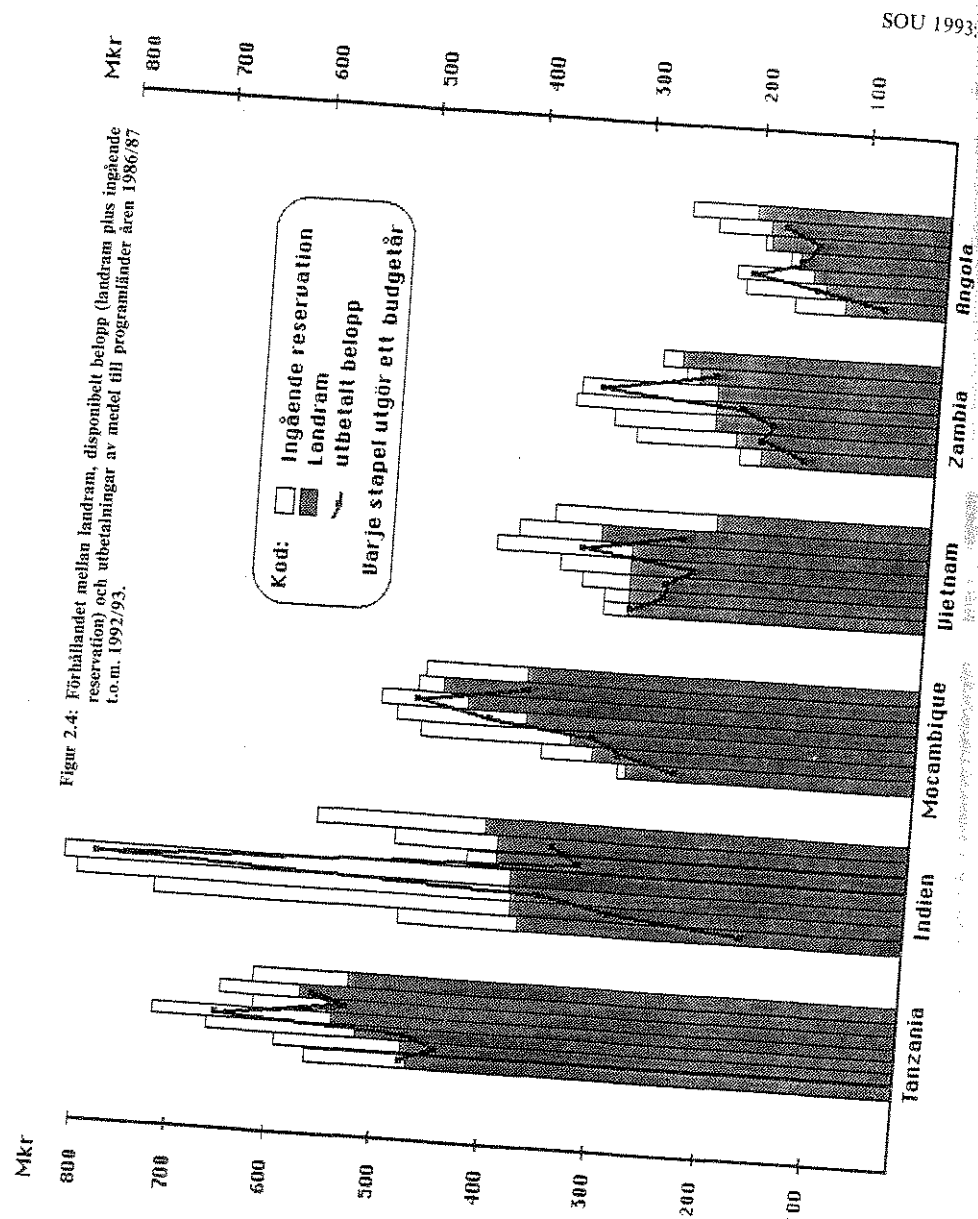
	(1) Importstöd inom landramen	(2) Importstöd i % av landramen	(3) Betalnings- balansstöd under C 3	(4) Importstöd + betalnings- balansstöd	(5) i % av det totala biståndet
Guinea-Bissau	5	8%	9	14	19%
Kap Verde	58	91%	—	58	91%
Moçambique	105	27%	102	207	34%
Nicaragua	160	55%	63	223	60%
Tanzania	238	41%	96	334	43%
Uganda	—	—	10	10	8%
Vietnam	96	39%	—	96	33%
Zambia	77	31%	66	143	44%
Zimbabwe	33	13%	—	33	11%

För vissa programländer betalas en del av landramen ut i form av importstöd (tidigare varubistånd). Tabell 2.8 visar att åtta av programländerna 1991/92 mottog sådant inom landramen. Av tabellen framgår att Kap Verde är ett extremfall, där 91 % av landramen (som för detta land utgör hela biståndet) utbetalas i form av importstöd. För Nicaragua består mer än hälften av landramen av importstöd. För Tanzania och Vietnam är andelen omkring 40 %, för Moçambique och Zambia omkring 30 %.

Flera av de länder som mottog importstöd inom landramen mottog också betalningsbalansstöd under anslagsposten Särskilda insatser i skuldtyngda länder. Om importstödet och betalningsbalansstödet läggs ihop kan det noteras att Moçambique och Nicaragua sammanlagt får över 200 milj kr i sådant stöd och att Tanzania får över 300 milj kr. Om de båda stödformerna sätts i relation till det totala bilaterala biståndet till länderna kan det konstateras att 60 % av biståndet till Nicaragua utbetalas i denna form. För Tanzania och Zambia utgör detta stöd 43 % resp. 44 % av det totala biståndet. I kapitel 4 analyseras och jämförs dessa två stödformer ytterligare.

Den del av landramen som inte betalas ut under ett budgetår förs automatiskt över till nästa år, då biståndsanslagen är s k reservationsanslag. De ingående reservationerna är för vissa programländer mycket stora. Figur 2.4 illustrerar hur reservationerna för vissa länder vuxit under en sekvens av år, för att sedan betalas ut under ett år. I fallet Indien var det disponibla beloppet (anslag + ingående reservation) 1988/89 och 1989/90 dubbelt så stort som den landram som riksdagen beslutat om. Den stora ökningen i utbetalningarna 1989/90 gjordes till Uri-projektet.

Också i fallen Tanzania, Moçambique, Zambia, Vietnam och Angola har reservationerna byggts på under en rad av år. I dessa länder har SIDA under ett visst år relativt kraftigt ökat utbetalningarna. En kontroll av tillgänglig statistik visar att det är importstödet som har ökat med stora belopp för alla dessa länder. Importstödet, som är förhållandevis lättadministrerat och snabbtutbetalbart har på detta sätt också kommit att tjäna som en buffert för att minska reservationerna. Genom SIDA:s nya riktlinjer har importstödet nu knutits till genomförandet av strukturpassningsprogram.



Figur 2.4: Förhållandet mellan landram, disponibelt belopp (landram plus ingående reservation) och utbetalningar av medel till programländer åren 1986/87 t.o.m. 1992/93.

SOU 1993:1

SOU 1993:1

2.2.5 Biståndet till icke programländer

Antalet länder som mottar ett stort svenskt bistånd har ökat under 1980-talet. Tabell 2.9 visar att om "stort mottagarland" definieras som ett land som mottar lika mycket som eller mer än det av programländerna som mottar minst bistånd är antalet stora mottagarländer mer än dubbelt så stort i slutet av perioden, än vad det är i början.

Tabell 2.9: Antalet stora mottagarländer utanför programlandskretsen

Budgetår	Antal stora* mottagarländer
1985/86	3 (Algeriet, Kina, Sudan)
1986/87	3 (Algeriet, Egypten, Kina)
1987/88	2 (Algeriet, Kina)
1988/89	4 (Afganistan, Algeriet, Kina, Pakistan)
1989/90	8 (Afganistan, Costa Rica, Namibia, Pakistan, Polen, Sudan, Tunisien, Uganda)
1990/91	9 (Afganistan, Bolivia, Costa Rica, Chile, Jordanien, Kina, Sudan, Thailand, Uganda)
1991/92	8 (Chile, Kambodja, Kina, Malaysia, Marocko, Polen, Ryssland, Thailand)

* länder som mottar mer bistånd än det programland som mottar minst bistånd (Swaziland undantaget, då landet bara vissa år haft en landram, som dessutom legat på en betydligt lägre nivå än de övrigas)

Tabell 2.10: Utbetalningar till de 10 största icke-programländerna budgetåret 1991/92* (alla belopp avser utbetalningar i milj kr)

Land	Totalt belopp	Typ av bistånd och belopp					BITS			SA-REC 10	Swede Corp 11
		1	2	3	4	5	6	7	8		
Kina	184	4	<1					7	172		
Kambodja	113	109				4					
Thailand	81	11	1			11		19	39	<1	
Polen	73		<1		7			2		64	
Chile	70		6	16	30		7	3		7	<1
Ryssland	65	58		6							
Marocko	61						1	60		<1	
Malaysia	52		<1					21	31	<1	
Ecuador	41	<1	1				<1	11	28		
Bolivia	40	<1	2	11	2			24		<1	
Summa:	784										

Typ av bistånd

- 1 Katastrofbistånd och stöd till återuppbyggnad
- 2 Bistånd genom folkrörelser och enskilda organisationer
- 3 Särskilda program och regionala insatser
- 4 Projektbistånd
- 5 Miljöbistånd
- 6 Demokrati, mänskliga rättigheter och humanitärt bistånd
- 7 Tekniskt samarbete (inkl kurser)
- 8 U-krediter
- 9 Projektbistånd
- 10 Forskningsbistånd
- 11 Näringslivsfrämjande, importfrämjande och investeringsverksamhet

* Dessa länder har ej mottagit några skuldlättnadsåtgärder eller något livsmedelsbistånd under anslaget C1

Tabell 2.10 visar vilka icke programländer som mottagit mest svenskt bistånd 1991/92, och vad detta bistånd bestått av. Stora summor har betalats ut i form av u-krediter via BITS, och en betydande andel också som tekniskt samarbete. Det kan noteras att två östländer finns bland de större mottagarländerna detta år – Polen och Ryssland. Ryssland och Kambodja har fått den största delen av stödet som katastrofbistånd, Chile och får bistånd mestadels genom SIDA, som projektbistånd och regionala stöd. De summor som betalas ut via SAREC och SwedeCorp till dessa länder är relativt små.

Den totala summan av stödet till dessa de tio största länderna utanför programlandskretsen är något mindre än motsvarande summa 1990/91 som uppgick till 824 milj. kr (se prop. 1991/92:100 Bil.4, s.133). Man kan dock konstatera att de summor som betalas ut till vissa av dessa mottagarländer är fullt jämförbara storleksmässigt med stödet till många av SIDA:s programländer (se Tabell 2.6). I proposition 1991/92:100 konstateras, i anslutning till att utvecklingen mot fler större mottagarländer diskuteras, att skillnaderna i biståndet till programländer och andra större mottagare av svenskt bistånd i huvudsak måste bli en fråga om verksamhets- och avtalsformer samt inriktning.

2.3 Biståndsorganens arbetsformer och roller

2.3.1 Rollterminologin

Inom utredningsverksamheten på biståndsområdet har en terminologi etablerats på senare år som beskriver biståndsaktörernas olika roller. Denna återfinns i UD:s skrift "Biståndsmyndigheternas arbetssätt" (1988), i "Bra beslut" (Ds UD 1990:63) och i "Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd" (SOU 1990:17). De roller som urskiljs är följande (för utförligare beskrivning, se nämnda utredningar):

- (1) **Visionär** – den som har idéer och tar initiativ till att starta någon verksamhet.
- (2) **Nätverksbyggare** – den som ser till att olika parter engageras för verksamheten, samt fördelar och integrerar arbetet; den som skapar, bygger och vidmakthåller nätverket.
- (3) **Kontaktförmedlare** – den som för samman parter med olika resurser som behövs för verksamheten.
- (4) **Finansiär** – den som bidrar med finansiella resurser.
- (5) **Operatör** – den som levererar en tjänst eller en vara till slutkonsumenten. De andra rollerna spelas för att operatörens roll skall bli möjlig.
- (6) **Operationell kontrollant** – den som bevakar att arbetet utföres korrekt och effektivt, att upprättade handlingsplaner följs.
- (7) **Taktisk kontrollant** – den som bevakar att projekt- och programmålen uppfylles och att de resurser som levereras och används får de avsedda effekterna.

(8) **Strategisk kontrollant** – den som bevakar att nätverket har rätt mål och att de taktiska och operationella målen står i överensstämmelse med de biståndspolitiska målen.

(9) **Lärare/informatör** – den som tillför andra aktörer information om projektet och dess miljö; de organisationer som deltar har inte nödvändigtvis någon erfarenhet av internationellt arbete och av biståndsfrågor.

Det framkommer i SOU 1990:17 att frågan om rollfördelning hänger nära samman med länderval, sektor, samarbets- och avtalsformer. Det kan vara nödvändigt att beakta de olika rollernas krav på organisationens resurser. Att kombinera alltför olika roller inom samma organisation kan skapa oklarheter om vad som är bra insatser och effektiv handläggning och kan vara destruktivt för organisationskulturen.

2.3.2 Biståndsinsatsens miljö

I SOU 1990:17 identifieras fyra dimensioner av hur biståndsinsatsen och dess miljö kan se ut:

- **Ett projekt kan vara mer eller mindre möjligt att planera.** Tekniskt orienterade projekt, såsom kraftverksbyggen, vägbyggen och leveranser av industrianläggningar är planeringsmässigt relativt enkla. Mer processorienterade projekt – insatser där kunskaps- och organisationsutveckling står i centrum är mer svårplanerade, då de innehåller större osäkerhet. Själva processen kan i det sista fallet vara lika viktig som slutprodukten.
- **Samarbetslandets förvaltning liksom andra organisationer i landet kan vara mer eller mindre kompetenta.** I fattigare u-länder råder ofta stor brist på utbildade, vilket påverkar landets förmåga att samarbeta med biståndsorgan och möjligheten att initiera och genomföra utvecklingsprojekt. Trots det kan det finnas ett intresse för att en verksamhet kommer till stånd.
- **Verksamhetens mål kan vara mer eller mindre komplexa.** Om tillväxtmålet är mest relevant kan det finnas relativt enkla sätt att bedöma måluppfyllelsen. Andra mål, t ex demokrati och nationellt oberoende, är oftast svårare att bedöma och mäta resultat mot.
- **Den svenska resursbasen kan 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 med begränsad erfarenhet av arbete i u-länder.

2.3.3 Biståndsmyndigheternas roller och arbetssätt

Vad spelar då de svenska biståndsaktörerna de facto för roller och hur kan deras arbetssätt karakteriseras? I SOU 1990:17 analyseras myndigheternas roller och arbetssätt grundligt:

En viktig skillnad mellan BITS och SIDA är att de förväntas arbeta på olika "sidor" i de fyra dimensioner som nämns i kap 2.3.2.

SIDA arbetar företrädesvis i de minst utvecklade länderna, där förvalt-

ningen ofta är *svag* och de lokala myndigheterna inte alltid har möjlighet att initiera och bereda utvecklingsprojekt. SIDA:s verksamhet är mer *processinriktad* och man arbetar 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*. Detta innebär att SIDA ofta får spela flera roller, t ex involveras som *visionär, nätverksbyggare, kontaktförmedlare och finansiär*. SIDA får också ofta vara *lärare/informatör* för att stödja och underlätta projektverksamheten och *kontrollant* på flera nivåer. Dock behöver inte SIDA spela samtliga roller överallt, utan organisationen måste vara mycket lyhörd för att anpassa sin roll till vad omständigheterna kräver vid varje tillfälle. Det är också det som präglar SIDA:s arbetssätt.

BITS spelar istället främst rollen som *finansiär och strategisk kontrollant* — man måste skapa garanti för att verksamheten är i överensstämmelse med de biståndspolitiska målen. BITS skall huvudsakligen arbeta med relativt planeringsbara insatser — mer *tekniskt orienterade projekt*. Insatserna förutsätter inget långtgående engagemang, och inom insatsen betonas ofta utrustning — eller kunskapsöverföring eller kunskapsutveckling. BITS projekt kännetecknas oftast av att *beställaren har god förmåga att förhandla* med den svenske partnern och vet vad den vill ha. Därför utformas insatsen som ett kontrakt mellan en part i Sverige och en i samarbetslandet. BITS finansierar det avtal som de båda tecknar. Vid enstaka tillfällen har BITS också en roll att spela som *taktisk och operationell kontrollant*. Den resursbas som BITS använder spelar också flera roller — den som *visionär, kontaktförmedlare och nätverksbyggare*. I proposition 1990/91:100, Bil. 5, konstateras att en förutsättning för BITS verksamhet är att kunnande och intresse för att ta sig an biståndsuppgifter finns i Sverige. Likaledes förutsätter arbetssättet kompetens och engagemang på mottagarsidan för att identifiera behov och angreppssätt samt för ansvarstagande i genomförandet.

Det konstateras i SOU 1990:17 att SIDA har större möjlighet att variera sitt arbetssätt än BITS. SIDA kan ha en begränsad rolluppsättning vid ett tillfälle för att spela flera roller vid ett senare skede. Detta ökar myndighetens möjlighet att arbeta långsiktigt. Ibland kan SIDA t o m behöva ingripa och spela rollen som operatör, för att försäkra sig om att arbetet blir gjort. Det kräver tid, kunskap och resurser. BITS har inte den möjligheten. Om kontraktspartnerna själva inte klarar av att lösa sina problem för att få till stånd en bra insats är BITS enda instrument att avbryta stödet. Detta förenklas av att insatserna inte i utgångsläget förutsätts vara långvariga.

SOU 1990:17 föreslog följande arbetsfördelning mellan SIDA och BITS: SIDA skall framför allt bereda och ansvara för insatser i länder med vilka Sverige har för avsikt att bedriva ett djupt och långsiktigt samarbete inom en eller flera samhällssektorer. SIDA skall även ansvara för projekt och sektorstöd av långsiktig karaktär och där ett processinriktat arbetssätt krävs i andra samarbetsländer än de som har landramar. Stödet till enskilda organisationer, katastrofbistånd, humanitärt bistånd, särskilda mil-

jöinsatser och övriga särskilda program skall även fortsättningsvis kanaliseras genom SIDA.

I SOU 1990:17 föreslås vidare att BITS bör bli kanalen för utvecklings-samarbete med de länder SIDA inte arbetar i, vilket innebär främst medelinkomstländer, där biståndet präglas av relativt kortsiktiga och avgränsade insatser av projektkaraktär, som inte kräver lika stora beredningsinsatser. Man bör försätta att arbeta med sina nuvarande biståndsinstrument och beredningsmetoder. Verksamheten bör dock utvecklas i vissa avseenden. Från att tidigare ha inriktats främst på tillväxtnålet bör verksamheten breddas för att svara även mot övriga biståndsmål.

Denna arbetsfördelning fastställdes av riksdagen på grundval av regeringens proposition 1990/91:100, Bil. 5 och kan sägas råda idag.

SOU 1990:17 beskriver SAREC och SwedeCorp (som hade arbetsnamnet SITCO då SOU 1990:17 skrevs) som sektorspecifika organisationer som spelar rollen som *finansiärer* — dock behöver den rollen inte vara lika klart uttalad som hos SIDA och BITS. De har också en viktig funktion som *kaktförmedlare* inom sina respektive sektorer, en roll som kan växa ut till *nätverksbyggare*. Dessutom spelar de rollen som *kontrollant* på olika nivåer. I övrigt präglas SAREC och SwedeCorp av samma djupgående, ofta *långsiktiga och processinriktade arbetssätt* som SIDA. SAREC och SwedeCorp skiljer sig från SIDA genom sin sektorspecialisering och från BITS genom sitt arbetssätt. Proposition 1991/92:100 Bil. 4, fastslår att forskning samt näringsliv och handel är så speciella till sin karaktär och så viktiga i utvecklingen att särskilda samlarbetsorgan på dessa områden är motiverade.

SOU 1990:17 anser att UD:s *u-avdelnings* funktion ligger på ett annat plan än vad som beskrivs inom ramen för projekt och programverksamhet. Två funktioner är dock 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 biståndsgörarna i förhållande till de biståndspolitiska målen. Den har därmed till uppgift att peka på verksamhetsfält, behov, och potentiella samlarbetsområden som följer av svenska utrikes- och biståndspolitiska ambitioner.

2.3.4 Myndigheternas verksamhetsområden

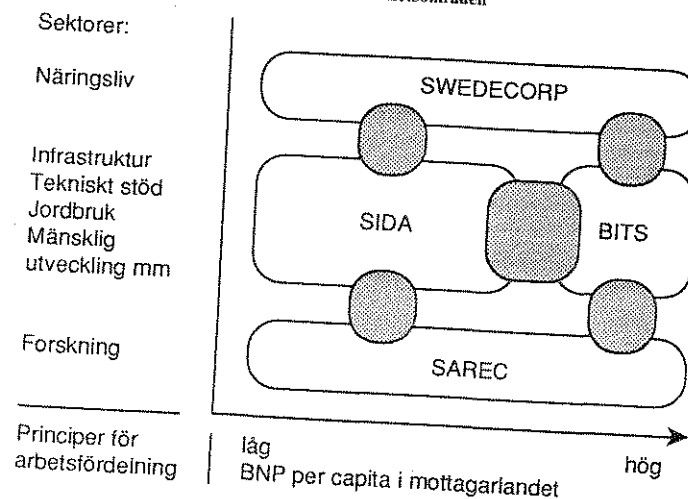
De svenska biståndsmyndigheterna har olika roller att spela och rör sig huvudsakligen inom olika verksamhetsfält. Arbetsfördelningen mellan myndigheterna vilar på att dessa har olika arbetssätt och att de arbetar inom olika sektorer. SIDA:s tyngdpunkt ligger på fattigare länder och organisationen är i huvudsak inriktad på utveckling av mänskliga resurser, förvaltningsstöd etc. BITS har tyngdpunkten i verksamheten i något rikare, kreditvärda u-länder och är inriktad på bl a tekniskt samarbete och krediter. Organisationerna har ett specifikt arbetssätt som beskrivs i kapitel 2.3.3. SAREC har en specifik inriktning på forskningssamarbete och kan

arbeta i alla u-länder. SwedeCorp inriktar sig på näringslivsbistånd och har verksamhet i både rikare och fattigare u-länder.

Det finns emellertid flera verksamhetsområden, där det råder oklarhet om ansvarsfördelningen. SOU 1990:17 noterade att flera myndigheter ibland är verksamma i samma länder. Vikten av att antalet sådana länder minimeras poängterades, liksom vikten av att klara gränser upprättas mellan myndigheterna i aktuella länder.

I proposition 1991/92:100, Bil.4 framhålls att arbetsfördelningen mellan SIDA och BITS inte hindrar att det för specifika ändamål i ett enskilt land kan finnas anledning för båda myndigheterna att vara verksamma. BITS bör kunna verka med det tekniska samarbetet i programländer där goda förutsättningar för strategisk kunskapsöverföring från Sverige finns. Dock, skriver man vidare, bör sådana insatser genom BITS komma ifråga inom andra områden och för andra ändamål än de som omfattas av SIDA:s landrambistånd.

Figur 2.5 Bistandsmyndigheternas verksamhetsområden



Bistandsmyndigheternas verksamhetsområden och potentiellt överlappande områden illustreras schematiskt i Figur 2.5.

Tabell 2.10: Antal svenska bistandsmyndigheter som bedriver verksamhet i samma land

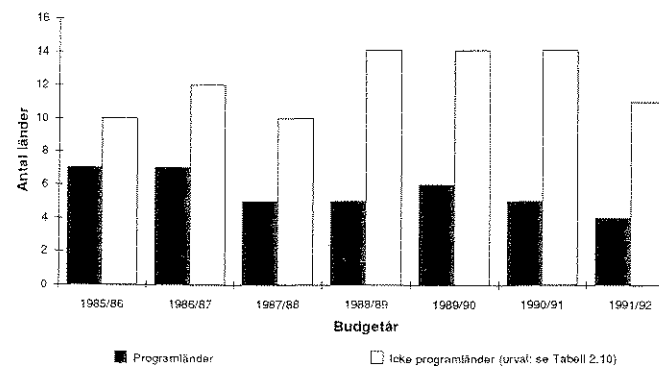
(SIDA, BITS, SAREC, fram till 1990/91 IMPOD och SWEDFUND och 1991/92 SwedeCorp)

	PROGRAMLÄNDER		ICKE PROGRAMLÄNDER*	
	Antal länder där: 2 eller färre myndig- heter är verksamma	3 eller fler myndig- heter är verksamma	Antal länder där: 2 eller färre myndig- heter är verksamma	3 eller fler myndig- heter är verksamma
1985/86	5	14	13	8
1986/87	12	9	14	9
1987/88	11	6	15	8
1988/89	6	11	12	11
1989/90	10	7	13	10
1990/91	6	12	13	10
1991/92	6	13	14	9

* Urval: länder som något budgetår under den studerade perioden tillhört de tio länder som mottar det största svenska biståndet förutom programländerna (Afghanistan, Algeriet, Bolivia, Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Egypten, Jordanien, Kambodja, Kina, Malaysia, Marocko, Mexico, Pakistan, Polen, Ryssland, Somalia, Sudan, Thailand, Tunisien (programland 1985/86), Uganda (programland 1991/92), Zaire).

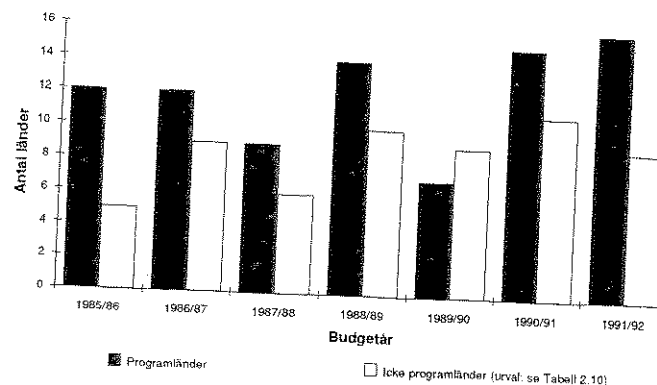
Tabell 2.10 visar att det antal mottagarländer där fler än tre svenska bistandsmyndigheter är verksamma samtidigt under hela perioden 1985/86 till 1991/92 har varit relativt stort. I programländer har antalet varierat, men 1991/92 hade tre eller fler myndigheter någon aktivitet samtidigt i 13 av 19 programländer, trots att antalet myndigheter de facto hade minskat i och med att IMPOD och SWEDFUND upphörde och SwedeCorp bildades. I icke programländer har antalet länder där tre eller fler myndigheter är verksamma pendlat mellan 8 och 11.

Figur 2.6 a) Länder där SIDA och BITS är verksamma samtidigt

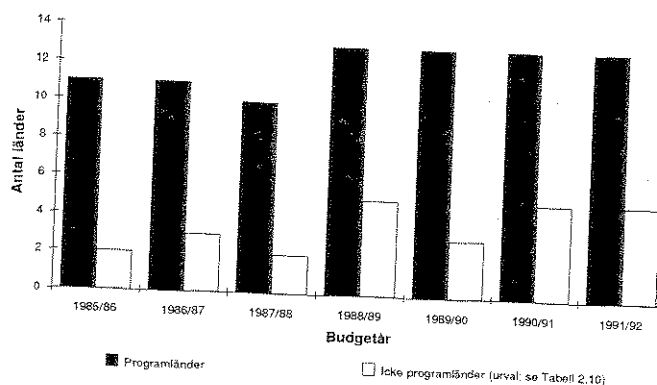


Figur 2.6 visar i hur många fall SIDA och BITS; SIDA och SwedeCorp (IMPOD/SWEDFUND); SIDA och SAREC samt BITS och SwedeCorp (IMPOD/SWEDFUND) är verksamma samtidigt i programländer respektive icke programländer. Det är mestadels i icke programländer som SIDA och BITS har verksamhet samtidigt. Detta förhållande blir allt mer frekvent fram till 1991/92, då antalet sjunker en aning. I vissa av dessa fall har SIDA:s och BITS verksamhet helt olika karaktär – exempelvis katastrofbistånd och u-krediter. Det inträffar dock att det samtidigt rör sig om tekniskt bistånd resp. tekniskt samarbete, och i dessa fall riskerar myndigheterna att överlappa varandra.

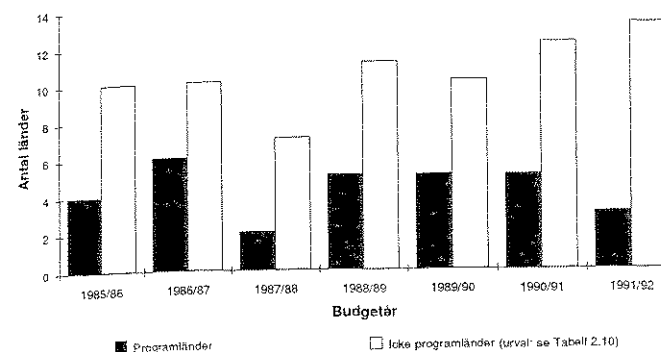
b) Länder där SIDA och SwedeCorp (Impod/Swedfund) är verksamma samtidigt



c) Länder där SIDA och SAREC är verksamma samtidigt



d) Länder där BITS och SwedeCorp (Impod/Swedfund) är verksamma samtidigt



Att SIDA och SwedeCorp (IMPOD/SWEDFUND) har verksamhet samtidigt händer oftare i programländer. Trenden är också här att antalet ökar, med undantag för vissa år. 1991/92 har SwedeCorp verksamhet i 16 av 19 programländer. SAREC har största delen av sin verksamhet i SIDA:s programländer. 1988/89 till 1991/92 har dessa myndigheter varit verksamma samtidigt i 13 programländer. För BITS och SwedeCorp (IMPOD/SWEDFUND) är det vanligast att de har aktivitet samtidigt i icke programländer. Detta tenderar att öka.

I Ds UD 1984:1 skrivs att biståndsmyndigheterna bedriver en verksamhet som i flera olika avseenden är likartad. Man möter likartade problem och utnyttjar i stort samma svenska resursbas (SIDA och BITS utnyttjar i stor utsträckning samma konsulter) och man har i flera avseenden samma mål för sin verksamhet. Men också mer konkret, inom olika sektorer, kan man urskilja områden där flera svenska biståndsmyndigheter har möjlighet att engagera sig och riskerar att göra samma saker. Inom de områden där gränslinjerna mellan myndigheternas verksamhetsområden är otydliga, torde risken för överlappningar bli större när man har verksamhet i samma länder samtidigt.

I vissa fall kan vinster göras genom att samla kompetensen inom en biståndsmyndighet i stället för att ha den utspridd på flera. Stora krav på aktiv samordning mellan biståndsorganen på svensk såväl som på mottagarlandets sida kostar också i form av effektivitet och resurser. När flera svenska biståndsmyndigheter är verksamma i samma land kan det skapa oklarheter. I vissa länder i Latinamerika, såsom Chile och Costa Rica, har alla myndigheterna verksamhet, på anmodan från den svenska regeringen. I vissa programländer, såsom Botswana och Zimbabwe är också alla fyra svenska biståndsmyndigheterna närvarande.

Den för BITS vanliga kombinationen av en utbildningsinsats tillsammans med finansiellt stöd kan i princip jämföras med en SIDA-insats

bestående av utbildning och varuleveranser. SIDA närmar sig alltmer BITS arbetssätt med konsultuppdrag och kontraktsfinansiering och kan egentligen spela alla BITS roller, utom vad gäller u-krediter. BITS närmar sig samtidigt SIDA:s arbetssätt, då man, på regeringens uppdrag, i ökad utsträckning arbetar med andra biståndsmål än ekonomisk tillväxt. Att döma av SIDA:s remissvar ger inte de förslag som lämnas i SOU 1990:17 någon tydlig lösning på frågan om arbetsfördelningen mellan SIDA och BITS. Särskilt vid en vidgning av BITS verksamhet ökar behoven av en klarare arbetsfördelning. Att hänvisa till att regeringen från fall till fall genom direktiv skall lösa frågan måste anses vara en nödlösning, skriver man vidare.

Både BITS och SIDA ger bistånd till infrastruktur. Detta behandlas i ett särskilt avsnitt i utredningen. Båda myndigheterna ger vidare förvaltningsbistånd. För SIDA har detta vuxit kraftigt under 1980-talet, skriver man i sin förenklade anslagsframställan (FEF) för 1993/94. Ur BITS FEF framgår att myndigheten har märkt en ökad efterfrågan för stöd till reformarbete inom den offentliga sektorn, och att man arbetar med detta inom sitt tekniska samarbete. Också när det gäller annat tekniskt stöd inom förvaltningsområdet (managementutbildning och stöd till finansiella institutioner) kan BITS och SIDA göra samma saker liksom även SwedeCorp. Även miljöområdet utgör till viss del ett överlappande verksamhetsområde mellan dessa tre myndigheter.

Inom jordbruksområdet kan SIDA och SwedeCorp delvis göra samma saker. SwedeCorp arbetar i princip i ett "nerifrån och upp"-perspektiv, medan SIDA arbetar "uppiifrån och ner". När man arbetar i samma sektorer i samma länder finns risk för överlappningar eller att vissa områden, som t ex jordbruksutveckling, faller mellan ansvarsområdena. SIDA gör i ökande utsträckning insatser på privatiseringsområdet och stöder banker och försäkringsbolag. Detta ligger nära SwedeCorp:s verksamhetsområden.

Enligt BITS FEF har man, för att finna en ändamålsenlig avgränsning för stöd inom det tekniska samarbetet inom industrisektorn gentemot SwedeCorp, utarbetat förslag till riktlinjer utifrån de operationella mål som gäller för det tekniska samarbetet.

Det finns också överlappande arbetsområden på utbildnings- och forskningsområdet mellan SIDA och SAREC. Dessa båda myndigheter verkar dock genom inbördes samordning ha löst problemen. Myndigheterna har gjort en gemensam utredning där tillfälle givits att klargöra arbetsfördelningen. I princip skall SIDA ansvara för grundutbildning och SAREC för högre utbildning, men man skall också samverka och t ex utveckla kompletterande svenskt stöd till universiteten i mottagarländerna.

Utredningen konstaterar att arbetsfördelningen mellan de svenska biståndsmyndigheterna fungerar väl när dessa arbetar i samma länder men

inom olika områden. I de fall då myndigheterna arbetar inom samma områden i samma länder blir en aktiv samordning viktig.

2.3.5. Givar- och mottagarrollen

Ett u-lands förmåga att på ett meningsfullt sätt ta emot och tillgodogöra sig bistånd hänger samman med de allmänna sociala, ekonomiska och politiska förhållandena i landet. De länder som kanske har störst behov av bistånd har också i allmänhet de största svårigheterna att dra nytta av insatserna. Biståndets mål och metoder är i hög grad präglade av givarländerna. Det uppstår ofta ett gap mellan ambitioner och verklighet. Det finns en tendens hos biståndsorganisationerna att överbrygga detta gap genom att i ökande utsträckning ta över ansvaret för "sina" projekt. Detta leder till att målet med biståndet — att bygga upp mottagarlandets förvaltning och förmåga att driva utveckling på egen hand — inte alltid kan uppfyllas.

Frågan om roll- och ansvarsfördelning i SIDA:s hantering av biståndsin-satser bearbetades under 1988 av en grupp inom verket och resulterade i den sk rollutredningen (se "På rätt kurs", SIDA). Slutsatserna av denna kan sammanfattas såsom följer:

- Givarrollen bör anpassas till respektive mottagarlands kapacitet.
- Mottagarlandets egen kapacitet måste sättas i centrum.
- Biståndet måste utformas på ett sätt som minskar biståndsberoendet.
- Biståndet bör bedrivas genom mottagarlandets egna administrativa och finansiella system.

Grundtanken är i sig inte ny. "Hjälp till självhjälp" är en sedan länge använd devis. Detta synsätt innebär att biståndsgivaren får en mindre verkställande roll — man strävar efter att lämna rollen som operatör, operationell kontrollant och nätverksbyggare. Istället blir uppgiften att svara för överblicken, analysen och utvärderingen — man får en huvudsaklig roll som visionär och strategisk kontrollant och bibehåller naturligtvis rollen som finansiär. Detta innebär inte att givaren ger upp rätten att ha övergripande synpunkter och krav, eller att ställa villkor för biståndet, som SIDA självt skriver i "På rätt kurs". Att arbeta i rollutredningens anda ställer krav på en annan kompetens hos biståndspersonalen. SIDA har i sin anslagsframställning och i en särskild skrivelse till regeringen angivit områden som här är särskilt centrala.

Utredningen kan konstatera att många fattiga u-länder fortfarande saknar nödvändiga resurser och kapacitet för att verksamheten skall kunna bedrivas effektivt i rollutredningens anda. I SIDA:s förenklade anslagsframställning för 1993/94 konstateras att rollförändringen är en långsiktig process, ett förhållningssätt, som ger utslag på olika sätt och i olika takt beroende på förutsättningarna i respektive land. Det kommer att dröja, skriver man, innan SIDA i mottagarländer med en svag förvaltning, på ett ansvarsfullt sätt helt kan släppa sin medverkan i moment som upphandling

och styrning av konsulter, revision av projekt, kontroll av varuupphandling mm.

2.3.6 Kompetenskrav i biståndet

Att konstatera att biståndsmyndigheterna bör innehålla exempelvis rollen som strategisk kontrollant är lättare än att besvara frågan om de besitter den nödvändiga kompetensen för att spela denna roll framgångsrikt. Det har gjorts många studier av lyckade biståndsinsatser och från dessa har vissa slutsatser kunnat dras. I en studie av tolv "framgångsrika" biståndsinsatser (Forss 1988) sägs att det oberoende av vilka roller biståndsmyndigheterna spelar finns ett antal gemensamma framgångsfaktorer i biståndsadministrationen. Dessa är:

- Kontinuitet på handläggartjänsterna
- Kunskapsutveckling
- Karriärmöjligheter
- Förmåga att delegera
- Strategisk kontroll

De övre faktorerna på listan är samtidigt förutsättningar för de lägre. Kontinuitet är en förutsättning för kunskapsuppbyggnad. Dessa båda är en förutsättning för karriärutveckling. Dessa tre bygger upp förmågan att delegera. Alla fyra ger möjlighet till strategisk kontroll och är samtidigt en förutsättning för en effektiv sådan.

Kompetensutveckling handlar om att sätta sig in i nya saker, bli motiverad, lära sig genom att göra och få självförtroende i nya roller. Kompetenskraven kan utvecklas och förändras över tiden. För individen är det viktigt att se kompetensen i relation till en bestämd verksamhet eller arbetsuppgift. Kompetensutveckling måste dock baseras på en helhetsbedömning av hela organisationens roll i sammanhanget. Den måste mao ingå som en integrerad del i myndighetens utveckling av sin verksamhet, organisation och arbetsformer.

Biståndet ställer höga krav på förändringskompetens. Det är både fråga om personliga omställningar och strukturella och organisatoriska förändringar. I sådana förändringsarbeten spelar ledarskapet stor roll för att inom de angivna ramarna skapa nya förutsättningar, få medarbetarna förändringsbenägna och kunna frigöra och ta tillvara medarbetarnas kunskaper och erfarenheter.

Med den ökade internationaliseringen följer ökad efterfrågan på erfarenheter och kunskap inom olika samhällsområden. Utvecklingen visar på sådana behov inom t ex författningsfrågor, rättssystem, finansfrågor, miljöskydd m m. Det är angeläget att biståndet kan svara på dessa behov. Den svenska kompetensen måste också kunna anpassas till krav som ställs i ett annat land, till andra politiska miljöer, förvaltningstradition, kultur- och språkområden etc. Internationaliseringen inom företag, organisationer och myndigheter är därför en förutsättning för att få fram ett brett och mer långsiktigt engagemang i utvecklingssamarbetet. Biståndsmyndigheterna

har en viktig uppgift i att förmedla signaler om framtida efterfrågan på kompetens, vilket förhoppningsvis kan leda till en anpassning av utbudet – att svenska företag och organisationer utvecklar sin egen kompetens eller samverkar med andra för att tillsammans få den kompetens som efterfrågas. Centrala utgångspunkter i dialogen med mottagaren för vilka områden man bör söka samarbete bör vara mottagarländernas behov, erfarenheter av tidigare samarbete och den samlade svenska kompetensen.

SAREC och SwedeCorp har ett relativt stort utbyte av personal med sina respektive sektorer. Inom SAREC har en stor del av handläggarna forskarbakgrund. På motsvarande sätt bör det vara naturligt att handläggare vid SwedeCorp har ett förflutet och en framtid inom näringslivet. SIDA har större möjligheter än de andra myndigheterna att blanda personal med olika erfarenheter och att låta personalen rotera mellan olika typer av tjänster. Arbets sättet är ofta mycket personalintensivt och de roller som spelas förutsätter tid och kunskap. Det innebär krav på generellt kunnande om utvecklingsfrågor, men också specifik länder- och sektorkompetens. Vid BITS måste personalen behärska samarbetsteknikerna mycket väl. Djupare landkunnande och teknisk kunskap behöver inte myndigheten självt besitta – den bör återfinnas hos den resursbas man använder.

Gemensamt för samtliga myndigheter är att lärande och bearbetning av erfarenheter i biståndet är mycket viktigt. Kraven på **beställarkompetens** liksom **kompetens för uppföljning och utvärdering** ökar också i biståndet. Myndigheternas kompetensutveckling, behov av organisatoriskt lärande och deras resurser är avgörande för deras förmåga att spela förväntade roller väl.

2.4 Några utgångspunkter för styrning

De av riksdagen beslutade biståndspolitiska målen är vägledande för det svenska biståndet. Biståndet bör, enligt regeringens sammanfattning i proposition 1991/92:100, bidra till att skapa en utvecklingsfrämjande miljö för produktion och som gör att den fattige får del av utvecklingen. Det innebär bl a:

- främjande av det produktiva utnyttjandet och utveckling av de resurser som redan finns i länderna som en solid bas för den sociala välfärden
- utformning av biståndet så att det underlättar en mobilisering av landets egna resurser, där decentralisering och demokratisering utgör centrala element
- fortsatt klargörande av rollfördelning mellan givare och mottagare
- fortsatta satsningar på kapacitetsbyggande inom viktiga samhällsområden, liksom främjande av investeringar inom undervisning, hälsovärd och infrastruktur

Den nya budgetprocessen tar sikte på såväl relationerna mellan statsmakterna och myndigheterna som styrning inom myndigheterna. Samver-

ket för denna nya process består i att biståndsmyndigheterna vart tredje år lämnar regeringen en fördjupad anslagsframsällning (FAF), som skall vara en genomgripande redovisning av biståndets resultat inom myndighetens verksamhetsområde. Den skall också innehålla en omvärldsanalys och plan för de närmaste åren. En förenklad anslagsframställning (FEF) skall inlämnas de år som myndigheterna inte skriver en FAF. FEF:en skall vara en kort redogörelse för verksamhetens medelsbehov. Varje år skall myndigheterna dessutom lämna en årsredovisning. SIDA och BITS inlämnade fördjupade anslagsframställningar 1991 och SAREC 1992. SwedeCorp skall troligtvis göra det 1993.

En utgångspunkt för de förändringar som genomförs är inriktningen på resultat, att regeringen skall bli tydlig i sin styrning av myndigheterna men samtidigt ge ökad frihet till myndigheterna i verkställandet av uppdragen. En viktig del i denna resultatstyrning är att det beslutsunderlag som myndigheterna lämnar till regeringen förbättras. Det gäller t ex att utveckla sambanden mellan de analyser som myndigheterna gör och de resurser man kräver. En brist i biståndet är att verksamheten i alltför hög grad motiverats utifrån nöden, medan resultaten mäts mot något annat. Mer konkreta mål och resultatmått måste utvecklas. Det ger också myndigheterna möjlighet att använda nya redskap för sin inre styrning och sin egen finansiering.

Detta ställer också nya krav på regeringskansliets arbetssätt och kompetens. Tonvikten läggs vid prövning av myndigheternas redovisning i förhållande till övergripande utvecklingsmål samt tydlighet i kravställandet gentemot myndigheterna. På biståndsområdet är alla myndigheter nu involverade i denna resultatorienterade styrning och budgetdialog. För utrikesdepartementets del ökar kraven på kvalificerade bedömningar och övergripande styrning av verksamheten. Departementet måste ansvara för helheten i de svenska biståndsrelationerna med mottagarländerna. Det gäller först och främst den övergripande policydialogen om målen och villkoren för det svenska biståndet och att de samlade resurserna utnyttjas så effektivt som möjligt.

Vid regeringens fördjupade prövning av SIDA:s verksamhet 1991 har följande prioriteringar angivits: ökade satsningar på ekonomiska strukturreformer för att bygga upp fungerande marknadsekonomier, främjandet av demokrati och mänskliga rättigheter, fattigdomsbekämpning, kunskaps- och institutionsuppbyggnad, miljöstatsningar och kvinnors deltagande i utvecklingsprocessen samt fortsatta satsningar på infrastruktur. Arbetet med att förtydliga rollerna i biståndprocessen skall fortsätta liksom med att utveckla metoderna för utvärderingar av bistånd i syfte att uppnå högre effektivitet. Strävan efter koncentration i biståndet innebär också att SIDA måste arbeta mer aktivt med frågor om hur man avslutar insatser och verksamheter.

För BITS vidkommande bör, vilket nämnts ovan, enligt regeringens direktiv en breddning av verksamheten eftersträvas, för att tillgodose även andra biståndspolitiska mål än tillväxtmålet.

SAREC:s verksamhet är, vilket också redan nämnts, under budgetåret 1992/93 föremål för regeringens fördjupade prövning, och SwedeCorp följande år.

Utredningarna Bra Beslut (Ds 1990:63) och Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd (SOU 1990:17) har båda föreslagit ett fristående utrednings- och utvärderingssektariat för biståndet. Regeringen har efter riksdagens godkännande under år 1992 beslutat att inrätta en kommitté för utvärdering och analys av effektiviteten inom biståndsområdet (Dir. 1992:59). Kommittén har ett tvåårigt mandat och inrättas under budgetåret 1992/93. Den har till uppgift att ta fram analyser och utvärderingar gällande bistånd och utvecklingsfrågor och internationellt utvecklingssamarbete i syfte att ge regeringen ett bättre underlag för effektiviseringen av det svenska utvecklingssamarbetet.

Kapitel 3

Styrning och samordning inom biståndet

3.1 Inledning

Kapitel 3 behandlar styrning och samordning inom det bilaterala biståndet på ett principiellt och övergripande plan. Kapitlet behandlar frågor av organisatorisk karaktär. Sverige har små möjligheter att påverka de omvärldsfaktorer som gör biståndet mer eller mindre effektivt, däremot kan vi anpassa våra organisatoriska system så att de ger största möjliga effekt i en föränderlig omvärld.

Diskussionen i kapitlet är uppdelad i tre huvudmoment. För det första diskuteras begreppen **styrning** och **samordning** teoretiskt. Utredningen definierar begreppen och inför viktiga distinktioner för analysen.

För det andra beskriver utredningen de **instrument för styrning och samordning** som riksdagen och regeringen använder inom biståndspolitik. Utredningen fokuserar härvid på budgetprocessen (från anslagsframställning till regleringsbrev), styrelsearbete och särskilda regeringsbeslut. De biståndspolitiska målen, myndigheternas arbetsfördelning och roller utgör grunden för styrning och samordning.

För det tredje preciserar utredningen ett antal **förslag till ändringar av samordnings- och styrningsprocesser**. Dessa förslag diskuteras under de olika beskrivande avsnitten. Förslagen presenteras och sammanfattas i kapitel 9.

3.2 Begrepp och definitioner

I och med att människors aktiviteter organiseras uppstår två grundläggande och motsägelsefulla krav: arbetet skall **fördelas** efter de olika uppgifter som behöver lösas, och de olika arbetsmomenten behöver **samordnas**.

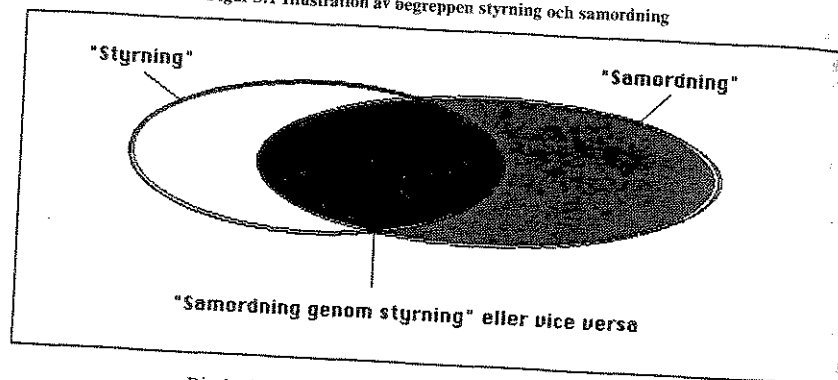
Inom utvecklingssamarbetet **fördelas** arbetet på flera sätt; dels finns det en hierarkisk arbetsfördelning mellan styrande och verkställande organisationer och dels finns det arbetsfördelning avseende bilateralt och multila-

teralt utvecklingssamarbete. Det finns en arbetsfördelning avseende sektorer, med särskilda biståndsorgan för samarbete inom forskningen respektive näringslivet. Det finns en arbetsfördelning avseende organisationerna på sätt att arbeta; antingen med en mycket begränsad rolluppsättning som möjliggör låg förvaltningskostnad, eller med en bredare rolluppsättning som ger ett djupare engagemang i samarbetet.

Det finns flera andra möjligheter att fördela arbetsuppgifter inom biståndet. Det är t.ex. vanligt att göra en distinktion mellan kapitalbistånd och tekniskt bistånd och skapa organisationer därefter. Arbetet kan fördelas efter länder och regioner. Inom det svenska biståndet förekommer alla dessa principer för arbetsfördelning. **Arbetsfördelningen** inom det svenska biståndet var huvudföremål för diskussionen i SOU 1990:17.

Med **arbetsfördelning** uppkommer ett behov av **samordning** och **styrning**. Dessa två begrepp är nära relaterade och delvis överlappade mängder, som i figur 3.1. De är dock inte helt synonyma.

Figur 3.1 Illustration av begreppen styrning och samordning



Biståndets miljö är fylld av styrförsök. Det är inte bara ledare som försöker styra, andra gör det också. Handläggare kan tillförskaffa sig stort inflytande att påverka policybeslut, inte minst genom överlägsen sakkunskap. Massmedia kan utöva inflytande. Publicitet om ett problemområde kan framtvinga aktiviteter, som inte annars blivit av. Styrning kan utövas inte bara direkt, genom att inrikta aktiviteterna på ett visst sätt utan även genom att blockera alternativa aktiviteter. Vissa former av styrning sker öppet, medan andra sker i det fördolda.

Inom forskningen om styrning lyfts två egenskaper fram som alltid är relevanta när det gäller att karakterisera styrprocessen. Den första egenskapen är ett **styrmonster**. Mönstret kan beskrivas med hjälp av två dimensioner: **central styrning** (vertikal påverkan) och **integrering** (horisontella kontakter). Man utgår från att det finns ett styrcentrum som har förmåga att ge styrningen en organisatorisk utformning. Det kan t.ex. ge de lokala enheterna stor självständighet eller göra dem helt beroende av beslut i centrum om resurser, verksamhetsinriktning, personal o.s.v.

Den andra av de egenskaper som nämns inom forskningen är **styrobjektet**. Här talar man om **ekologisk styrning**, **ideologisk styrning** samt **handlingsstyrning**. Den som styr kan göra det genom att skapa en bra arbetsmiljö, möjligheter till personlig och yrkesmässig utveckling etc (ekologisk styrning). En annan möjlighet är att rikta in sig på människor genom att påverka deras sätt att tänka och uppfatta verkligheten (ideologisk styrning). Det finns också en möjlighet att direkt påverka handlingar (handlingsstyrning).

Hur ser då styrmönstren i biståndet ut? Beskrivningen som följer nedan visar att det finns en rad instrument för vertikal påverkan, central styrning. Men styrsystemet inom biståndet är också präglad av att det är en dialog. Utrikesdepartementet utformar styrsignaler utifrån det material myndigheterna lägger fram.

Den dominerande formen inom biståndet är handlingsstyrning. Den ideologiska styrningen är svårare att fänga. Den är inte uttryckt i regler och direktiv på samma sätt som handlingsstyrningen. Den är mycket av en dialog. Biståndsorganen – framför allt SIDA – påverkar hela systemets sätt att tänka om bistånd och kan genom sina initiativ skapa grunder för den ideologiska styrning som sedan regering och riksdag utövar.

Ordet samordning står både för en process och för ett resultat. När det gäller samordning (koordinering) kan man skilja mellan **hierarkisk** respektive **icke-hierarkisk** samordning. Den mest elementära **hierarkiska samordningen** är genom **direkt övervakning**. Någon kontrollerar vad andra gör, tar ansvar för det, ger instruktioner och följer upp resultaten. Men arbete kan samordnas även genom **standardisering**. Då samordnas systemet genom att man specificerar variabler i det; t.ex. produkten som tillverkas, arbetsprocessen som den tillverkas med, eller de färdigheter och den kunskap som behövs för att uträtta arbetet.

Med **icke-hierarkisk samordning** förstår man normalt någon form av ömsesidig anpassning. Det är aktörerna själva som ser ett behov av samordning, tar de kontakter som behövs och vidtar åtgärder som ger ett samordnat slutresultat. Som regel sker det på ett mycket enkelt och okomplicerat sätt när några människor arbetar tillsammans. Ömsesidig anpassning är också det mest avancerade sättet för stora organisationer att åstadkomma koordination.

3.3 Styrning

Regeringens styrning av myndigheterna sker bl.a. genom föreskrifter och andra skriftliga direktiv. Regeringen har i propositioner till riksdagen närmare föreslagit vad som bör gälla beträffande styrningen av myndigheterna (prop. 1986/87:99). Riksdagen (KU 1986/87:29) har i allt väsentligt godkänt formerna för denna. Närmare redogörelser framgår av kapitel 9.3.1.

Den formella styrningen av biståndet är huvudsakligen koncentrerad kring två processer. Den ena avser **tilldelning av medel** så som det föreslås beredes, beviljas och tilldelas med hjälp av anslagsframställning, budgetproposition, utlåtande från utrikesutskottet, votering i riksdagen och utformning av regleringsbrev. Den andra gäller **användningen av medel** så som det styrs genom de av regeringen utsedda styrelserna för respektive myndighet samt med hjälp av de särskilda direktiv (regeringsbeslut, direktiv etc) och eventuellt andra signaler som kommer under budgetåret.

3.3.1 Allmänna styrinstrument för regeringens verksamhet

Regeringens styrning av biståndsmyndigheternas verksamhet följer samma grundläggande mönster som för andra statliga verksamheter. De instrument som idag – generellt och sålunda också för styrning av biståndet – står till buds är i huvudsak följande:

- **Regelstyrning** i form av allmänna regler om de statliga myndigheternas verksamhet (lagar och förordningar grundade på regeringsformens och tryckfrihetsförordningens bestämmelser). Syftet med regelstyrning är att skapa likformighet, säkerställa rättssäkerhet och att garantera bestämda kvaliteter.
- **Organisationsstyrning** i form av instruktioner för myndigheterna.
- **Budgetstyrning:**
 - Budgetprocessen – mål- och resultatstyrning
 - Årliga regleringsbrev (med tonvikt på verksamhetens huvudsakliga inriktning under budgetåret samt tilldelning av och villkor för användningen av resurser)
 - Statsbidragsbestämmelser (inom biståndet i form av förordning)
- **Särskilda beslut:**
 - Regeringsbeslut om uppdrag till myndigheterna (om t.ex. särskilda utredningsinsatser eller inför myndigheternas fördjupade anslagsframställningar)
 - Enskilda regeringsbeslut (med t.ex. bemyndigande för en myndighet att ingå avtal om en viss insats)
 - RRV:s redovisnings- och förvaltningsrevision.
- **Personalutnämningar:**
 - Regeringens utnämningar av myndighetschefer, vissa andra högre chefer och myndigheternas styrelser
 - Regeringskansliets representation i vissa verksamheter
- **Informella kontakter:**
 - Återkommande dialog mellan departements- och verksamhetsledning (framför allt i strategi- och policyfrågor) och också dialog på handläggarplanet. I det följande behandlar utredningen de styrinstrument som idag huvudsakligen utnyttjas inom biståndet:
 - Budgetprocessen
 - Styrelsearbetet

– Andra former för regeringsstyrning såsom regeringsbeslut, uppdrag och direktiv.

Innan utredningen går in på styrinstrumenten behandlas de biståndspolitiska målen. Dessa är närmast att härröra till ideologisk styrning och utgör grund för biståndets inriktning.

3.3.2 De biståndspolitiska målen

De biståndspolitiska målen, ursprungligen fyra, formulerades under 60-talet och har sedan dess bekräftats av regering och riksdag i skilda sammanhang: resurstillväxt, ekonomisk och social utjämning, ekonomisk och politisk självständighet och demokratisk samhällsutveckling. Ett femte mål avseende miljöfrågor antogs av riksdagen 1988.

Statsmakterna har upprepade gånger understrukit att målen för biståndet skall ses som en helhet. Målen förstärker och kompletterar varandra inom ramen för det gemensamma syftet att höja de fattiga folkens levnadsnivå (SOU 1987:28).

Hur riksdagen såg på målen samband med varandra framgår av nedanstående utdrag ur utrikesutskottets förslag till uttalande, som antogs av riksdagen 1978.

”Någon uttömmande beskrivning av syftena med vår biståndsverksamhet ger de fyra huvudmålen givetvis inte. De anger emellertid några av de främsta förutsättningarna för att åstadkomma en höjd levnadsnivå och rättvisare levnadsvillkor för de fattiga människorna, för att deras grundläggande behov skall bli tillfredsställda och för att de skall bli engagerade i de politiska beslut som styr samhällsutvecklingen. Biståndets uppgift kan också sägas vara att på lång sikt göra sig självt överflödigt genom att ge de fattiga länderna hjälp till självhjälp, öka deras självtillit och oberoende och på så sätt lägga grunden för ett mera jämlikt samarbete mellan länderna.

De fyra huvudmålen bör ses som en helhet. Framför allt är det angeläget att tillväxtmålet inte ses som ett självändamål. Det är lika mycket att betrakta som ett medel för att åstadkomma ekonomisk och social rättvisa. Ekonomisk och annan resurstillväxt är av avgörande betydelse för att fattiga länder skall kunna komma ut ur sin underutveckling, men för att vara meningsfull måste tillväxten komma till stånd utan rovdraft på naturtillgångar och ytterst vara inriktad på att förbättra levnadsvillkoren inte för ett fåtal utan för de breda och ofta förtvivlat fattiga folklagren i u-länderna.”

Man kan inledningsvis ställa frågan om det är rimligt att betrakta mål som styrinstrument. Mål är egentligen det som någon styr mot och därmed borde det inte ha status som styrinstrument. Men begreppen glider in i varandra och genom att uttrycka mål styrs också verksamheten. Om det exempelvis inte fanns ett miljömål vore det inte så sannolikt att en rad biståndsinatser inom industriell miljövård, markvård och miljöförvaltning kommit till stånd. De biståndspolitiska målen styr på ett övergripande plan och kan sägas bidra till att operationalisera biståndets syfte.

De övergripande målen har legat fast i 30 år och har kompletterats gång på gång. På det sättet måste styrningen genom målformulering betraktas som fast och konsekvent. **Riksdagen har på ett övergripande plan utövat styrningen genom att formulera målen.**

Betydelsen av de biståndspolitiska målen som styrinstrument i operationen måste ses mot bakgrund av att målen är så allmänt hållna att de kan inbegripa de flesta aktiviteter. Det finns ett behov av att konkretisera målen. Ett sådant utvecklingsarbete bedrivs också, t.ex. inom området demokrati.

Finns det några andra övergripande mål än de fem ovannämnda? Anslagsnivån – enprocentmålet – är ett sådant. Den biståndspolitiska utredningen 1977 angav att beloppet 1 % av BNP (i dag BNI) skall utgöra en miniminivå för biståndet och att ambitionen bör vara att successivt höja anslagen. Detta fastslogs sedermera av riksdagen på grundval av förslag prop. 1977/78:135. Anslagsnivån som ett mål är dock inte av samma dimension som de ovannämnda målen.

3.3.3 Budgetprocessen

Sedan 1900-talets början har budgetprocessens funktioner haft olika betydelse. I början betonades budgetens roll som kontrollinstrument. Styrningen skedde huvudsakligen i form av restriktioner på resursslag och kontroll av utgifter. Sedemera lades tyngdpunkten på att budgetera resurser för specifika ändamål. Budgeten fick en inriktning mot organisation, administration och produktivitet. Den nya budgetprocessen innebär flera förändringar, bl a:

- utveckling av mål- och resultatstyrning
- skärpning av kraven på uppföljning och analys av resultaten
- delegerat verksamhetsansvar
- minskad detaljstyrning av myndigheternas verksamhet och resurser.

Myndigheternas anslagsframställning är den logiska utgångspunkten för budgetprocessen, som i själva verket kan sägas bestå av en ständigt pågående dialog mellan biståndsmyndigheterna och regeringskansliet. I anslagsframställningen redogör myndigheterna för sin verksamhet, tar upp planer för framtiden och söker medel – alltefter hur verksamheten är uppdelad.

Anslagsframställningen förekommer som redovisats i kapitel 2 i två former: fördjupad framställan (FAF), förenklat förfarande (FEF). Till dessa skall bifogas årsredovisningar. Anslagsframställningarna beredes av utrikesdepartementets u-avdelning. Samråd sker i flertalet fall med myndigheterna om det görs några större förändringar i anslagsframställningarna eller om förutsättningarna förändrats. Budgetpropositionen läggs fram i januari och utskottsbehandlas under våren. Utrikesutskottet gör ändringar i de olika anslagsposterna efter partiernas motioner och resultatet av förhandlingarna. Under förutsättning att utskottets utlåtande accep-

teras av riksdagen kommer det att ligga till grund för de regleringsbrev som regeringskansliet sedan tillställer myndigheterna.

Under år då regeringspartiet(erna) har stabil majoritet i utskott och riksdag kan budgetpropositionen sägas utgöra den viktigaste styrsignalen och den ligger till grund för regleringsbrev. Men om regeringen inte kan säkerställa majoritet i utrikesutskottet kan detta medföra ändringar i förslagen.

Regleringsbrevet utformas av regeringskansliet under våren och det tillställs myndigheterna som utkast ungefär vid månadsskiftet maj/juni. Inom respektive myndighet har man ett samrådsförfarande på chefsnivå och kan sedan begära förklaringar, förtydligande eller föreslå ändrade skrivningar till departementet. Regleringsbrevet får sin slutliga form och beslutet tillställs myndigheterna i början av det nya budgetåret.

I tabell 3.1 nedan har utredningen ställt samman sökt belopp och utfall. Som synes är det fränsett budgetåret 1992/93, och några få övriga undantag, liten skillnad och biståndsmyndigheterna har sålunda under de närmast föregående fyra åren i stort sett fått vad de begärt (beträffande budgetåret 1992/93 se nedan). Kan detta då tas till intäkt för att de snarare styr än är styrda. Detta är givetvis en möjlig tolkning. En annan tolkning är att biståndsmyndigheterna lärt sig att söka så att de får vad de vill. Men detta skulle i så fall förutsätta att de fått styrsignaler som indikerat vad de kan begära och hur det skall framställas. Skulle denna tolkning vara riktig har styrningen fungerat.

Tabell 3.1 Budgetprocessen: sökta medel och medelstillsättning budgetåren 1988/89 – 1992/93

(beloppen i miljoner kronor).

Myndighet	Anslagsår	Anslagsframställan	Budgetprop
SIDA	1988/89	5 380	5 413
	1989/90	6 151	6 090
	1990/91	6 756	6 787
	1991/92	7 435	7 305
	1992/93	8 100	7 517
BITS*	1988/89	730	540
	1989/90	660	610
	1990/91	700	700
	1991/92	750	715
	1992/93	823	745
SAREC	1988/89	300	280
	1989/90	330	315
	1990/91	375	360
	1991/92	480	390
	1992/93	480	425

Inkluderar ej utvecklingsarbete med Central-och Östeuropa.

Den del av biståndet som fördelas på de s.k. landramarna brukar uppmärksammas i massmedia och utgör ett centralt inslag i riksdagens debatt om biståndet (se kapitel 7). Hur omfattande är då styrningen här – sett som en

ändring av biståndsmyndigheternas anslagsframställan. I tabell 3.2 nedan har utredningen ställt samman förändringar i landramar under de senaste fem åren.

Tabell 3.2 Skillnader i föreslagna belopp för landramar mellan SIDA:s anslagsframställan och budgetpropositionen åren 1987/88 till 1992/93
(belopp i miljoner kronor)

Programland	Budgetår					
	87/88	88/89	89/90	90/91	91/92	92/93
Angola	0	0	0	0	-25	-10
Bangladesh	+10	0	0	0	0	-5
Botswana	0	0	0	0	0	-5
Etiopien	0	0	0	0	0	-5
Guinea-Bissau	-5	0	0	0	0	+20
Indien	0	0	0	0	-5	-10
Kap Verde	0	0	0	0	-35	-25
Kenya	0	0	0	0	-5	0
Laos	0	0	0	+10	0	-20
Lesotho	0	0	0	0	-5	-10
Moçambique	0	0	0	0	0	0
Namibia	-	-	0	0	-5	-125
Nicaragua	0	0	-	+20	0	0
Sri Lanka	0	0	0	0	-10	-30
Tanzania	0	0	0	0	0	-15
Vietnam	0	0	0	0	-5	-85
Zambia	0	0	0	0	-5	-100
Zimbabwe	0	0	-20	0	-10	-10
Total förändring	15	0	20	30	120	470

Som tabellen visar är det under de fyra första åren sällan som regeringskansliet funnit anledning att föreslå riksdagen att bevilja större eller lägre belopp än det som myndigheten själv föreslagit. Under budgetåret 1992/93 är förändringarna mer påtagliga. En förklaring här till kan vara att den nya regeringen velat åstadkomma en kursändring för biståndet, bl.a. genom att betona andra samarbetsländer. Men en stor del av ändringen beror på att medel för industri- och näringsutveckling fr.o.m. 92/93 anvisas via Swedecorp och inte via SIDA:s landramar. Året dessförinnan (91/92) beslutade regeringen och riksdagen att förutom att ta medel för biståndet till Östeuropa också att finansiera vissa kostnader för flyktmottagning i Sverige ur den ordinarie biståndsbudgeten. De tillgängliga medlen för landramsbistånd och andra anslagsposter minskade därmed och som framgår "prutade" regeringen på flera av SIDA:s förslag utan att nämnvärt avvika från SIDA:s relativa prioriteringar.

Men landramarna är inte allt. Sedan början av 1980-talet har landramarnas andel av det bilaterala biståndet successivt minskat och det utgör nu inte mer än knappt 40% av detsamma (10 år tidigare utgjorde det 70%). Man kan därför också ställa sig frågan om landramarna utgör ett bra styrinstrument om man vill påverka resurstilldelningen till enskilda länder.

Det kan också mot den bakgrund som tecknats ovan vara av intresse att se i vilken utsträckning skillnader föreligger mellan SIDA:s anslagsfram-

ställning och budgetpropositionen vad avser övriga anslagsposter inom ramen för det av SIDA hanterade bilaterala biståndet. Tabell 3.3 (nedan) visar här på större skillnader mellan ansökt och tilldelat belopp. Tabellen visar att regeringskansliet i åtskilliga fall tilldelat SIDA större belopp än vad SIDA ansökt om (i några fall noteras minskningar). Den främsta förklaringen ligger emellertid troligtvis i att den planerade BNI för vissa år blivit större än vad SIDA räknade med vid ansökningstillfället.

Tabell 3.3 Skillnader mellan SIDA:s anslagsframställning och budgetproposition åren 1987/88 till 1992/93
(miljoner kronor)

Anslagspost	Budgetår					
	87/88	88/89	89/90	90/91	91/92	92/93
Katastrofer	+25	0	+266		-64	-67
Humanitärt bistånd i Latinamerika	+10	0	0		*)	-
Humanitärt bistånd i södra Afrika	0	+20	+10		*)	-
Regionala insatser	+20	+5	+5	-100	-15	
Bistånd genom folkrörelser och enskilda organisationer	0	0	+25	+25	+10	+25
Särskilda program	+110	+6	+13	-25	-30	
Särskilda miljöinsatser			+40		-10	-35
Demokrati, mänskliga rättigheter och humanitärt bistånd	-	-	-	-	*)	+100

*) Anslagsposterna sammanslogs till en post för 1991/92.

Efter denna genomgång av budgetprocessen i relation till äskade belopp görs i tabell 3.4 en jämförelse mellan SAREC:s och BITS anslagsäskanden och budgetpropositionen åren 1987/88 - 92/93.

Tabell 3.4 Skillnader i föreslagna belopp för några anslagsposter i SAREC:s och BITS' anslagsframställningar och budgetpropositionen åren 1987/88 till 1992/93
(belopp i miljoner kronor)

Anslagspost	Budgetår					
	87/88	88/89	89/90	90/91	91/92	92/93
SAREC u-landsforskning	0	-20	-15	-15	-80	-35
BITS tekniskt samarbete inkl kurser	-20	-30	-50	0	-35	-26
BITS u-krediter	+140	0	0	0	0	-130

Av tabellen kan utläsas att påtagliga förändringar föreslagits i budgetpropositionen. Med undantag för att regeringskansliet föreslog en större medelstilldelning till u-kreditverksamheten än myndigheten 1987/88 har mönstret varit att reducera beloppen i anslagsframställningarna. Både BITS tekniska samarbete och SAREC:s forskningsstöd har som regel erhållit mindre än hälften av begärda anslagsökningar. Båda dessa poster har dock ökat under hela perioden. SAREC:s verksamhetsanslag var 270

miljoner kr 1987/88, men ökade till 425 miljoner kr 1992/93. Anslagen till BITS tekniska samarbete var 170 miljoner kr 1987/88 men ökade till 324 miljoner kr under 1992/93. Det verkar som om regeringen bromsat en av myndigheten föreslagen kraftig expansion av verksamheten, men utan att för den skull ändra färdriktning.

Som regel har riksdagen antagit regeringens proposition under den här studerade perioden. Det innebär att regeringens styrsignaler så som de beskrivits ovan också blivit riksdagens styrsignaler, dock kompletterat av de motioner som föranletts av propositionen. I några fall har riksdagen agerat utöver vad regeringen föreslagit. Budgetåret 1989/90 ökade riksdagen exempelvis anslagsposten "särskilda miljöinsatser" med 100 miljoner kronor. Riksdagen antog ett femte biståndspolitiskt mål om att "främja en bärkraftig utveckling och ett framsynt hushållande med resurser", och utökningen av anslagsposten markerade att riksdagen månade om att biståndsorganen verkar för det (miljömålet). Riksdagen har också i några fall ökat anslagen till enskilda organisationer utöver vad regeringen föreslagit och justerat regeringens förslag till landramar, t.ex. anslag till Kenya för budgetåret 1991/92.

Det svenska bilaterala biståndet har under den här femårsperioden präglats av tre stora förändringar. **Den första** är att det landramsfinansierade biståndets andel av totalen har minskat avsevärt. **Den andra** är att övriga anslagsposter (katastrofer, bistånd genom folkrörelser, miljöinsatser, regionala insatser och humanitärt bistånd) har ökat kraftigt. **Den tredje** är att det bilaterala samarbetet genom andra biståndsorgan än SIDA också har ökat. Den senare förändringen är större än vad som framgått ovan. (Utredningen har inte behandlat SWEDFUND, IMPOD och sedemera SwedeCorp eftersom de varit föremål för utredning och sammanslagning under perioden.) Utvecklingen har därvid lett till att antalet större samarbetsländer ökat. I vad mån har då dessa förändringar varit styrda genom budgetprocessen?

Den första, vad gäller landramarna, har som framgår av ovan inte styrts aktivt av regeringen. SIDA:s anslagsframställning har beviljats utan några större förändringar med undantag för de senaste två åren. SIDA har alltså inte uttryckt någon annan vilja än den som sedan legat till grund för regeringens proposition och regleringsbrev. Förändringen är inte resultat av klara och tydliga styrsignaler – åtminstone inte via budgetprocessen. Däremot arbetar SIDA nära utrikesdepartementet. Inför de bilaterala förhandlingarna om landprogrammen utfärdar regeringen instruktioner till förhandlingsdelegationen i vilken SIDA ingår. Därmed läggs ramarna fast för vilka åtaganden som kommer att ske och vilka belopp man långsiktigt har att arbeta med. Det är därför inte så troligt att SIDA skulle initiera något som avviker med stora belopp från det man tidigare kommit överens om. Landramshöjningar har däremot varit vanliga under löpande avtalsperioder som följd av BNI-ökningar, vilket ökat möjligheterna till expansion inom olika verksamhetsområden.

Den andra förändringen, som gäller "övriga anslagsposter", har däremot

till synes styrts mera aktivt av regeringen. Här har budgetprocessen använts som ett instrument för att få myndigheten att göra saker som den annars inte skulle ha gjort. Genom att tillföra medel för särskilda ändamål har SIDA styrts till att göra mera inom dessa områden än vad myndigheten själv föreslagit. Vad kan skälen härtill vara? Ökningen av BNI har tidigare nämnts. En ytterligare förklaring kan vara att verksamheten inom landramarna inte fullt ut tillgodoser regeringens och riksdagens behov av inflytande. Här bör dock påpekas att genom landramarna styrs tilldelningen till olika länder. Genom stödet till övriga anslag styrs innehållet i biståndsverksamheten utan fördelning på länder. Genom särskild regeringsskrivelse om beslut för dessa anslagsposter har emellertid regeringen fått insyn också i fördelningen av medel på olika länder.

Den tredje förändringen, som avser anslagen via BITS och SAREC, har också styrts aktivt av regeringen. Styrningen har inneburit en bromsning av myndigheternas vilja. De har inte tilldelats de medel för att expandera sin verksamhet som de begärt. Även om deras andel av det totala bilaterala biståndet ökat så hade ökningen varit mycket större förutan budgetprocessens styrning.

Budgetprocessen har alltså utgjort ett icke oväsentligt styrinstrument vad avser övriga anslagsposter inom ramen för SIDA:s bistånd och också vad avser anslagen via BITS och SAREC. Den ovan gjorda genomgången visar också att regeringens styrning genom budgetprocessen blivit mer aktiv under det senaste året.

Den nya budgetprocessen med **mål- och resultatorienterad styrning** ger uttryck för att:

- statsmakterna i högre grad än tidigare skall ange vad verksamheten skall leda till
- myndigheten skall svara för att verksamhetens utformning och förväntade resultat nås.

Myndighetsledningarna skall få ett ökat ansvar för hur resultaten skall uppnås inom den resursram och med den inriktning av verksamheten som regeringen beslutat. Styrningen bör därvid baseras på en bedömning av myndighetens eller verksamhetens resultat och utövas genom att ange riktlinjer för verksamhetens inriktning samt resultatmål och resultatkrav. Styrningen måste uttryckas på ett sådant sätt att uppföljning blir möjlig. Budgetprocessen ändrar sättet att styra men de andra styrformerna kommer dock att leva kvar. Fler styrformer kan således bli aktuella vid statsmakternas ledning av myndigheterna. Det är därför viktigt att försöka finna en bra kombination av styrformer som behöver användas.

Myndighetsspecifika direktiv har en viktig roll i resultatstyrningen. I dessa direktiv skall regeringen ange inriktning och planeringsförfaranden inför myndigheternas arbete med den fördjupade anslagsframställningen.

De styrsignaler som ges i de myndighetsspecifika direktiven behöver följas upp när resultatstyrningen slutligen utformas i **regleringsbrevet**. Detta blir ett av de viktigaste styrinstrumenten som regeringen har gent-

emot myndigheterna. Genom den nya mål- och resultatstyrningen får regleringsbrevet en vidgad roll. I regleringsbrevet formuleras regeringens uppdrag till myndigheterna i form av riktlinjer för verksamhetens inriktning samt resultatmål och resultatkrav.

Utredningen konstaterar att regleringsbrevet, med undantag för 1992/93, inte nämnvärt har utnyttjats som styrinstrument. Det har rört sig om beslut om beloppsnivåer, men i övrigt har det varit sparsamt med riktlinjer. Under innevarande budgetår har emellertid regleringsbrevet mer fått formen av styrinstrument och följer i stort de riktlinjer som givits beträffande utformandet av regleringsbrevet. **Resultatredovisningen** i biståndet får ökad betydelse. Då utvecklingen i mottagarlandet styrs av andra faktorer än biståndet kan det emellertid vara svårt att mäta resultaten av de specifika biståndsinsatserna. Den utredning som gjordes rörande effektivitet i biståndet (Bra beslut, Ds 1990:63) visar att man med ett bra urval av utvärderingsobjekt och kvalitativt resonemang bör kunna se på vilket sätt verksamheten bidrar till att uppfylla de biståndspolitiska målen. Myndigheterna har i sina respektive anslagsframställningar arbetat med dessa frågor (se t ex utredningens bilaga 4 om samarbetet med Zimbabwe).

3.3.4 Styrelsearbetet

Riksdagen har genom konstitutionsutskottets betänkande 1986/87:29 angivit riktlinjer också för myndigheternas styrelser. De fyra biståndsmyndigheterna har var sin styrelse utsedd av regeringen. Styrelserna ser olika ut och har skilda mandat. I figur 3.5 har utredningen sammanfattat några av styrelsernas viktigaste kännetecken.

Figur 3.5 Styrelsernas designvariabler

Designvariabel	SIDA	BITS	SAREC	SWEDE CORP
Extern styrelseordförande	Nej	Ja(UD)	Ja(UU)	Ja
Antal ledamöter	14	11	12	9
Regeringskansliet	—	4	1	2
Riksdagsledamöter	5	2	2	1
Företrädare för intresseorganisation	5	3	—	—
Sakkunniga	1	—	7	4
Beslut om medel för verksamheten	Nej	Ja	Ja	Nej

För myndighetsstyrelsernas arbete gäller vad som anges i 13 § verksförordningen. SIDA:s styrelse har beslutanderätt enligt vad som framgår av denna. För BITS, SAREC och SwedeCorp har styrelserna beslutanderätt

även härutöver i vissa frågor som gäller verksamhetens inriktning och omfattning, större insatser m.m.

Den viktigaste av styrelsernas uppgifter är att fatta beslut om myndigheternas anslagsframställning. Det är i detta sammanhang möjligt för enskilda styrelseledamöter att reservera sig mot framställningen eller att avlämna särskilda yttranden. I SIDA:s anslagsframställning för verksamheten 1992 till 1995 avgav tre av de fjorton ledamöterna reservationer mot vissa enskildheter i framställningen. Reservanterna representerade olika politiska partier och reservationerna avsåg frågor som partiet driver i biståndet.

Även om formell reservationsrätt föreligger frågar man sig vilken möjlighet styrelserna har att reellt påverka myndigheternas anslagsframställning i stort. Styrelserna sammanträder som regel 6–8 gånger per år. Ledamöterna är utsedda på två år i taget och det är vanligt att de stannar i styrelserna över några mandatperioder. De flesta ledamöterna har dock sina huvudsakliga arbetsuppgifter på annat håll och biståndsfrågor utgör normalt bara en liten del av deras verksamhet. I praktiken kan man anta att styrelsen har en liten förmåga att reellt påverka ett förslag till anslagsframställning som förberetts grundligt inom myndigheten. Styrelsen kan inte rimligen förväntas ha den insikt som i så fall skulle erfordras, möjligen med undantag för de styrelseledamöter som kommer från departement som på departementsnivå engagerar sig i denna problematik.

SIDA:s styrelse kan sägas vara representativ. Där finns flertalet av de politiska partierna representerade av riksdagsledamöter, folkrörelser och enskilda organisationer representerande bl.a. fackliga organisationer, frikyrkor och Kooperationen. Regeringskansliet är inte representerat i SIDA:s styrelse. Som framgår av ovan fattar inte styrelsen några beslut förutom anslagsframställningen. Utredningen noterar att näringslivet inte har någon representant i styrelsen.

BITS styrelse har f.n. fyra representanter för regeringskansliet förutom styrelseordföranden. Härutöver finns styrelserepresentanter från riksdagen samt representanter för LO, Industriförbundet samt Kommunförbundet.

SAREC:s och SwedeCorp:s styrelser är relativt lika. De utgörs till en övervägande del av representanter för den svenska resursbasen inom vederbörande organisations specialområde. SAREC:s styrelse har en majoritet av forskare och SwedeCorp:s består mest av ledamöter från industri och näringsliv. I båda styrelserna ingår representanter från regeringskansliet samt två från riksdagen.

Styrelserna för de fyra biståndsmyndigheterna är som synes olika. Det finns en logik i styrelsernas utseende idag, som härrör från biståndsgemens funktioner.

I inledningen till detta avsnitt konstaterades att en möjlighet för regeringen att utöva styrning är genom styrelsearbetet. Det är egentligen endast i BITS styrelse som regeringskansliet utövar eller kan utöva en starkare styrning och i någon mån, dock ej i samma utsträckning, i SAREC:s och SwedeCorp:s.

I kapitel 9 behandlar utredningen frågan om regeringskansliets medverkan i BITS styrelse samt frågan om riksdagens representation i SIDA:s styrelse.

3.3.5 Särskilda regeringsbeslut

De särskilda regeringsbesluten kan avse såväl särskilda uppdrag till myndigheten att utreda och inkomma med förslag i olika frågor som direkt bemyndigande att bereda en verksamhet eller ingå avtal.

En genomgång av regeringsbeslut rörande biståndet för budgetåren 1985/86, 1988/89 och 1991/92 ger bilden av en snabb förändring. Det totala antalet regeringsbeslut har ökat från 149 till 171 resp. 199, dvs. drygt 30 % ökning över mätperioden. Antalet regeringsbeslut som rör landramar och/eller projekt (landramsbeslut med tillhörande projekt har räknats som ett beslut) har ökat från 30 för 1985/86 till 61 för 1991/92, dvs. mer än en fördubbling. Antalet särskilda regeringsbeslut ökade från 1985/86 till 1988/89 dramatiskt med ca 160 %. 1991/92 avtog denna, medan landramsbesluten ökade med ca 110 %. Proceduren bakom förlängning av landramsavtalen är delvis en förklaring till denna ökning liksom att antalet ettårsbeslut rörande landramarna har ökat. Antalet regeringsbeslut rörande katastrofbistånd, humanitärt bistånd, enskilda organisationer har gått ned från en relativt hög nivå på 42 beslut 1985/86, 49 beslut 1988/89 till 31 beslut 1991/92. Delegering till SIDA att fatta beslut inom högre beloppsgränser kan antas ligga bakom denna statistiska nedgång. Däremot tycks arbetsinsatsen inom departementet ha ökat väsentligt vad gäller hantering av katastrofärenden.

Sett över samtliga anslag/anslagsposter visar det sig att beslut rörande projekt och/eller landramar har ökat från 20 % 1985/86, till 25 % 1988/89 och 30 % 1991/92. Antalet beslut rörande det multilaterala samarbetet har visat på en relativt kraftig ökning, från 11 % till 22 %. Beträffande SAREC har antalet beslut minskat något medan det beträffande BITS och SWED-FUND/SwedeCorp endast rör sig om ett fåtal beslut.

Fördelningen av antalet regeringsbeslut över budgetåret visar en tydlig profil för de tre mätperioderna. Tiden före budgetårsskiftet är den mest intensiva perioden, med en klar topp i juni månad och ytterst få beslut under januari-mars. Fördelningen mellan budgetår och fördelning inom respektive budgetår framgår av följande tabell:

Tabell 3.5 Särskilda regeringsbeslut rörande enstaka projekt resp. landramar (inklusive projekt)

	Projekt/program (särskilda beslut)			Landramar (inkl. projekt)		
	1985/86	1988/89	1991/92	1985/86	1988/89	1991/92
Juli	—	2	4	3	2	4
Aug.	—	—	2	2	—	4
Sept.	—	3	—	1	—	2
Okt.	—	3	—	1	—	3
Nov.	—	2	—	1	1	6
Dec.	1	5	1	2	1	2
Jan.	2	2	2	—	—	3
Feb.	1	1	—	—	—	—
Mars	2	—	1	—	2	3
April	5	3	2	3	5	5
Maj	—	1	2	3	3	4
Juni	—	4	2	3	3	9
Totalt	11	26	16	19	17	45

Anhopningen av berednings- och beslutstillfällen för de stora landprogrammen till ett fåtal veckor före budgetårsskiftet innebär hård belastning framför allt i regeringskansliet, där varje beslut måste hanteras på samma sätt. Denna situation kan medföra att kvaliteten på besluten blir lidande.

3.4 Samordning inom biståndsförvaltningen

3.4.1 Behovet av samordning

Den svenska biståndsorganisationen samordnas genom en organisatorisk uppbyggnad enligt olika arbetssätt och ämnesinriktning. Behovet av samordning hänger nära samman med styrningen. De dimensioner som systemet styrs i kan t.ex. vara så utformade att de förutsätter mycket samordning mellan de genomförande organen — alternativt kan styrinstrumenten i sig innehålla allt vad som behövs av samordning. Därmed kommer vi tillbaka till frågan om anslagsposter, mål och organisationer som diskuteras ovan. Eftersom anslagsposterna är så konstruerade att medel fördelas till mål som griper över alla organisationerna och som inte bygger särskilt på deras specifika kompetens och uppgifter kräver detta ett omfattande samordningsarbete.

Utredningen har också konstaterat att biståndet är ett system med många styrsignaler. Det finns således stora möjligheter att styrsignaler kommer från skilda håll och är — om inte varandra motstridiga — så i varje fall inte alltid homogena. Följaktligen ställs det stora krav på samordning. Så ser verkligheten ut idag, och det är inte troligt att den kommer att förändras i framtiden.

Diskussionen i kapitel 2 angående utvecklingen inom biståndet ger en bakgrund till samordningsbehovet. Utredningen konstaterar att bl a följande faktorer påverkar samordningsbehovet:

- Kravet på helhetssyn på Sveriges utvecklingsrelationer med u-länderna och koordinering av svensk policy i multilaterala sammanhang kräver samordning inom regeringskansliet, framför allt mellan utrikesdepartementet och fackdepartementen, men också mellan utrikesdepartementets olika avdelningar.
 - Bistånd relateras i ökad utsträckning till ländernas egen utvecklingspolitik. Ekonomins utveckling, demokratisering, militärutgifter m.m. kräver ökad samordning mellan svenska aktörer så att de villkor som gäller för det svenska biståndet kan drivas på ett entydigt sätt.
 - Antalet samarbetsländer ökar liksom antalet svenska aktörer i samma land. Samordning krävs av ovan nämnda skäl — den "svenska profilen utåt" — men också av effektivitetsskäl, att biståndsmyndigheterna arbetar i enlighet med övergripande mål och inte går in på varandras huvudområden.
- Behovet av samordning inom biståndet gäller således dels inom regeringskansliet, dels mellan regeringskansliet och myndigheterna och dels mellan myndigheterna. I detta avsnitt behandlas främst den senare aspekten.
- Den ökade bredden i biståndet ställer krav på ökad information om respektive myndighets planerade eller pågående aktiviteter. Utredningen konstaterar att det finns betydande kunskapsluckor hos de olika biståndsmyndigheterna om de andra myndigheternas arbetssätt och verksamhetsområden. Kunskap om detta är en viktig förutsättning för samordning.
- Myndigheterna är beroende av varandra. Som exempel har BITS förfogat över medel för tekniskt samarbete som använts på SWEDFUND-projekt. Inför beslut om lån och investering behövde SWEDFUND veta om BITS skulle bevilja medel för tekniskt samarbete. Detsamma kan gälla stora infrastrukturprojekt där BITS deltar med u-krediter och SIDA med gåvobistånd inom ramen för finansieringen av hela projektet. Myndigheterna är också beroende av varandra för information om länder, användning av resursbasen, utbyte av teknisk information samt erfarenhet av skilda slag.

3.4.2 Samordningsinstrumenten

En indelning av samordningsinstrumenten inom biståndet (se 3.2) kan ske enligt följande:

Formell/hierarkisk samordning

- Direkt övervakning
- Arbetssätt
- Typ av bistånd
- Kompetensutveckling

Icke-hierarkisk/informell samordning

- Förbindelsejänster
- Uppgifts/samrådsgrupper
- Informella personkontakter

Avsnittet om styrning visar att **direkt övervakning** inte är vanligen förekommande. På ett mera övergripande policyplan utövar riksdagen en direkt övervakning av hur biståndspolitikerna genomförs och detsamma gör regeringskansliet i sitt förhållande till myndigheterna; tilldelning av medel via regleringsbrevet och resultatuppföljning genom myndigheternas fördjupade anslagsframställning skulle kunna tas till intäkt för ett system av direkt övervakning. Att så inte tidigare varit fallet har utredningen visat genom beskrivningen av budgetprocessen som styrinstrument. Utvecklingen under de senaste åren visar dock på en annan tendens där den direkta samordningen blir viktigare.

Kanske den viktigaste samordningen av det bilaterala biståndet i synnerhet sker genom standardiseringen av arbetsprocesser, **arbetssättet**. Trots den grundläggande skillnaden i arbetssätt mellan SIDA och BITS finns det likheter mellan de två organisationerna i en del avseenden.

Det närmast viktigaste samordningsinstrumentet utgörs av standardisering av produkten, dvs **typ av bistånd** som ges. Dels samordnas det totala biståndet genom fördelning på sektorer och det sker först genom distinktionen mellan stöd till näringsliv och forskning (genom SwedeCorp och SAREC) respektive övriga sektorer. Dels urskiljes olika typer av bistånd genom konstruktionen av anslagsposter, t.ex. u-krediter, regionalt bistånd, katastrofbistånd, m.m. Även detta utgör en viktig samordning av det totala utbudet av bilateralt bistånd från Sverige.

Det sista av de hierarkiska samordningsinstrumenten — **kompetensutveckling** — utnyttjas inte så aktivt som det vore önskvärt inom biståndet.

Förbindelsejänster är inte vanliga i biståndet. Däremot finns det fasta arrangemang på styrelse- och ledningsnivå som är att betrakta som samordningsinstrument. SIDA har representanter i SAREC:s styrelse och utrikesdepartementet har en representant från u-avdelningen i alla styrelser utom SIDA:s. SAREC har en representant som deltar i direktionsmöten på SIDA.

Uppgiftsgrupper ("task forces") används i vissa fall. Inom biståndet kan en "task force" ta formen av ett utredningsarbete som angår flera organisationer, t.ex. den makroekonomiska utvecklingen i ett land, utvärderingar på gemensamma teman, metodutvecklingsarbete.

De utredningar och kommittéer som upprättas av regeringskansliet har ofta referensgrupper med deltagare från samtliga biståndsorgan. Afrika-projektet, Asienprojektet, organisations- och effektivitetsutredningarna, studien om biståndsmyndigheternas arbetssätt, var uppsatta med sådana referensgrupper. Med tillkomsten av det nya utvärderingssekreteriatet kommer troligtvis mängden av studier som berör flera av organen att öka.

Det finns många exempel på **samrådsgrupper** i det svenska biståndet. De

flesta är fokuserade kring biståndet till ett land eller en region, men det kan också förekomma samrådsgrupper kring ett givet biståndsinstrument eller en sektor. Arbetet med landprofiler har ibland lett till att regeringskansliet sammankallat grupper för "samråd" om biståndet till landet ifråga. Det händer att biståndsorganen själva konstituerar grupper som möts för att diskutera biståndet till ett visst land eller för vissa frågor.

Det vanligaste samordningsinstrumentet är det som kan kallas **informella personkontakter**. Det innebär helt enkelt att man kontaktar varandra för att utbyta information om vad man gör, vilka initiativ man tar och för att fatta beslut.

Utredningen konstaterar att den övergripande samordningen inom biståndet i dag fungerar relativt väl. Som fenomen betraktat kan samordningen lätt generera krav på mera samordning och kostnadseffektiviteten avtar därmed drastiskt. Man bör därför vara försiktig med att införa nya samordningsinstrument. Givet förutsättningarna och de olika myndigheternas arbetssätt är det emellertid utredningens uppfattning att samordningen inom biståndet likväl kan stärkas, och då huvudsakligen på följande sätt:

- Den främsta potentialen för samordning finns **dels** i den formella samordningen genom budgetprocessen där **mål- och resultatstyrning** ger nya möjligheter, **dels** i aktiva styrinstrument som **landstrategier** (kapitel 4).
- Det bör skapas ett forum för regelbundna möten mellan departementsledning och verks- och bolagsledningarna. Statssekreteraren för biståndsfrågor bör sammankalla till möte en gång i halvåret för samråd i för biståndet gemensamma frågor.
- Myndigheterna bör uppmuntra till samråd mellan handläggare som arbetar med samma sektorer/typer av bistånd (infrastruktur, miljö, förvaltning, utbildning, m.m.).
- Tillkomsten av den nya kommittén för utredning och analys av effektiviteten inom biståndsområdet bör skapa tillfällen att knyta breda referensgrupper till utredningar om väsentliga policyfrågor. Det är viktigt att departementet och myndigheterna fördelar arbetet mellan flera anställda och inte begränsar deltagandet alltför snävt i samtliga samordningsfunktioner.

3.4.3 Från samordning till samverkan

Den beskrivning av samordning som presenteras i det föregående är egentligen statisk och reaktiv till sin karaktär. Den visar hur en helhet kan analyseras i sina beståndsdelar och hur dessa delar kan fås att verka inom ramen för helheten. I systemteoretiska termer skulle man kunna uttrycka det som att helhetseffekten av biståndet troligtvis är något mindre än summan av delarna. Genom en bättre samordning kanske summan av delarna blir lika med helheten.

Det vore dock en mera offensiv och dynamisk tanke att helheten av

biståndet skulle vara mer än summan av delarna. Biståndsinstrumenten skulle aktivt kunna kopplas till varandra för att uppnå en helhetseffekt. De skulle i så fall användas sekventiellt på en insats, eller inom en sektor – eller kanske parallellt inom ett och samma land och sektor. Den nuvarande strävan att hålla isär dem genom arbetsfördelning m.m. skulle istället bytas ut mot en önskan att få dem att gå samman.

Det finns en skillnad mellan begreppen **samordning** och **samverkan**. Samordning har definierats ovan, men samverkan å andra sidan är ett mera vidsträckt begrepp som innehåller just den dynamiska strävan att göra saker tillsammans. Samverkan är betydligt mera ambitiöst när det gäller att åstadkomma utvecklingseffekter. Mera samverkan gör organisationerna mera beroende av varandra för beslut och därmed ökar också osäkerheten inom respektive organisation.

Finns det någon samverkan inom biståndet i dag? Ja, men det är främst mellan SAREC och SIDA. Inom några sektorer, främst hälsovård och markvård, finns det ett kunskapsutbyte och en strävan att utveckla program som har beröringspunkter med varandra och kompletterar varandra. Vid några insatser av större karaktär har det också funnits samverkan mellan BITS och SIDA. Några större infrastrukturprojekt har t.ex. byggts på tekniskt bistånd och kapitalöverföring med gåvobistånd från SIDA och kreditfinansiering från BITS. BITS och SWEDFUND samverkade flera år om managementstöd på joint-venture projekt.

Vore det bättre med mera samverkan mellan biståndsinstrumenten? Utan tvekan ja, men under förutsättning att det växer fram organiskt. Med tanke på hur pass stora svårigheterna är att idag effektivt samordna biståndet är det inte realistiskt att tänka sig en mera omfattande samverkan i en nära framtid. När det uppstår initiativ till samverkan "nerifrån" i organisationerna bör detta uppmuntras och stödjas. Detta gäller inte minst i länder där man planerar för en övergång från traditionellt SIDA-stöd till samarbete i andra former med fler myndigheter.

Den osäkerhet som följer av att enstaka beslut blir alltmer beroende av beslut i andra organisationer skall inte underskattas. Bistånd är en verksamhet som redan inledningsvis har att hantera stor osäkerhet (politisk, ekonomisk och social turbulens i mottagarländerna, svängningar i biståndsdebatten hemma, teknisk utveckling inom respektive ämnesområde m.m.). Förmågan att hantera osäkerhet i administrativa system är en av de främsta framgångsfaktorerna i biståndet.

Kapitel 4

Samarbete med enskilda länder

4.1 Inledning

I det föregående kapitlet behandlades styrning och samordning inom biståndet. I det här kapitlet fokuserar utredningen på samarbetet med enskilda länder. Kapitlet är uppdelat i tre huvudområden. För det första identifieras olika problem vad gäller **styrning och samordning av biståndet till enskilda länder**. En del av dessa följer ur den beskrivning av samarbetet med några länder som redovisas i bilagor (utredningen har gjort fallstudier av utvecklingssamarbetet med Bolivia och Zimbabwe under en period av 10–15 år, se bilaga 3 och 4). Läsaren hänvisas till respektive fallstudie som underlag för detta kapitel. Avsnitt 4.1 behandlar frågor rörande styrning och samordning av samarbetet med enskilda länder.

För det andra analyserar utredningen **innehållet i samarbetet med enskilda länder** och relaterar detta till styrning och samordning. Utredningen analyserar också det bistånd som förmedlas genom skilda kanaler för samma syfte, t.ex. betalningsbalansstöd och importstöd. Avsnitt 4.3 tar upp landprogrammering och landramar. I avsnitt 4.4 behandlas dessa begrepp vidare och jämförs med andra beredningsprocesser utifrån teoretiskt såväl som praktiskt perspektiv.

Avsnitt 4.6 och 4.7 behandlar innehållet i samarbetet med enskilda länder, huvudsakligen inriktat på sektorstöd och det bistånd som är inriktat på skuldlättnader och betalningsbalansstöd. Syftet är att pröva i vad mån dessa former för bistånd låter sig styras med de instrument som finns och i vad mån de ger möjlighet till resultatuppföljning. I avsnitt 4.8 behandlar utredningen styrning och resultatredovisning. I avsnittet presenteras en enkel modell att analysera sambandet mellan styrning och resultatredovisning. Möjligheterna till resultatredovisning skiljer sig mellan olika biståndsformer.

Det tredje momentet i detta kapitel utgörs av **förslag till förändringar**. Förslagen sammanfattas i kapitel 9.

4.2 Styrning och samordning av biståndet till enskilda länder

Biståndet kräver stor flexibilitet och möjligheter för de olika aktörerna att verka enligt sina respektive arbetssätt. Men utvecklingen kräver också tydlig styrning av statsmakterna på det övergripande planet. Riksdagens beslut baserat på utskottsbetänkande KU 1986/87:29 och proposition 1986/87:99 anger ramarna för regeringens styrning av myndigheterna.

I kapitel 2 diskuteras det bilaterala biståndets utveckling och tendenser under senare år:

- Antalet länder som mottar svenskt bistånd i någon form har ökat
- Antalet länder som mottar ett omfattande svenskt bistånd har ökat
- Det landramsfinansierade biståndets andel av både det totala biståndet till programländerna och av det totala bilaterala biståndet har minskat
- Det bilaterala biståndet genom BITS, SAREC och SwedeCorp (IM-POD/SWEDFUND) har ökat och verksamheten breddats
- I allt fler mottagarländer är ett flertal svenska biståndsmyndigheter verksamma samtidigt.

En stor del av det bilaterala biståndet tar formen av samarbete med enskilda länder, enligt överenskommelse mellan regeringar. Biståndssamarbete med enskilda länder motiveras av att landet sedan tidigare, eller att det av andra skäl har bedömts värdefullt att utveckla de bilaterala kontakterna på alla plan; kommersiellt, kulturellt, tekniskt, vetenskapligt m.m. Oftast är det en kombination av anledningar som gör att biståndet går till vissa länder och inte till andra.

I tidigare avsnitt diskuteras styrning och samordning av biståndet på ett generellt plan. Här behandlas styrning och samordning av biståndet till enskilda länder. Finns det då några särskilda frågor som bör uppmärksammas?

Utredningen finner att det inte finns någon samlad bild av hur biståndet till de stora mottagarländerna ser ut. Budgetprocessen fokuserar på det landramsfinansierade biståndet, men samma länder kan också erhålla stöd via andra anslagsposter som SIDA förfogar över eller som UD/U disponerar. Betalningsbalansinriktat stöd kommer från två håll. Katastrofinsatser kan rymmas inom landramar eller som insatser finansierade under anslaget för katastrof och återuppbyggnad. Organisationsutredningen SOU 1990:17 föreslog att ett nytt planeringsinstrument skulle införas i biståndet i form av landprofiler.

Sedan riksdagen fattade beslut har 11 landprofiler gjorts mer eller mindre färdiga. De avser Bolivia, Chile, Costa Rica, Centralamerika, Filippinerna, Kambodja, Pakistan, Nepal, Sydafrika, Afghanistan och Tunisien. Som framgår av tabell 4.1 återstår flera länder som är stora mottagare av bistånd från de svenska organisationerna.

Landprofilerna är av olika typer:

- (1) Några har haft som syfte att vara kartläggande (t.ex. Costa Rica och Centralamerika). Man har inte stått inför förhandlingar. Arbetet med landprofilerna har varit ett sätt att ge indikationer på tänkbara handlingsvägar, samt att kartlägga möjligheter.
- (2) Andra har syftat till att kartlägga de första stegen i biståndet, men har rört länder som är nya biståndsmottagare av någon större omfattning. Det har alltså inte funnits mycket kunskap att bygga på (Kambodja och Nepal).
- (3) Äter andra har varit mera konkret handlingsinriktade och har fastställts genom regeringsbeslut. De har gjorts av handläggarna vid departementet i nära samarbete med ambassaderna och myndigheterna. Som exempel kan nämnas landprofilerna för Bolivia och Chile. Det är den senaste kategorin som har haft viss möjlighet att verka styrande på utformningen av biståndet.

Arbetet med landprofilerna är viktigt inte minst för att det skapar ett forum för samordning. Genom att sammanställa vad myndigheterna gör i ett land skapas den för praktisk, informell, icke-hierarkisk (och kostnadseffektiv) samordning nödvändiga kunskapen. Samordningsprocessen blir därigenom också styrande, den skapar betingelser för styrning genom integration som behandlas i kapitel 3.

Utvecklingen av landprofilerna visar att den typen av instrument behövs i situationer när man står inför frågor om att uppta eller utveckla samarbetet med ett visst land.

Analysen i kapitel 3 visar genomgående, med undantag för de senaste två åren, en stor samstämmighet mellan myndigheternas och regeringens förslag och riksdagens beslut. Man har inte behövt aktivera handlingsstyrningen i någon större utsträckning. När verksamheten måste ändras snabbt, t.ex. vid förändrade förutsättningar i mottagarlandet eller när biståndspolitikerna skall ändras blir handlingsstyrningen viktig. Det bekräftas av fallstudien av Zimbabwe.

Utredningen menar att en viktig styrfråga gäller de samlade svenska relationerna med enskilda länder. Vad är det **Sverige vill uppnå genom utvecklingssamarbetet med ett enskilt land**? Detta rymmer i sin tur viktiga frågor som rör budgetprocessen och regleringsbrevet, regeringens överläggningar och dialog med mottagaren samt fältadministrationens roll och utseende.

Den översiktliga analysen av regeringsbeslut (3.3.5) visar att regeringen ägnar mycket tid åt frågor som egentligen borde vara delegerade till myndigheterna. Arbetet i departementet berör i stor utsträckning frågor om detaljbeslut, detaljregler och exakta penningssummor istället för ramar, riktlinjer och mål. Departementet behöver utveckla mer av sammanhang och överblick för att det skall bli bättre kvalitet i besluten.

Departementet har en strategisk roll när mottagarnas behov och prioriteringar och relationerna till de mål som gäller för det svenska biståndet skall diskuteras och när principer och krav för samarbetet fastställs. Där-

efter bör departementets inblandning, i motsats till vad som gäller för närvarande, snarast minska ju mer i detalj biståndet utformas. Styrfrågorna gäller därför närmast **vad som ska styras och mot vilka mål i samarbetet** med det enskilda landet. Antalet regeringsbeslut bör minska men de beslut som fattas bör vara mer styrande på det övergripande planet.

Analysen av nuvarande processer visar att dessa i första hand utgår från de enskilda myndigheternas speciella behov och förutsättningar. Styrningen genom regleringsbrevet har förbättrats men ännu återstår mycket att göra. Departementets medverkan i själva planeringsprocessen inför nya samarbetsavtal har framför allt koncentrerats till den SIDA-finansierade verksamheten. När antalet samarbetsländer liksom antalet verk samma myndigheter i samma land ökar, växer också behovet av att få ett instrument som kan ge överblick och utgöra ett strategiskt dokument för det **samlade svenska biståndet**. Myndigheterna kommer även fortsättningsvis att behöva instrument för detaljutformningen av sina respektive program.

I utvecklingssamarbetet finns för närvarande följande olika huvudgrupper av mottagarländer:

- Programländer, eller länder med landramar som i budgetpropositionen har egna anslagposter, där det långsiktiga samarbetet genom SIDA kommer att spela en huvudroll under överskådlig tid
- Andra mottagare av svenskt bistånd utanför landramskretsen med vilka Sverige bedriver ett omfattande och långsiktigt samarbete. Totalt rör det sig om fem till tio länder.
- Övergångsländer inom de två grupperna ovan, där man kan se möjligheter till övergång från samarbete via landramar genom SIDA till utvecklingssamarbete i andra former där andra myndigheters verksamhet kommer bättre till sin rätt, eller där man kan tänka sig övergång till ett djupare samarbete enligt de former som kännetecknar programländerna.
- Övriga mottagare av svenskt bistånd – huvudsakligen i form av enskilda projekt, samarbete via enskilda organisationer etc. Detta är den största gruppen av mottagarländer.

Med den rollfördelning som bör råda mellan regeringen och myndigheterna framstår följande behov som primära för **regeringskansliet**:

1. **helhet och överblick**: kunskap om vad "Sverige" gör och utformande av övergripande policy för samarbetet med samtliga större mottagarländer av svenskt bistånd, dvs i de tre första kategorierna av länder.
2. att möjliggöra för den politiska ledningen att på ett mer systematiskt och planerat sätt ha **överblick** med alla större mottagarländer. Det innebär dels att tillägna sig mottagarlandets behov och prioriteringar, dels att klargöra vad Sverige som givarland vill med samarbetet, konditionalitet, etc oavsett hur själva planeringen av biståndet går till.
3. att på ett effektivt sätt kunna ta tillvara och **utnyttja den kunskap** som finns vid ambassaderna och inom myndigheterna vad beträffar samarbetet med enskilda länder.

För **myndigheterna** finns behov av:

1. klarhet i **målangivelsen** för vad som är centralt i det svenska biståndssamarbetet,
2. att få klart för sig vilken **information** regeringen behöver för beslut om samarbete med det enskilda landet, samt
3. **flexibilitet och delegering** för att kunna inrikta verksamheten och utföra arbetet enligt det arbetssätt myndigheten har utvecklat.

Utredningen finner att det behövs ett nytt instrument för att kunna **sammanjämka dessa krav, intressen och resurser**. Det är därvid väsentligt att behovet av helhet också medger utrymme för den dynamik och flexibilitet som måste känneteckna biståndsverksamheten. Utredningens förslag är att landprofiler begränsas till att vara ett instrument för att kartlägga förhållandena i länder där samarbetet inte erhållit någon fast form och pröva förutsättningarna för samarbete. Därutöver bör ett mer styrande och samordnande instrument – **landstrategier** – utvecklas för huvudmottagarländerna.

4.3 Landprogrammering

Valet av mottagarländer uppmärksammas ofta i biståndsdebatten. Biståndets effektivitet blir självklart högre om det går till länder som för en utvecklingsfrämjande politik. Det är naturligt att biståndsdebatten fokuseras på vad som är en bra utvecklingspolitik; det kan följa den internationella liksom den svenska inrikespolitiska uppfattningen om vad som är "riktig" politik.

Landramar är en finansiell ram som ligger till grund för landprogram. Men samarbete med enskilda länder bedrivs även på andra sätt; BITS, SAREC och SwedeCorp har alla sina arbetsformer för att bedriva långsiktigt samarbete med olika länder. Även SIDA har samarbete med enskilda länder som inte är finansierat via landramar, eller berett med den s.k. landprogrammeringsmetoden. De båda fallstudierna i bilaga 3 och 4 ger exempel på detta och bör läsas i anslutning till texten nedan.

Landramen täckte ursprungligen det samlade biståndet till ett enskilt land. Systemet med landramar och planeringen av dess utnyttjande kom att betecknas landprogrammering.

Denna planeringsmetodik var en reaktion på det för tiden existerande biståndet som ofta var disparata punktinsatser. Genom att skapa en helhetsbild för planering och genomförande hoppades man ge bättre betingelser för biståndet att få en rejäl betydelse. U-länderna framförde krav på besked om hur mycket bistånd de kunde förväntas få de närmaste åren, som ett underlag för budgetarbetet i respektive land. Syftet med tillvägagångssättet är följande (SOU 1977:13):

- (1) att göra det möjligt för mottagarlandet att inordna det svenska biståndet i landets totala utvecklingsplanering.
- (2) att främja ett långsiktigt och stabilt biståndssamarbete genom att ge

underlag för såväl Sveriges som mottagarlandets biståndsplanering på flera års sikt.

- (3) att ge tillfälle till en samlad årlig genomgång av samarbetets innehåll och resultat.
- (4) att öka flexibiliteten för mottagarlandet genom att skapa möjligheter att inom årsramen föra över resurser från en insats till en annan.
- (5) att förenkla formerna för resursöverföring.

En förutsättning för att de två förstnämnda syftena skall fungera är dock att det på mottagarsidan finns en helhetssyn på hur bistånd skall användas att man har överblick över utvecklingsplaneringen, att man kan samordna och prioritera i budgetprocessen. Detta är förstås ideala förhållanden och verkligheten är oftast annorlunda; det finns knappast något land som besitter dessa egenskaper till fullo. Det är värt att notera att givarländerna överlag, även traditionellt marknadsorienterade länder, krävde av de fattiga mottagarländerna något som man själv varken önskade eller kunde åstadkomma i form av centralplanering och överblick.

Det krävs dock en miniminivå av överblick, samordning och förmåga till prioritering för att landprogrammeringen skall fungera bra som biståndsteknik. På många håll har det ifrågasatts om alla mottagande länder har ett minimum av sådana förutsättningar. Vad händer då om man hamnar under miniminivån? I bästa fall innebär det att landprogrammeringen sköts av en eller flera biståndsgivare, som gör vad de vill med regeringens (i det mottagande landet) goda minne. I värsta fall leder bristerna till ineffektivt bistånd och dåligt samordnade, varandra motverkande utvecklingsansatser.

Landprogrammeringen skall förenkla formerna för resursöverföring. Hur sker det? Överföringen av finansiella medel kan ske på flera sätt. Ibland förs stora summor i taget över till det mottagande landets banksystem. Ibland finns pengarna disponibla på svenska banker, att utnyttjas för inköp av varor och tjänster på de program man kommit överens om. Det kan även hända att svenska företag agerar ombud för organisationer i mottagarlandet och disponerar pengarna efter instruktioner därifrån. Men eftersom det finns så många sätt att hantera resursöverföringen inom ramen för landprogrammeringstekniken kan man inte säga att det är denna som skapar enkelheten. Vad programmeringstekniken gör är att skapa enkelhet i beredningen. Genom att samla förhandlingar av stora program till ett tillfälle uppstår "skalfördelar" i beredningen. Sedan har man en flexibel tillämpning av planerna. Detta är det som medför enkelhet i resursöverföringen — inte själva tekniken med programmering och landramar i sig. Flexibiliteten i medelsallokering under ett budgetår i kombination med långsiktiga åtaganden skapar enkelhet. Det finns inte någon inneboende enkelhet i själva medelsöverföringen. Därtill rymmer det landprogrammerade biståndet i sig alltför många administrativa rutiner.

Ytterligare en fördel som nämns i samband med programmeringstekniken är att den ger tillfälle till en samlad årlig genomgång av samarbetets innehåll och resultat. Så är det, men det är knappast något som hör

generiskt ihop med programmeringstekniken. UNDP har landprogram utan årlig genomgång. Norge har årlig genomgång av sina långsiktiga samarbeten utan landprogram. Självfallet är det bra med årliga genomgångar, men det är nog inte rätt att betrakta det som en automatisk fördel med landprogrammeringstekniken jämfört med andra sätt att bereda bistånd.

Tabell 4.3 visar att möjligheten att öka flexibiliteten att föra över resurser från en insats till en annan är en fördel som verkligen används. Den genomsnittliga avvikelsen mellan plan och utfall är ca 25 %, dvs. mer eller mindre utbetalt i förhållande till plan. Med tanke på att planeringsmöjligheterna i u-landsmiljön är begränsad, är det mycket viktigt att kunna skjuta upp alternativt tidigare lägga aktiviteter. Många utvärderingar har också pekat på det som en fördel inom respektive program.

De fördelar som brukar förknippas med landprogrammeringen är som framgår inte entydigt beroende av den biståndsform och teknik som tillämpas i dag. I den svenska biståndsdebatten har också framförts argument mot landprogrammeringen.

- (1) "Landprogrammeringen förutsätter bistånd från en stat till en annan och leder automatiskt till att statsapparaten förstärks."

Argumentet är vanligt men inte korrekt. Visserligen krävs en överenskommelse mellan regeringar, men biståndet som landprogrammeras kan i princip mycket väl användas för andra syften än sådant som ligger inom statens uppgift att verkställa. Det svenska biståndet till Tanzania har t.ex. använts för att stärka privata småföretag i många år. Om biståndet ofta stärker statsapparaten på ett olämpligt sätt så har det ingenting med beredningstekniken i sig att göra.

- (2) "Landprogrammeringen leder till att det skapas reservationer alternativt skapar tryck att göra av med pengar, även för mindre väl motiverade ändamål."

En av de tänkta fördelarna var just att undvika "utgiftstryck", och programmeringstekniken har möjlighet att undvika det på sektornivå — där flexibiliteten skapar en motvikt. Men på landramsnivå är det inte så, medel kan inte föras från en landram till en annan och det leder inte sällan till en strävan att göra så att medlen för ett land totalt förbrukas under innevarande år. Stora reservationer leder på sikt till att regering och riksdag kan vilja minska landramarna. Eftersom flera landramar innehåller importstöd finns det också ofta möjligheter att snabbt använda medel där. Det är med andra ord en betydande nackdel som härrör ur själva tekniken.

I kapitel 2 dokumenteras hur det landramfinansierade biståndets andel av det totala bilaterala biståndet har minskat. En del av "det övriga" biståndet har dock fortfarande beretts med metoder som påminner om landprogrammeringen. Det är i och för sig naturligt när det är samma organisation i Sverige som förhandlar med samma organisationer i det mottagande landet. Man fortsätter att arbeta på ungefär samma sätt, även om medlen på givarsidan tilldelats under en annan anslagspost. Användningen av medel från dessa anslagsposter planeras samtidigt som man

planerar hur landramen skall användas i samma dialog med mottagaren. Som exempel på sådant bistånd kan nämnas visst katastrofbistånd, importstöd och regionala insatser. Den stora skillnaden är dock att man inte kan göra de omfördelningar mellan olika verksamheter som är möjliga inom landramarna med nuvarande system.

4.4 Landramar jämfört med andra former för landsamarbete

En stor del av det bilaterala biståndet bereds inte med metodiken för landramsplanering; det gäller dels delar av sådant som går genom SIDA (t.ex. stöd via enskilda organisationer, humanitärt bistånd och bistånd för försöksverksamhet och metodutveckling), och dels bistånd genom BITS.

Tabell 4.1 Svenskt bilateralt bistånd fördelat på de trettio största mottagarländerna enligt beredningsform och organisation (utbetalningar 1990/91, i miljoner kronor).

Land	SIDA		BITS	SAREC	SWEDE-CORP *	UD/U ***
	landram	övrigt **				
Mozambique	486	197	—	5	—	144
Tanzania	534	132	0,4	14	2	69
Zambia	362	29	—	0,2	—	180
Indien	315	55	12	5	1	—
Vietnam	355	25	—	4	—	—
Zimbabwe	151	41	99	9	4	—
Nicaragua	219	47	—	16	—	—
Angola	155	69	—	—	—	—
Uganda	—	63	—	—	—	—
Kina	—	6	198	—	—	145(1)
Kenya	127	38	—	4	—	—
Bangladesh	86	58	—	—	—	—
Botswana	89	22	1	2	2	5
Laos	104	11	—	—	—	—
Chile	—	27	21	5	—	—
Guinea-Bissau	64	15	—	1	—	54
Sri Lanka	69	14	7	0,4	0,5	16
Sudan	—	82	4	—	—	—
Jordanien	—	50	—	—	—	—
Afghanistan	—	76	—	—	—	30
Costa Rica	—	14	19	5	—	—
Namibia	44	19	—	—	—	29
Kap Verde	48	7	—	1	—	—
Bolivia	—	30	14	—	—	—
Thailand	—	15	38	—	—	10(2)
Lesotho	36	17	—	—	—	—
Tunisien	—	5	45	—	0,5	—
Polen	—	4	—	—	—	—
Malawi	—	39	—	—	—	37(3)
Zaire	—	37	—	—	—	—

Noter: * avser IMPOD och SWEDFUND under 1990/91

** innefattar katastrofer och stöd till återuppbyggnad, enskilda organisationer, regionala insatser, humanitärt bistånd, särskilda program, miljö, administration och livsmedelsbistånd

*** Merparten av detta stöd avser skuldlättnader och betalningsbalansstöd (1,2,3) posten innefattar särskilt projektbistånd genom SIDA, SAREC och BITS

SAREC och SwedeCorp. En del av biståndet genom dessa organisationer går till länder där SIDA arbetar med landramsprogram, men annat går till andra länder. Tabell 4.1 ger en översikt över hur stor del av biståndet till de trettio största mottagarländerna för svenskt bistånd som är landramsfinansierat eller som går genom någon annan organisation eller under någon annan post under C2-anslaget.

Vilka är då skillnaderna mellan de olika beredningsmetoderna? På försök införs följande dimensioner av att bedriva landsamarbete:

- (1) De insatser som diskuteras kan vara **långsiktiga**, dvs. förutse aktiviteter över en tid som är längre än tre år, eller de kan ske på **kortare** sikt.
- (2) Insatserna kan vara mer eller mindre **kontrollerbara** av båda parterna. I vissa fall kan varken givare eller mottagare vara riktigt säkra på hur utfallet blir (t.ex. om ett svenskt företag vinner i ett anbudsförfarande så att det faktiskt kan bli aktuellt med en u-kredit).
- (3) Det krävs **arbetsinsatser** av biståndsorganisationen för att utforma insatsen, upphandla varor, konsulttjänster eller utbildning samt att överföra resurser. Alternativt krävs **få arbetsinsatser** från biståndsorganisationens sida.
- (4) Det finns ett stort **samordningsbehov** mellan de avtalade insatserna och andra delar av landets utvecklingsplanering. Alternativt kan insatserna vara relativt **isolerade aktiviteter**.
- (5) Insatserna berör landets **centrala planerings- och finansieringsorgan**. Alternativt bygger de på samarbete med **enskilda aktörer**, utanför den officiella förvaltningen.

Man kan se de fem dimensionerna som skalor mellan extrempunkter. De flesta insatser kommer naturligtvis att ligga någonstans mitt emellan och i verkligheten överlappar beredningsmetoderna varandra. Det är stor skillnad på hur de svenska biståndsorganen arbetar och de har alla olika profil om man ser över samtliga dimensioner.

Dessutom rymmer skilda typer av samsamarbetsformer inom en och samma organisation. SwedeCorp arbetar t.ex. med begreppen "proaktivt" respektive "reaktivt" arbetssätt. Det avser hur pass initiativrik man skall vara inom myndigheten: om man skall vänta på att mottagaren tar initiativet eller om man skall försöka stimulera till samarbete och aktivt uppmuntra kontakterna med landet ifråga.

Även BITS har olika förhållningssätt. Samarbetet kan särskiljas efter de länder Sverige ingått avtal med om tekniskt, ekonomiskt och vetenskapligt samarbete. I vissa länder har BITS årliga överläggningar med centrala instanser och innehållet i samarbetet regleras genom protokoll medan man i flertalet andra länder har ett reguljärt samarbete utan formaliserade samrådsprocesser. Möten hålls efter behov.

Varje typ av bistånd rymmer i sig många insatser med olika arbetsmetodik. Inom landramarna finns det t.ex. importstöd som är en snabbutbetalbar form av bistånd som kräver en relativt sett liten arbetsinsats. Ett

sektorstöd till jordbruk inom samma ram kan å andra sidan ställa stora krav på deltagande i beredning, förhandlingar, upphandling och uppföljning.

Kärnpunkten i resonemanget är att det krävs stor försiktighet när vi talar om förhandling och styrning av biståndet till olika länder: den terminologin som används kanske inte beskriver vad som faktiskt sker i organisationerna på ett tillfredsställande sätt.

4.5 Innehållet i det landramsfinsierade biståndet

I texten ovan har utredningen pekat på programmeringsteknikens styrka och svagheter samt förutsättningar, dvs. den skall ge överskådlighet, stabilitet i planeringen och möjlighet att prioritera. Tekniken skall vara till hjälp för såväl mottagarens som givarens administration.

Det bör rimligtvis innebära att det bistånd som bereds med programmeringstekniken huvudsakligen är sektorbundet, tekniskt till sin karaktär och en integrerad del av det mottagande landets utvecklingsansträngningar. Stämmer det om vi granskar innehållet i landprogrammen?

Landramarna ser mycket olika ut och sektorer benämns på skilda sätt: ibland talas det om en sektor som skog och markvård, ibland jordbruk och markvård, ibland landsbygdsutveckling, ibland distriktsutveckling, etc. Aktiviteter som återfinnes under en sektorrubrik i ett land finns under en annan sektorrubrik i ett annat land. Det finns en risk att slutsatserna blir fel om man tolkar innehållsförteckningen i landramarna bokstavligt. Huvudsaken är att de respektive landramarna presenterar aggregaten på ett för samarbetslandet relevant sätt; att sedan länderna har olika budgetuppsättningar som var för sig passar mindre bra med det svenska biståndet har mindre betydelse. I tabell 4.2 har allt sektorbundet bistånd sammanfattats i en siffra; där ligger t. ex. sektorer som hälsa, undervisning, vattenförsörjning, markvård, skog, jordbruk, vägar, tele, fiske, elektricitet, gas, mineraler, sociala sektorn, förvaltning, järnvägar, vägar, energi, miljö och kultur. Allt detta är ju inte nödvändigtvis sektorer i traditionell bemärkelse. Under rubrikerna döljer sig långsiktiga handlingsprogram och projekt som har mål av liknande karaktär.

Efter det sektorbundna biståndet presenteras sedan "övrige" poster, dvs. importstöd, stöd till rehabilitering, budgetstöd, katastrofer och återuppbyggnad, fältarbetarbostäder, personal- och konsultfond, samt posten övrigt. En del av detta kan vara nära relaterat till det sektorangivna biståndet (särskilt personal- och konsultfonderna), medan annat är väsensskilt. Tidigare var importstödet ofta förknippat med stöd till vissa områden, men numera är det sällan bundet till sektorer eller projekt.

Som tabellen visar utgörs 65 % av det landramsfinsierade biståndet av projekt och program inom särskilda sektorer. Katastrofbistånd och "övrige" utgör mindre belopp, knappt 4 % av det totala. För vissa länder, t. ex. Angola och Moçambique utgör det en väsentligt större andel. Personal- och

konsultfonderna som är nära förknippade med det sektorangivna stödet utgör 5 % av de totala beloppen. Det är egentligen bara importstödet som utgör en "främmande fågel" inom beredningsmetodikerna.

Det går att särskilja tre huvudtyper av landramsfinsierade landprogram. Den första typen utgörs av program med stöd till diverse olika sektorer som hälsa, vatten, skog m. m., kompletterat med personal- och konsultfond för flexibel rekrytering och extra insatser inom de givna sektorerna (och eventuellt utanför). Botswana, Etiopien, Indien, Laos och Uganda är exempel på länder där SIDA har sådant samarbete.

Den andra typen utgörs av program med sektorstöd i traditionell bemärkelse som dominerande inslag, men där dessa kompletterats med importstöd och andra mera tillfälliga insatser inom landramarna. Flera av de äldsta och största samarbetsländerna finns med i den här kategorin; t. ex. Angola, Moçambique, Nicaragua, Tanzania, Vietnam, Zambia och Zimbabwe. Ett land som Angola hade 1990/91 t. ex. 45 miljoner kronor landprogrammerat katastrofbistånd och dessutom erhölet det ca 50 miljoner från katastrofanslaget utanför landramen. Landramen består således av insatser som både avser kortsiktig medelsanvändning och mer långsiktig.

Den tredje typen av landram utgörs av länder där finansieringsformen tillämpas, men där innehållet inte alls liknar vad som kunde förväntas i termer av landprogrammering. Ett extremfall är Kap Verde, vars landram helt används till importstöd samt personal- och konsultfond. Även i vissa andra länder utgör det icke-sektorbaserade biståndet en relativt stor del av det totala.

Tabell 4.2 Innehållet i landramar budgetåret 1990/91

	Sektorer	Importstöd	Katastrofer	Övrigt	Personal- och Konsultfond
Angola	131	12	45	26	12
Bangladesh	17	—	—	—	1
Botswana	65	—	—	—	25
Etiopien	83	—	—	—	17
Guinea Bissau	66	22	—	3	6
Indien	428	—	—	—	4
Kap Verde	—	128	—	—	10
Kenya	139	—	—	7	10
Laos	104	—	—	—	5
Lesotho	27	—	7	—	4
Mocambique	218	160	63	10	45
Namibia	95	30	—	—	5
Nicaragua	151	170	—	—	6
Sri Lanka	48	—	11	—	1
Tanzania	415	180	—	5	4
Uganda	107	—	—	—	3
Vietnam	187	195	—	—	21
Zambia	160	80	—	—	20
Zimbabwe	150	65	—	—	5
Totalt	2 591	1 042	126	51	204
Andel av totalt landramsfinsierat	65%	26%	3%	1%	5%

Landrampsbelopp har kommit att tillmätas stor politisk betydelse både på mottagar- och givarsidan. En ändring har kommit att tolkas som en politisk signal om de bilaterala relationerna. Landramen bygger alltså på en långsiktig relation, som inte har sin motsvarighet i medelsanvändningen när det gäller importstöd, katastrofbistånd m. m. Regering och riksdag förväntar sig resultatredovisning i förhållande till den totala verksamheten i enskilda länder. Det går att redovisa resultat i förhållande till sektorer, projekt och program, men det går inte lika lätt vad avser de andra formerna. Samma typ av stöd kan förekomma inom landramen trots att det finns särskilda anslagsposter för sådana ändamål som ligger utanför landramarna, t. ex. katastrofbistånd, importstöd/budgetstöd, miljö, demokrati etc. Det medför svårigheter att få ett grepp om hur mycket medel som tilldelas en viss verksamhet.

4.6 Sektorstödet inom landramarna

Hur ser då sektorstödet inom landramarna ut och lever det upp till de förväntningar om långsiktighet och engagemang som man förväntar sig? I presentationen av hur landramarna används anges 2 till 8 sektorer. Det finns inget samband mellan beloppens storlek och antalet sektorer. Ett litet belopp som Ugandas fördelas på 5 sektorer (hälsovård, vatten, kooperation, vattenkraft, sociala sektorn) och ett betydligt större som Zambias på 3 sektorer (jordbruk, undervisning och hälsovård).

Tabell 4.3 Plan och utfall avseende sektorstöd inom landramar

		91/92	90/91	89/90	88/89	87/88	86/87	84/85
Distriktsutveckling	plan	26	26	25	20	20	11	12
Botswana	utfall	—	26	30	17	29	12	—
Hälsovård	plan	18	16	13	10	8	9	10
Etiopien	utfall	—	12	15	10	11	8	—
Markvård/jordbruk	plan	28	30	27	21	27	34	25
Kenya	utfall	—	21	24	23	17	18	—
Energi	plan	36	17	51	21	18	11	8
Moçambique	utfall	—	21	39	36	12	5	—
Skog	plan	45	35	30	—	—	—	—
Tanzania	utfall	39	34	—	—	—	—	—
Undervisning	plan	42	40	38	40	35	23	29
Zambia	utfall	—	29	33	32	19	14	—
<i>Skillnad mellan plan och utfall (%)</i>								
Distriktsutveckling Botswana		0	20	15	45	1		
Hälsovård Etiopien		25	15	0	38	11		
Markvård/jordbruk Kenya		30	11	10	37	47		
Energi Moçambique		24	24	34	33	55		
Skog Tanzania		11	13	—	—	—		
Undervisning Zambia		28	13	20	40	39		

Det vanligaste är dock att sektorstöden inom landramarna är av storleksordningen 6–50 miljoner kronor per år. Det ger utrymme för insatser som kan ha betydelse för sektorns utveckling.

Hur ser det då ut med långsiktigheten? I tabell 4.3 har anslagen till några slumpvis utvalda sektorprogram under landramarna analyserats för att se hur stora beloppen varit under de senaste sex åren — och med en tillbakablick till 1984/85 (belopp i löpande penningvärde). Tabellen visar på en betydande kontinuitet i dessa program. Sektorstöden till undervisning i Zambia, skog i Tanzania, energi i Moçambique, hälsovård i Zambia och distriktsutveckling i Botswana har ökat gradvis, medan stödet till markvård i Kenya legat på samma nivå (dvs. minskat i reala termer) under en period på 9 år (om vi antar att det fortsatte i samma takt de mellanliggande åren).

Tabellen visar dels planlagda belopp för respektive år (enligt budgetpropositionen) och dels utbetalda belopp (som de redovisas i följande års budgetproposition). På alla sektorprogram är det genomgående stora avvikelser mellan plan och utfall: i genomsnitt 24 %. Om det är representativt tyder detta på betydande svårigheter i planeringen. Det finns inte heller något som tyder på att prognoserna blir mer precisa över åren. Det slumpartade urvalet har en tyngdpunkt på projekt i Afrika, som utgör en mera svårplanerad miljö.

Landramarna ger kontinuitet i verksamheten. Man kan dock konstatera stora avvikelser mellan planering och utfall. Det finns således behov av att kritiskt granska erfarenheter av budgeteringsarbete och att försöka dra lärdomar som möjliggör en bättre överensstämmelse mellan plan och utfall.

4.7 Import- och betalningsbalansstöd

Sedan slutet av 1970-talet har flera u-länder haft stora underskott i bytesbalanserna. Orsakerna var till stor del interna; felaktiga investeringar, expansiv penning- och finanspolitik, övervärderad valuta, statlig reglering av ekonomin m. m. Men det fanns också externa orsaker; stigande dollarkurs, stigande räntor, fallande priser på u-ländernas exportvaror, protektionism i i-länder, oansvarig utlåning från banker m. m. Underskotten medförde akuta problem att finansiera export, vilket inte minst påverkade möjligheterna att genomföra "vanliga" bistandsprojekt. Flera biståndsgivare började därför med olika typer av stöd för att möjliggöra import (bundet och obundet varubistånd, bundet och obundet importstöd, m. m.). Under 80-talet utgjorde importstödet ca 40 % av landrampsbiståndet, men det har minskat till 25 % 1992/93.

Synen på importstöd som bistandsform har förändrats, inte minst till följd av flera systematiska utvärderingar i Sverige och internationellt. Flera av dessa riktade mycket hård kritik mot bistandsformen. Utvärderingarna

gav upphov till förändringar hos de flesta givare. SIDA tog fram nya riktlinjer för varubiståndet (som det då kallades) 1989. Detta förändringsarbete har fortsatt. En ny arbetsgrupp har tagit fram riktlinjer för svenskt importstöd samt skrivit en rapport om principer för importstöd, administrativa riktlinjer och handlägningsordning (SIDA 1992).

Vad är då importstöd? Syftet med stödet är att på kort sikt finansiera de mottagande ländernas bytesbalansunderskott så de kan importera varor och tjänster. Många skuldyngda länder befinner sig i en situation där skuld tjänsten är större än exportinkomsterna och de kommersiella långvarna har satt stopp för vidare utlåning. Den konceptuella definitionen på stödformen är alltså "en resursöverföring som bidrar till att finansiera de mottagande ländernas bytesbalansunderskott". Det kan vara lämpligt att tala om det som betalningsbalansinriktat stöd.

Inom det svenska biståndet finns det olika sätt att åstadkomma en resursöverföring med det syftet. Betalningsbalansinriktat stöd finansieras över olika anslag. Importstöd och betalningsbalansstöd används idag för samma typ av bistånd. Importstödstermen används för stöd som ges inom landramarna under anslaget C2, medan beteckningen betalningsbalansstöd används för stöd som ges under anslaget C3. "Stöd till ekonomiska reformprogram och skuldlättnadsåtgärder". Termen programbistånd används i olika internationella sammanhang och omfattar alla typer av policy-baserat bistånd som inte är direkt länkat till specifika projektaktiviteter.

Figur 4.3 Definitioner av betalningsbalansstöd

Konceptuell definition	Resursöverföring med syfte att bidra till att finansiera de mottagande landets bytesbalansunderskott.		
Operationell definition			
Finansieras under anslaget	C1	C2	C3
Beredts genom	UD/U1	SIDA Landramar Landprogrammering	UD/SIDA
Benämnes	IDR	Importstöd	Stöd till ekonomiska reformprogram och skuldlättnadsåtgärder
Belopp 1992/93 (milj. kronor)	-	1 042	700

teter. Betalningsbalansstödet fördelning på länder beslutas av regeringen på förslag från SIDA. Dessutom bidrar Sverige till betalningsbalansinriktat stöd genom det multilaterala biståndet, dvs. IMF och Världsbanksgruppen vilket finansieras under C1-anslaget. Figur 4.3 visar hur begreppen förhåller sig till varandra.

Praktiskt taget alla formerna för betalningsbalansinriktat bistånd ges i dag under villkoret att mottagarlandet genomfört s. k. strukturanpassningsprogram godkänt av Världsbanken och IMF. Syftet att "finansiera bytesbalansunderskottet" vidgas därmed till att stödja en pågående reformprocess i mottagarlandet. Det är bara under förutsättning att det finns en reformprocess för att komma till rätta med de interna obalanserna i ekonomin som det är meningsfullt att bidra till finansieringen av bytesbalansunderskottet. Uppföljningen av denna typ av stöd måste gälla genomförandet och resultatet av reformprogrammet i stort genom bl. a. en noggrann uppföljning av valutaanvändningen och policydialog med mottagarlandet om dess import- och utgiftspolitik. Då uppföljning av stödet måste ske på makronivå krävs god samordning mellan givarna om uppföljningsmekanismer och krav som bör ställas på mottagaren. Vanligtvis sker samordningen genom Världsbanken.

Länge ansågs det betalningsbalansinriktade biståndet vara kortsiktigt, både av givare och mottagare. Det var en tillfällig åtgärd för att avhjälpa en "krisituation". I praktiken blev dock importstöd och de andra formerna långvariga. Tabell 4.4 visar att de utgör nästan lika permanenta inslag i biståndet som sektorprogrammen. Importstödet ges sedan mitten/slutet av 80-talet i förening med villkor inom ramen för ett strukturanpassningsprogram. Det betalningsbalansinriktade biståndet har kommit att innebära viktiga bidrag till enskilda länders ekonomiska reformprocesser och kan därmed också ha en långsiktig karaktär.

Importstödet fördelning enligt tabell 4.4 visar på en betydande kontinuitet

Tabell 4.4 Importstödet 1986/87 till 1991/92 (miljoner kronor)

	91/92	90/91	89/90	88/89	87/88	86/87
Angola	12	41 (32)	17 (24)	25 (32)	70 (63)	32 (21)
Bangladesh	—	15 (13)	17 (2)	15 (32)	38 (21)	71 (85)
Indien	—	—	—	96 (96)	50 (54)	50 (50)
Guinea Bissau	12	12 (9)	9 (5)	6 (3)	4 (6)	7 (8)
Kap Verde	128	99 (36)	70 (29)	53 (64)	68 (65)	52 (42)
Kenya	—	—	2 (11)	35 (18)	35 (31)	20 (12)
Moçambique	160	250(274)	234(175)	153(164)	182(136)	113 (67)
Namibia	30	— (24)	—	—	—	—
Nicaragua	170	90 (99)	98(105)	73 (79)	36 (70)	40 (44)
Tanzania	180	240(185)	200(230)	186(184)	186(179)	227(195)
Vietnam	195	227(252)	61 (11)	74 (78)	50 (25)	55 (65)
Zambia	80	85(174)	75 (20)	100 (45)	110 (—)	57 (59)
Zimbabwe	220	45 (47)	44 (38)	35 (38)	35 (50)	58 (46)

OBS. Först anges de planerade beloppen enl. budgetpropositionen; därefter, inom parentes, de utbetalade beloppen.

tet vad gäller valet av länder och beloppens storlek över åren. Det är några länder som dominerat hela tiden, några har haft stödet på en låg nivå, och för några andra har den här stödformen fasats ut.

En kort tillbakablick på stödets fördelning 1979/80 visade i stort samma urval av länder och relativa storlek på beloppen. Om man kan urskilja någon trend så är det att importstödet till de stora, fattiga asiatiska mottagarländerna Indien och Bangladesh har upphört. Importstödet till Indien utgjorde 1979/80 110 miljoner kronor (i löpande penningvärde). Stödet till Kenya har också upphört.

Importstöd har ibland utgått ungefär som katastrofbistånd. Stora uppenbara behov har förelegat av fordon, livsmedel, mediciner, insatsvaror som det gällit att tillgodose snabbt. Eftersom vanligt projekt- eller programstöd till särskilda sektorer tar tid att bereda blev importstödet ofta ett komplement för att också snabbt kunna fylla ut landramen. Det sågs som ett konkret stöd, i synnerhet om det bestod av svenska varor och tjänster, snarare än ett makroekonomiskt stöd. Efterhand som importstödet växte blev det makroekonomiska sambandet mera uppenbart. Man fann att det borde lämnas på ett sådant sätt att det inte permanentade en felaktig ekonomisk politik och betalningsbalansunderskott. Med nuvarande riktlinjer för svenskt importstöd hade många länder inte kommit ifråga för sådant stöd idag om de fört den politik de gjorde i mitten av 1980-talet (SIDAs FEF 1993/94).

Idag utgör importstödet det kanske viktigaste biståndsinstrumentet inom SIDA:s verksamhet att stödja den privata sektorn i länder i Afrika, genom att utlandsvaluta ställs till förfogande för inköp av viktiga insatsvaror. I takt med att ekonomin förbättras bör denna finansiering av den privata sektorn kunna trappas ned.

Budgetåret 1985/86 infördes anslagsposten "Särskilda insatser i skuldyngda länder" och det är den som numera heter "Stöd till ekonomiska reformprogram och skuldåtgärdsåtgärder". Det betonades från början att posten skulle ses som ett komplement till importstödet genom landramarna. Tabell 4.5 visar vilka länder betalningsbalansstödet gått till och hur det har utvecklats under den tid anslagsposterna existerat.

Den största likheten mellan de två stödformerna är att merparten av biståndet gått till samma länder, dvs. Moçambique, Tanzania, Zambia och Nicaragua. Det är ungefär samma storleksordning på dessa belopp som importstödet inom landramarna. Men det finns också skillnader. Tabell 4.5 visar på mera sporadiska insatser och större fluktuationer. Tabellen visar också hur det samlade biståndet till länder som Tanzania, Moçambique och Zambia har ökat med betydligt mera än vad riksdagen beslutat om i landramarna som en följd av att medel även kunnat allokera via den här posten. Det framgår att det varit mycket flexibla medel och att de använts på ett rörligt sätt. Det kan antas att det inte bara är effektivt bistånd som är syftet, utan också de politiska signaler man vill sända till de mottagande länderna. Därmed är eventuella beslut om anslagsposten beroende av vad det egentligen är man vill åstadkomma med dessa medel.

Tabell 4.5 Betalningsbalansinriktat bistånd under C3-anslaget (milj. kr)

	85/86	86/87	87/88	88/89	89/90	90/91	SUMMA
Anslag	400	400	460	470	640	640	3010
Beslutat	366	62	628	461	525	810	2852
<i>Länder</i>							
Bangladesh	—	—	—	5	—	—	5
Bolivia	—	—	10	5	10	—	25
Egypten	—	—	—	—	—	60	60
Ghana	—	—	20	10	20	10	60
Guinea Bissau	—	12	22	20	20	1	74
Guyana	—	—	—	6	—	—	6
Jordanien	—	—	—	—	—	60	60
Kenya	—	—	—	—	30	—	30
Madagascar	—	—	—	—	—	32	32
Moçambique	134	—	142	75	80	128	559
Nicaragua	18	—	—	65	—	63	146
Sao Tomé och Príncipe	—	—	—	10	—	—	10
Senegal	—	—	—	—	—	10	10
Sri Lanka	—	—	—	5	—	—	5
Sudan	—	—	117	—	—	—	117
Tanzania	165	50	138	65	70	118	752
Togo	—	—	—	—	—	8	8
Uganda	—	—	30	45	50	70	195
Vietnam	2	—	—	—	—	—	2
Zambia	46	—	—	—	100	100	246
<i>Övrigt</i>							
IMF	—	—	150	150	150	150	600

Importstödet har kommit att utgöra en viktig bistandsform. Stödet har gradvis kommit att mer inriktas som ett stöd till nödvändiga ekonomiska reformer. Då det särskilda betalningsbalansstödet sedan tidigare varit utformat som ett stöd för reformerna har det också blivit naturligt att betrakta dessa som en helhet — ett stöd till ländernas ekonomiska reformansträngningar.

SIDA:s egen utredning om importstödet anger att detta stöd skall behandlas på samma sätt som betalningsbalansstöd. Samma mål och kriterier bör gälla. Denna bistandsform kommer således än tydligare att utgå som programstöd med syftet att utgöra ett fritt valutastöd och där användningen inte bör styras till vissa varor och tjänster. Stödet kopplas till generella policyvillkor på makronivå. Styrning och uppföljning bör ske samordnat av givare och mottagare och stödet fördelas via marknadssystem. SIDA framhåller i sin anslagsframställning för 1993/94 att stödet till större och givarsamordnade insatser innebär ett delvis nytt sätt att arbeta och ställer stora krav på analys, samordning, direktiv och uppföljning.

Vilka slutsatser går det att dra om de här bistandsformerna? För det första är det viktigt att ha **samlad kompetens** att förhandla, bedöma och följa upp det betalningsbalansinriktade stödet.

För det andra kan det vara effektivt att samla allt under ett och **samma begrepp**, t.ex. budgetstöd till ekonomiska reformprogram, för att klargöra vad medlen används till.

För det tredje kan det vara bra att behandla allt likartat stöd till ett land på en och samma gång så att importstödet och betalningsbalansstödet till mottagarlandet **bereds samlat**, då stödformerna har ett gemensamt syfte.

För det fjärde förutsätter stödformen ingående **politiska och makroekonomiska bedömningar** och nära **samråd** med andra givare såväl för beredning som uppföljning. Det kan därför vara lämpligt att behandla importstödet under samma anslagspost som betalningsbalansstödet, d.v.s. importstödet bryts ut ur de nuvarande landramarna, då stödformen kan avse även icke-programländer. Stödet måste givetvis relateras till övrig biståndsverksamhet i landet.

4.8 Styrning och resultatredovisning

Grunden för styrning av biståndet till enskilda länder skall vara det resultat som verksamheten ger. Den nya budgetprocessen lägger tyngdpunkten på styrning i förhållande till **resultat** snarare än i förhållande till behov. Samspelet mellan mål och resultat är av en komplex natur och de kan inte ses oberoende av varandra. I det följande berörs i korthet några principiella skillnader mellan olika biståndsformer vad gäller resultatredovisning.

Man kan särskilja två dimensioner vad gäller biståndsinstrument (figur 4.5). Den ena dimensionen hänför sig till kontrollen över aktiviteterna, dvs. grad av inflytande och kontroll av organisationer i givarlandet eller de i mottagarlandet. Den andra dimensionen hänför sig till verksamhetens karaktär: antingen kan givaren identifiera "sina" aktiviteter eller så är det svårt att klargöra hur medlen används.

Den första kategorin innehåller det traditionella projektbiståndet, med av biståndsgivaren rekryterad personal, konsulter, varor och utbildningsprogram. Även joint-venture-investeringar, volontärprojekt, katastrofbistånd och sektorprogram inom landramarna som beskrevs ovan kan innefattas i den här kategorin. Biståndsgivaren är involverad i de flesta faserna och det ställer stora krav på tid och kraft att genomföra biståndet. Men det är också ett bistånd som kan genomföras i mycket svåra miljöer, även om mottagaren har en begränsad kapacitet att arbeta med projekten.

Den andra kategorin innehåller delvis samma typer av aktiviteter. Sektorprogram kan tex rymmas även här. Det är ofta en strävan att kontrollen

Figur 4.5 Kategorier av biståndsinstrument

	Kontrollerade av givare	Kontrollerade av mottagare
Identifierbara insatser	1	2
Icke-identifier- bara insatser	3	4

och så stor del av arbetet som möjligt skall föras över på mottagaren. De för kategorin mest typiska projekten är annars sådant som identifieras på mottagarsidan och där svenska organisationer inte kommer in i bilden förrän senare. Kreditverksamheten och BITS tekniska samarbete är sådana exempel. Det är tydliga projekt, men de kontrolleras inte av biståndsgivaren.

Den tredje kategorin utgörs av aktiviteter där biståndsorganen i och för sig har stora kontrollmöjligheter, men där man inte nödvändigtvis kan identifiera särskilda projektverksamheter. En stor del av biståndet via enskilda organisationer hör hemma här, liksom forskningssamarbeten. Sverige ger inte stöd direkt genom näringslivets organisationer, men andra länder gör det och då faller det typiskt i den här kategorin. Det är alltså stora summor pengar som kanaliseras direkt via det egna landets organisationer, eventuellt utan överenskommelser mellan regeringarna (dock inte när det gäller forskningssamarbetet av svensk modell). Kanske även det multilaterala biståndet hör hemma i den här kategorin.

Den fjärde kategorin slutligen kännetecknas av att medelsanvändningen inte kontrolleras av givaren och att det inte finns några urskiljbara aktiviteter som hör samman med just givarens pengar. De olika formerna av betalningsbalansinriktat bistånd bör troligen placeras i den här kategorin.

Liksom med de flesta typologier så är verkligheten mer komplicerad och det finns alltid invändningar mot varför en verksamhet skall placeras i ett fält snarare än ett annat. Poängen med förenklingen ovan är att det finns en koppling till resultatredovisning. Bistånd av kategori 1 är det relativt lätt att redovisa resultat för genom den utvärderingsverksamhet som de olika myndigheterna har. Det finns väl beprövade metoder och en resursbas av konsulter och forskare att anlita.

Det blir något svårare vad gäller kategori 2. Visserligen är det samma metoder som tillämpas, men eftersom kontrollen ligger på mottagarsidan behövs ett samarbete för att få relevant information. Det ställer också helt andra krav på processkunnande att genomföra utvärderingar tillsammans med mottagaren och det är tveksamt om sådant kunnande finns bland konsulter, forskare och biståndshandläggare.

När det gäller kategori 3 kan inte längre de traditionella metoderna för projektvärdering användas. Här är det istället hela organisationers aktiviteter som skall utvärderas och bedömas. Det är inte heller någon omöjlig uppgift men det ställer nya krav på handläggarnas förmåga att leda utvärderingsarbete.

Svårigheterna accentueras i den fjärde kategorin. Eftersom användningen av medlen i sig inte är identifierbara finns det inte någon biståndsaktivitet eller något objekt att utvärdera. Hela sektorn eller hela den makroekonomiska utvecklingen måste bedömas. Visserligen överförs medlen i det uttalade syftet att stärka en omvandlingsprocess och bidra till strukturella förändringar i ekonomin. Men processen är medel snarare än mål. De analyser Världsbanken hittills genomfört visar att länder som genomför strukturreformer noterar ökad tillväxt. Men det är svårt leda i

bevis vad just biståndet har åstadkommit. I den mån biståndet skall styras med resultatredovisning är underlaget för styrning svagt. Istället bygger biståndet på att man från regeringens – och riksdagens – sida har förtroende för att den politik det mottagande landet för är bra nog och att den på det stora hela taget står i överensstämmelse med de biståndspolitiska målen.

En stor del av biståndet ges i former som gör det svårt att redovisa resultat; dvs. antingen är det konceptuellt omöjligt eller så krävs ett utvecklingsarbete. I kategori 1 går det bra, i kategori 2 och 3 krävs ett avsevärt utvecklingsarbete vad avser metoder och arbetsprocesser, och i kategori 4 blir det mer fråga om en bedömning av den totala verksamheten, där biståndet utgör en mindre del. Tillbakablickarna på de senaste fem åren visar en ökning av de biståndsformer som är svåra att utvärdera.

I budgetprocessen skall läggas stor vikt vid bedömning och värdering av resultat genom resultatanalys och resultatredovisning. Riksrevisionsverket (RRV) har utvecklat en analys/redovisningsmodell enligt följande:

ANSATS	OBJEKT	
	PRESTATIONER	EFFEKTER
UPPFÖJNING	I	II
UTVÄRDERING	III	IV

Källa Riksrevisionsverket

Objekten, eller det man mäter och värderar, är antingen **prestationer** (vad görs och hur mycket) och/eller **effekter**, dvs. vad får man ut av prestationerna. Effekterna måste relateras till den faktiska utvecklingen, vilket gör att de normalt kan avläsas först på sikt. Effekterna i detta fall blir då skillnaden mellan det som faktiskt har hänt och det som skulle ha hänt om biståndet hade uteblivit.

Resultatanalysen i den fördjupade anslagsframställningen skall ha tonvikten lagd på utvärdering (III och IV). Den årliga resultatredovisningen har däremot en tonvikt på uppföljning (I och II).

Poängen med denna diskussion är att visa på konsekvenser av hur biståndet utvecklas. Samtidigt som det från "professionellt" biståndshåll sker en utveckling mot alltmer mottagarstyrda insatser och allt mindre av projektstöd så finns det en motsatt strömning i inrikespolitiken. Det ställs inte bara i budgetprocessen större krav på resultatredovisning och det är för övrigt inte bara i budgetprocessen utan även på andra håll i samhället. Biståndsorganen kan redovisa resultat, men sannolikt mest i fråga om prestationer. Effekter av insatserna blir svårare att värdera och visar sig ofta först på sikt. Här krävs utveckling av resultatmål och system för redovisning. Det krävs vid beredning också en analys av s.k. effektkedjor, dvs. vilka förutsättningar och antaganden som ligger till grund för att insatsen skall få förväntad effekt.

En annan intressant aspekt av redovisning utgör utnyttjandet av den svenska resursbasen. Mer eller mindre regelmässigt görs av SIDA uppföljningar beträffande återföring av biståndsmedel till Sverige. Återflödet rörande SIDA-stödet 1990/91 beräknas ha uppgått till 41,6 % och för 1991/92 till 43,4 %. Arbetssättet hos de övriga myndigheterna talar för att återflödet totalt blir ännu högre.

Diskussionen i kapitel 4 har berört en rad frågeställningar som ibland har ganska perifera beröringspunkter med varandra. Frågorna har dock det gemensamt att de berör samarbetet med enskilda länder, eller samarbetet med enskilda länder tas som utgångspunkt för diskussionen. I det följande sammanfattas huvudpunkterna.

- Det behövs modeller som beskriver förhandling och planering av biståndsinsatserna över tiden. Biståndsmyndigheterna har alla utarbetat sådana och de kan beskrivas med hjälp av hur intensivt beredningsarbetet är. SIDA:s landprogrammeringsteknik är en lämplig form för ett långsiktigt bistånd. Landramarna innefattar huvudsakligen en typ av bistånd som det är möjligt att redovisa resultat ifrån och där effektivitetskriterier kan utgöra grunder för bedömning av biståndet.
- Det landramfinansierade biståndet innefattar också verksamhet som egentligen hör hemma under andra anslagsposter och som inte passar in i de förutsättningar som ligger till grund för programmeringstekniken (och styrningen av anslaget). Det gäller importstödet som utgör ca 25 % av landramarna. I det här kapitlet diskuteras en lösning som innebär att importstödet bryts ut ur landramarna och förs samman till en post benämnd "Betalningsbalansinriktat bistånd". Denna kan redovisas under C2-anslaget. Det på detta sätt samlade programstödet skulle liksom idag kunna beredas och följas upp av SIDA, men fördelningen beslutas av regeringen.
- Vidare finns det ett behov av överblick och underlag för en bedömning av biståndets effekter och möjligheter. Det behövs sammanfattande dokument som anger vad myndigheterna gör och i vilken riktning de skall utveckla samarbetet – landstrategier. UD/U bör intensifiera arbetet med att ta fram sådana dokument av hög kvalitet som tillgodoser det behovet och som bör ligga till grund för biståndssamarbetet.
- I princip skall biståndet till enskilda länder bedömas efter förväntade och påvisade effekter. Budgetprocessen förutsätter att myndigheterna kan redovisa resultat i förhållande till de biståndspolitiska målen. Flera former för resursöverföring gör detta svårt eller omöjligt och dynamiken i internationellt biståndsarbete leder till alltmer svåråtkomliga former. Fortsatt utveckling av metoder för uppföljning och utvärdering är nödvändigt. Instruktionerna inför budgetprocessen bör redogöra för hur myndigheterna skall hantera sin resultatredovisning i dessa avseenden. Det kan också vara en angelägen uppgift för Kommittén för utvärdering och analys av effektiviteten inom biståndsområdet.

Kapitel 5

Biståndet till infrastruktur

Enligt direktiven skall utredningen ägna särskild uppmärksamhet åt stödformer som syftar till att förstärka infrastrukturen i u-länder liksom åt frågan om samverkan mellan biståndsorganen på detta område. Vidare skall kreditbiståndsutredningens slutsatser och inkomna remissyttranden beaktas av utredningen. I detta kapitel redogörs för hur infrastrukturbegreppet definieras i olika sammanhang och hur dess betydelse i utvecklingsprocessen bedöms. Vidare redovisas synpunkter på hur biståndet bör utformas i ljuset av vunna erfarenheter för att ge bästa effekt. En översikt lämnas av det svenska bilaterala biståndet till infrastruktur, fördelat på de fyra myndigheterna SIDA, BITS, SAREC och SwedeCorp. Därefter diskuteras vissa kapacitets- och kompetensproblem med utgångspunkt i den svenska resursbasen. Behandlingen av u-krediter under den s k konsensusöverenskommelsen i OECD belyses och slutligen redogörs för samverkan mellan myndigheterna på detta område.

5.1 Definitioner

Begreppet infrastruktur åsyftar vanligen ett sammanhängande system av investeringar som bildar underlag för andra aktiviteter. Exempel är vägar och telenät, vilka möjliggör transporter och kommunikationer. Inom en region bildar infrastrukturen ett nätverk som håller ihop t ex bostads- och arbetsmarknader. Mellan regionerna skapar den ett kommunikationsnät för flöden av information, varor och finansiella tillgångar. Man talar också om "mjuka sektorer" som delar av infrastrukturen, t ex finansiella system. Även de regelverk som bildas av lagar och förordningar kan i vissa sammanhang inkluderas.

Utredningen har sökt kartlägga **omfattningen av biståndet till infrastruktur** i u-länderna men stött på svårigheter på grund av att biståndsgivarna alla har olika definitioner av begreppet infrastruktur. Inte heller OECDs biståndskommitté DAC har någon fastställd definition och redovisar inte heller medlemmarnas bistånd till infrastruktur separat.

Världsbanken har nyligen färdigställt en tjänstemannarapport¹ där man förordar en precisering av begreppet infrastruktur från policy synpunkt. Rapporten ger också en redogörelse för bankens samlade erfarenheter av sektorns betydelse och rekommenderar hur biståndet bör inriktas för största effekt. Rapportens författare föreslår att sådana infrastrukturaktiviteter som kan hanteras av den privata sektorn under konkurrens skall föras till samma kategori som normal industriell eller kommersiell verksamhet. Endast infrastrukturtjänster som tillhandahålls inom ramen för offentliga monopol bör bli föremål för särskilda insatser från landsmyndigheternas och biståndsgivarnas sida. Rapporten behandlar som infrastruktur delsektorer energi, transporter (vägar, järnvägar, hamnar etc), telekommunikationer, bevakningssystem för jordbruket samt miljöprojekt.

Beträffande **övriga multilaterala utvecklingsbanker** kan nämnas att European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), som är helt inriktad på Central- och Östeuropa, inkluderar tätortsutveckling liksom den finansiella sektorn i sitt infrastrukturbegrepp. För Inter American Development Bank (IDB) liksom för Nordiska Investeringsbanken (NIB) utgör energi en egen sektor för utlåning vid sidan av infrastruktur. NIB skall beakta miljödimensionen vid val och utformning av projekt i alla sektorer.

De **bilaterala biståndsgivare** som utredningen studerat har alla ett visst bistånd till infrastruktur, vanligen definierat som energi, transporter och kommunikationer, konstbevakningssystem, vatten och avlopp samt någon variant av tätortsutveckling.

För närvarande ingår följande delsektorer i **SIDAs infrastrukturbegrepp**:

- transport och kommunikationer (telekommunikationer samt vägar och hamnar; i någon mån också väg- och sjötransporter)
- energiförsörjning
- vatten och sanitet
- bostäder och stadsplanering.

SIDA har en särskild byrå för infrastruktur och kan alltså operationellt definiera sektorn efter innehållet i byråns verksamhet.

BITS ansluter sig i det stora hela till SIDAs definition av infrastruktur. Utgifterna för det tekniska samarbetet redovisas under bl a rubrikerna energi, transporter, telekommunikationer och miljö. U-krediter har till övervägande del finansierat projekt inom energi och telekommunikationer.

SAREC och **SwedeCorp** saknar en särskild definition av infrastruktur, främst beroende på att respektive myndighets verksamhet i huvudsak avser andra områden. SwedeCorp är övervägande inriktat på bistånd från företag till företag och har bara i liten utsträckning kommit i kontakt med infrastrukturspörsmål. SAREC har endast mindre verksamhet på infra-

¹ Arturo Israel: "Issues for Infrastructure Management in the 1990s", World Bank Discussion Paper No. 171, August 1992.

strukturområdet men betraktar universitetsväsendets resurser som infrastruktur för forskningen. Ingen av dessa myndigheter redovisar insatser för infrastrukturen separat. De saknar också särskilda policies eller organisatoriska enheter för bistånd till denna sektor.

5.2 Infrastrukturens element

Med den gängse definitionen av infrastruktur som kapitalkrävande fasta anläggningar står det klart att huvudelementet är någon form av **investering** - en väg, järnväg, kraftstation eller telenät. Den fordrar alltid ett tekniskt kunnande (ingenjörstekniskt och finansiellt) samt tillgång till finansiella resurser. Ofta innebär investeringen att exploatering av naturtillgångar för export blir möjlig eller att ett område av landet öppnas för bebyggelse och livsmedelsproduktion. Den kan därmed ha ett betydande politiskt värde för ett fattigt land, utöver de beräknade ekonomiska vinsterna. En stor nyinvestering är dessutom ett lockande objekt för entreprenörer och konsultföretag inom och utom landet. Förväntningar av olika slag kan därigenom leda till ett tryck att genomföra en investering, även om dess beräknade lönsamhet inte är den högsta bland de olika alternativ som finns.

Behovet av kapital för infrastrukturell utbyggnad är inte konstant över tiden. Kraftverk såväl som telenät, vägar och järnvägar kräver stora anläggningsinvesteringar men har sedan lång livslängd. När investeringsbehovet sjunker ökar istället kraven på **reparationer och underhåll** för att kapitalet skall kunna bevaras och fortsätta att lämna tjänster på samma nivå som från början. Även om underhållsbehovet ökar med anläggningens stigande ålder är det ändå vanligen blygsamt i förhållande till investeringen. T ex är det en tumregel för vägar att utgifterna för underhåll under de första 10 åren bör uppgå till ca 20 % av anläggningskostnaden.

Ett fullvärdigt underhåll är givetvis en förutsättning för att en investerings teoretiska livslängd skall uppnås. Men i längden är inte ens detta tillräckligt - anläggningarna förslits och ny teknologi växer fram, vilket medför att mera genomgripande åtgärder måste vidtagas. I första hand blir det då fråga om **rehabilitering** av befintliga investeringar, t ex ombyggnad av en väg. Liksom ett bra underhåll kan en satsning på rehabilitering medföra betydande kostnadsbesparingar.

Investeringen kan ange hur stor den tillgängliga kapaciteten för produktion av infrastrukturtjänster är, men den **faktiska produktionen av tjänster** beror i omfattning och kvalitet på effektiviteten i **driften**. Denna är i sin tur en funktion av personalens kompetens genom utbildning och motivation, ledningens förmåga, verksamhetens finansiella resultat och tillgängliga resurser, lagar och förordningar som möjliggör konkurrens (bl a i upphandlingen av varor och tjänster), övervakning av marknader, tariffer som ger kostnadstäckning, etc.

5.3 Infrastrukturens roll i utvecklingen

Svenska och utländska studier pekar på viktiga samband mellan olika infrastrukturkomponenter. För att få full effekt kräver järnvägsinvesteringar ofta utbyggnad av anslutningsvägar liksom utrymmen för handelskontor och bostäder nära terminalerna. De starka inomregionala sambanden gör det naturligt att mycket av infrastrukturen i ett land anläggs underhålls och drivs av regionala eller kommunala myndigheter och företag. I Sverige är ansvaret för offentlig infrastruktur därför ganska jämnt fördelat mellan stat och kommun. Särskilt inom energi- och transportområdena är dock en betydande del av infrastrukturen och dess tjänster i privata händer. Historiskt växte såväl järnvägar och telekommunikationer som elkraft fram genom privata initiativ, men under 1900-talet har allt mera av infrastrukturen överförs till offentlig ägo. Skälen har varit lönsamhetsproblem i de privata verksamheterna men också en önskan att vinna stordriftsfördelar — inklusive möjligheten till taxesättning med olika sociala och regionala hänsyn — genom att skapa homogena nationella nät. För närvarande går emellertid tendenserna i andra riktningen: man söker på många håll återvinna effektiviteten i den infrastrukturella servicen genom att bryta upp de offentliga monopolen och locka in privat kapital och företagande i de delar som är affärsverksamhet snarare än myndighetsutövning. Ett sätt är då att skilja på ansvaret för de fasta anläggningarna t ex järnvägsnätet, respektive för rörelsen (tågen) och låta den senare bedrivas i privat regi och på marknadsmässiga villkor, i förhoppning att den skall bli bättre kundanpassad och mera kostnadseffektiv och därmed också kunna dra till sig privat kapital.

Ett annat skäl till privatisering av infrastrukturen är svårigheten att anpassa medelsanvisningen över offentliga budgetar till behovet av anläggningsskapital respektive underhållsresurser. När statens och kommunernas finanser utsätts för påfrestningar genom konjunkturnedgång, devalveringar eller stora prisförändringar kan infrastrukturen och särskilt dess underhåll lätt bli eftersatt. Budgettekniken kan också vara sådan att dylika eftersläpningar inte uppmärksammas förrän de tillåtit gå mycket långt.

Enligt den tidigare nämnda *Världsbanksstudien* är satsningar på infrastruktur nödvändiga för att få igång den ekonomiska tillväxten i många u-länder som upplevt ett årtionde av stagnation och tillbakagång. Trots att ekonomiska reformprogram lett till ett bättre utgångsläge för initiativ till ökad produktion och kapitalbildning i den privata sektorn har dessa ofta uteblivit på grund av infrastrukturens otillräcklighet. Därmed har u-länderna försuttit många tillfällen till teknisk förnyelse av sin infrastruktur och att delta i ett vidgat handelsutbyte.

Banken har också funnit att brister i infrastrukturens kvalitet ökar kostnaderna för företag och konsument genom tidsförluster och behovet av dyrbara ersättningsinvesteringar. Särskilt småföretag och låginkomsttagare missgynnas. Miljön utsätts ofta för skadeverkningar av dålig infrastruktur, t ex när nya anläggningar måste byggas för att kompensera

distributionsförluster av energi och vatten. Enligt bankens bedömning bör rehabilitering och underhåll ges högsta prioritet för att åstadkomma kvalitet och tillförlitlighet i infrastruktur tjänsterna, främst i Afrika, Latinamerika och Mellanöstern. Nyinvesteringar i kapacitetshöjande syfte är motiverade i Indien och Kina samt i snabbväxande ekonomier som Chile, Indonesien, Korea och Thailand. Av infrastrukturens delsektorer är telekommunikationer den som bör ha företräde vid planeringen av utvecklingssamarbetet för 1990-talet.

Banken efterlyser anpassad lägstakostnadsteknologi, en lokalt bemannad projektorganisation och ett optimalt utnyttjande av lokala konsulter och entreprenörer. Framförallt måste ett mera omsorgsfullt arbete läggas ned på att fastställa konsumenternas önskemål beträffande de tjänster som skall produceras. Ju mera dessa kan tillmötesgås, desto mera påverkas konsumenternas villighet att medverka i finansieringen av anläggningen, att betala för tjänsterna och att bidra till underhållet.

5.4 Svenskt bistånd till infrastruktur²

5.4.1 SIDA

Inom SIDA pågår sedan några år ett arbete för att utveckla den egna kunskapen om behov och möjligheter på infrastrukturområdet. Arbetet, som innebär en kombination av behovsanalys och inventering av det svenska mjuk- och hårdvarukunskaper, har resulterat i en serie strategier för samarbetet inom energi- och vattenområdena, telekommunikationer, vägar och stadsbyggnadsutveckling. Som bakgrund för strategierna anger SIDA att det trots allmän enighet om den stora betydelse som infrastrukturen har för ett lands ekonomiska och övriga utveckling saknas såväl teorier som praktiska metoder att fastställa den för landet lämpliga avvägningen mellan investeringar i olika delsektorer såsom vägar, skolbyggnader eller telekommunikationer.

Liksom Världsbanken har SIDA i sitt strategiarbete vidare funnit att det förekommit betydande felsatsningar när det gäller investeringar i och användningen av infrastruktur i u-länderna, speciellt i Afrika. Realkapitalets livslängd har förkortats och utnyttjandet hållits nere i förhållande till vad som borde varit fallet genom bl a bristande underhåll och låg effektivitet i produktionen av infrastrukturella tjänster. Bakom detta har legat en favorisering av nyinvesteringar, både hos makthavare i u-länderna och hos biståndsgivarna, liksom institutionella problem såsom dålig ledning av verksamheten och brist på teknisk personal. Många u-länder har därför lyft fram infrastruktur i sina ekonomiska anpassningsprogram, i syfte att få till stånd en effektivare offentlig sektor liksom mera dynamik i den privata.

² En sammanställning av SIDA:s resp BITS utbetalningar till infrastruktur, fördelat på sektorer och länder, budgetåren 1990-92 återfinns i bilaga 5.1.

Mycket av infrastrukturen kommer därmed att ligga i gränsområdet mellan å ena sidan verksamhet som närmast är av industriell natur och som småningom kommer att bli helt privatiserad och å andra sidan offentlig verksamhet av icke-kommersiell natur. Elproduktion och telekommunikationer är delsektorer som sannolikt kommer att förbli offentliga monopol under överskådlig tid, åtminstone i små och fattiga länder, men som också är inkomstgenererande och bör vara marknadsorienterade. De optimala lösningarna av ägandefrågorna och organisationen av infrastruktur-tjänster måste emellertid enligt SIDAS uppfattning sökas i de lokala förhållandena i varje enskilt land.

Resurser inom SIDAS landramar fördelas efter de behov som definieras i den fortlöpande dialogen mellan SIDA och mottagarländerna och avsätts därför inte ex ante till infrastrukturprojekt. Budgetåret 1990/91 utbetalades 746 miljoner kr till projekt som klassificerades som infrastruktur.

Ansvar för bistånd till infrastruktur ligger hos SIDAS infrastrukturbyrå. Byrån är uppdelad i fem sektioner, ansvariga för frågor rörande energi, transport/väg, transport/telekommunikationer, vatten respektive byggprojekt. Varje delsektion inom SIDAS infrastrukturbyrå svarar för utformningen av en informell policy för sitt respektive område. Generellt gäller att de svenska insatserna skall ha sin utgångspunkt i de biståndspolitiska målen liksom i mottagarländernas självständigt definierade behov. Vid utformningen av biståndsinsatserna tas även hänsyn till kompetensprofilen hos den svenska/nordiska resursbasen samt inte minst till SIDAS egna erfarenheter av bistånd till infrastruktur. I det följande redogörs för policy på några viktiga områden.

Transport och telekommunikationer

SIDAS bistånd inriktas främst på vägar, hamnar, järnvägar och telekommunikationer samt på planering för transport- och kommunikationssystem. Visst stöd utgår också till flygsektorn, postverksamhet samt till tjänstesektorn inom transport.

I enlighet med de övergripande målen prioriteras i allt högre grad utbildning och institutionell utveckling. Stöd till planering övergår nu från att tidigare ha inriktats på kompetensutbyggnad på nationell nivå, dvs regerings- och myndighetsnivå, till kompetensutveckling på en mer operativ (företags-)nivå. Upprustning och underhåll betonas starkare. Användandet av arbetsintensiva metoder uppmuntras där så är möjligt.

SIDA är inom denna sektor främst verksam i södra och östra Afrika. I SADCC-länderna,³ varibland åtta av de svenska programländerna återfinns, genomförs en mängd insatser för att förbättra transport och kommunikationer i syfte att främja regional integration och ett minskat beroende av Sydafrika. I detta utvecklingssamarbete medverkar bl a Världsbanken och de nordiska länderna. SIDA deltar bl a i upprustning och

³ Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Moçambique, Namibia, Swaziland, Tanzania, Zambia, Zimbabwe

underhåll av vägnätet i landsbygdsområdena, med utbildning av teknisk personal och uppbyggnad av institutionell kapacitet som viktiga komponenter. Utvecklingssamarbete rörande telekommunikationer är främst inriktat på institutionsstöd och utbildning, för att underlätta och stödja omorganisation av en ofta ineffektiv telesektor.

Energi

Under 1989 utarbetade SIDA en ny policy på energiområdet. Främst ansågs det väsentligt att utvecklingssamarbetet inom detta område i högre grad riktades mot miljöaspekter. För 1990-talet prioriteras därför ökad effektivitet i energianvändningen, liksom institutionell utveckling och kompetens för planering, drift och underhåll. Nyinvesteringar skall föregås av utvärderingar som analyserar huruvida mottagarlandets institutionella kapacitet är tillräckligt för att en insats skall vara meningsfull, och som även noggrant belyser förväntade konsekvenser för miljön. Kraftverk skall stödjas genom samarbete med berörda institutioner, myndigheter och företag för att finna lämplig avvägning mellan investeringsstöd och bidrag till kompetensutveckling inom planering, drift och underhåll. Vidare skall hushållens energianvändning ingå som en integrerad del i utvecklingsprogram.

Planerings- och strategiarbete finansieras till stor del genom SIDAS särskilda energiprogram, vilket syftar till att definiera långsiktiga strategier för utveckling av nya metoder. I sina programländer ger SIDA även stöd till ESMAP.⁴ Världsbankens och UNDPs program för institutionsutbyggnad inom energisektorn. Sektorstrategier utformas härigenom för Namibia, Nicaragua, Uganda och Vietnam, liksom för hushållsenergi i Botswana, Guinea Bissau och Laos.

Miljöeffekter och alternativ energi uppmärksammas bland annat genom ett samarbete med Stockholm Environment Institute, genom vilket SIDA finansierar studier och utvecklingsprojekt som bedöms som relevanta inom detta område.

Vatten

Det övergripande målet för SIDAS vattenstrategi är att stödja uppbyggnaden av mottagarlandets förmåga att åtgärda brister i vattenförsörjningen, vad gäller både kvalitet och kvantitet. På lång sikt är målet att förbättra situationen för de som främst drabbas av brister i vattenförsörjningen — de allra fattigaste och då särskilt kvinnor och barn.

SIDA prioriterar att förbättra vattentillgången på landsbygden, att belysa och integrera hälso/hygienaspekter liksom kompetensutveckling och kunskapsöverföring i sina program, avseende hälso- och hygienutbildning, både för användarna och för berörda myndigheter och företag.

Allt större vikt läggs vid att rusta upp befintliga system och även vid att involvera användare och ansvariga på lokal nivå. Decentraliserade besluts-

⁴ Energy Sector Management Assistance Programme

och styrsystem uppmuntras. Ett huvudsyfte är att öka medvetandet och bygga upp kapacitet på lokal nivå, så att vattenkonsumenterna av egen kraft kan förbättra sin vattenförsörjning och sanitetssituation på ett varaktigt sätt.

Vattensektionens samarbetspartners är främst mottagarländernas regeringar, men biståndet kanaliseras ofta direkt till lokal nivå bl a genom lokala och svenska frivilligorganisationer. Samordning mellan olika biståndsgivare på internationell nivå har länge pågått. De nordiska givarna har ett nära samarbete och har tillsammans med WHO, UNICEF och Världsbanken utformat ett policysamarbete på området.

Byggnads- och bostadssektorn

SIDAs insatser inom byggsektorn ingår ofta som en integrerad del av SIDAs övergripande program inom hälsa, utbildning eller industri. Byggsektionen fungerar då som ett slags intern konsult för tvärsektoriella byggnadsprojekt. Utöver dessa insatser kanaliseras SIDAs stöd till utvecklingsprogram för urbana områden genom byggsektionen. Detta innebär utformning av allmänna riktlinjer för bistånd till urbana områden, bostadsfrågor och multisektorprojekt.

SIDAs stöd till **stadsområden** har hittills inriktats på Latinamerika. I Costa Rica genomförs sålunda ett program för socialt bostadsbyggande för att förbättra levnadsförhållanden i stadsområden. Avsikten är att i gälligaste mån förbättra befintlig infrastruktur snarare än investera i nybyggnationer. Vidare understryks betydelsen av att använda lokala resurser, både vad gäller byggnadsmaterial och mänskligt kapital. Socialt bostadsbyggande stöds också i Chile och övervägs för Bolivia.

Tvärsektoriella byggprojekt koncentreras till utbildnings-, hälso- och jordbrukssektorn. Nu inriktas dessa insatser i allt högre grad på upprustning och underhåll snarare än nybyggnationer och på att i gälligaste mån engagera lokalbefolkningen i projektens planering och konstruktion.

5.4.2 BITS⁵

BITS fungerar primärt som finansiär av kontrakt som ingåtts mellan en part i ett mottagarland och svenska leverantörer av varor och tjänster. BITS insatser inom det tekniska samarbetet och i än högre grad kreditverksamheten har stark koppling till infrastrukturella projekt. Flertalet av BITS samsamarbetsländer tillhör kategorin medelinkomstländer med en inkomstnivå per invånare mellan 1 000 och 2 000 USD.

Tekniskt samarbete

BITS verksamhet styrs här av dels efterfrågan, dvs u-ländernas självständigt formulerade behov och prioriteringar, och dels utbudet, dvs den konkurrenskraftiga svenska resursbasen. Utgångspunkten för varje insats

⁵ Här bortses från BITS insatser i Öst- och Centraleuropa

är en förfrågan från mottagarlandet (via dess planeringsministerium el dyl) samt bedömningar av de utvecklingseffekter projektet kan förväntas generera. Insatserna skall främst inriktas på kunskapsöverföring och institutionsuppbyggnad, fungera som investerings- och beslutsunderlag, behandla metod- och systemutveckling, och/eller syfta till höjd teknikkompetens och effektivisering av produktionsprocesser. Tekniskt samarbete blir ofta en komponent i en större helhet och kan vara aktuellt mycket tidigt i ett investeringsprojekt, dvs under planerings- och beslutsfasen (inkl upphandling), men kan också komma ifråga t ex såsom utbildning av driftspersonal.

Efterfrågestyrningen innebär att resurser inte öronmärks för infrastruktur som sådan. Däremot leder bindningen till den svenska resursbasen till en inriktning på energifrågor, transport och telekommunikationer. Ett flertal insatser på infrastrukturområdet syftar till miljöförbättringar, bl a genom vatten- och energiprojekt.

Projekten inom det tekniska samarbetet finansieras regelmässigt genom kostnadsdelning mellan BITS och beställare i aktuella samsamarbetsländer. I vissa fall svarar de senare för upp till hälften av projektets utländska kostnader och för hela den lokala kostnaden.

BITS samarbetar inom det tekniska samarbetet med ett flertal internationella organ. Bl a har flera BITS-finansierade investeringsstudier använts som beslutsunderlag av Världsbanken. Vidare förekommer samarbete med utvecklingsbanker, särskilt Afrikanska Utvecklingsbanken, där BITS finansierar användandet av svenska experttjänster. Totalt har BITS under de två senaste budgetårens tekniska samarbete finansierat 38 insatser inom energiområdet till en kostnad av ca 104 miljoner kr samt 18 insatser inom transportsektorn värda 22,5 miljoner kr. Sex telekommunikationsprojekt har fått bidrag med totalt 6,3 miljoner kr. Inom delsektorn miljö har 28 insatser till en kostnad av 49 miljoner kr gjorts. Allt som allt har BITS tekniska samarbete 1990/91 – 1991/92 således omfattat 90 insatser i 23 länder som fått svenska bidrag med drygt 180 miljoner kr.

Internationella kurser

De internationella kurserna syftar till att möjliggöra kunskapsöverföring och träning inom sådana områden som bedöms generera utvecklingseffekter och där Sverige har ett etablerat kunnande att erbjuda. Från att ha varit koncentrerade till tekniska områden med förankring i svensk industri planeras kurserna i allt högre grad behandla miljö- och demokratifrågor. Betoningen på infrastruktur kan därför i framtiden minska. Dock har infrastruktur som andel av utbetalningarna ökat: 1986/87 var ca 30 % av totala utbetalningar att hänföra till energi, transport eller telesektorn. Motsvarande siffra för 1990/91 var 38 %.

U-krediter

Infrastrukturbistånd genom BITS kanaliseras till övervägande del genom systemet för u-krediter. U-krediter kan beviljas kreditvärdiga länder.

Bland dessa kan ingå länder med vilka BITS bedriver tekniskt samarbete (BITS-länder), SIDA:s programländer eller andra utvecklingsländer vilkas utvecklingspolitik bedöms överensstämma med Sveriges prioriteringar. Kreditvärdigheten bedöms i samarbete med Exportkreditnämnden (EKN) i enlighet med de riktlinjer som tillämpas för kommersiella krediter. Kravet är vidare att krediter skall finansiera insatser av svenska företag som vunnit kontraktet i internationell konkurrens och där projektet bedöms ha utvecklingseffekter i linje med Sveriges biståndsmål. U-krediter är liksom tekniskt samarbete i hög grad efterfrågestyrda och BITS medverkar inte i projektens utformning. Krediter beviljas först till färdiga kontrakt och det fulla ansvaret för projektets utformning och genomförande åligger mottagaren. Å andra sidan kontaktas ofta BITS av svenska företag som vill meddela att de deltar i upphandling och har goda förutsättningar att vinna ett kontrakt, varvid BITS kan påbörja utvärderingen av projektet redan innan kontraktet vunnits. Biståndsinsatsen består av två komponenter: en anslagsfinansierad räntesubvention och ett risktagande genom garantier. Hittills har kostnaderna endast utgjorts av räntesubventioner då inga betalningsinställelser ägt rum. BITS debiterar en premie för garantier baserad på EKNs aktuella normer. Premierna samlas i en särskild reserv för skaderegleringar som f n uppgår till 500 miljoner kr. Garantin gäller dock mot biståndsanslaget, till skillnad från EKN-garantierna. Själva krediten lämnas av en svensk bank efter förhandling med låntagaren och refinansieras vanligtvis hos Svensk Exportkredit AB. Systemet bygger på ett långtgående utnyttjande av befintlig svensk kapacitet.

Kreditgivningen har till nära 100 % avsett BITS- och SIDA-länder. För en total kreditvolym på ca 11 miljarder kr som t o m budgetåret 1991/92 lämnats för att finansiera konkurrenskraftig svensk export till olika projekt i utvecklingsländer har ca 3,6 miljarder kr tagits i anspråk av biståndsmedel för att reducera låntagarens räntekostnader. En förhållandevis begränsad användning av biståndsmedel har på så vis kunnat möjliggöra ett tre gånger så stort kapitalflöde från de internationella finansmarknaderna.

Uppskattningsvis 80 % av utbetalningarna av u-krediter under de senaste tio åren har gällt insatser relaterade till infrastruktur, varav 45 % energi och 35 % telekommunikationer och transport. Ca 15 % av de krediter som hittills lämnats har finansierat s k mjukvara, avseende utbildning, teknisk assistans, licenser m m. Under perioden 1990/92 utbetalades 2,3 miljarder kr för projekt inom infrastruktur. Största andelen krediter inom infrastrukturområdet har beviljats Indien gällande energiprojekt och Kina för telekommunikationer, liksom till projekt rörande telekommunikationer och energi i Algeriet.

Ofta sker kreditfinansiering parallellt med andra biståndsgivare. I några av SIDA:s afrikanska programländer, liksom i Indien, har energiprojekt finansierats gemensamt med SIDA, där SIDA då bidrar med gåvobistånd. Vidare förekommer visst samarbete med DANIDA och NORAD. Vad gäller internationella biståndsorgan har ett flertal energiprojekt finansierats parallellt med Världsbanken. Såväl energi- som telekommunikationspro-

jekt har i flera fall finansierats i samarbete med den asiatiska eller den afrikanska utvecklingsbanken.

5.4.3 SAREC

SARECs uppgift är tvåfaldig: dels att producera forskningsresultat relevanta för socialt och ekonomiskt hållbar utveckling i berörda länder och dels att producera bra forskare och forskningsmiljöer. Härigenom ges SAREC möjlighet att verka inom infrastrukturområdet såväl genom forskningsinsatser som genom stöd till vetenskaplig infrastruktur, såsom fungerande bibliotek, laboratorier m m.

SARECs insatser för forskning inom infrastrukturområdet är begränsade och domineras av stöd till energisektorn, bl a genom AFREPREN, the African Energy Policy Research Network. Detta initiativ sammanlänkar 16 länder i södra och östra Afrika och programmet innefattar tekniskt inriktad forskning mot t ex alternativ energi liksom forskning inriktad på institutionsstöd. En utredning genomförs rörande transport och kommunikation i syfte att definiera vilken typ av forskning i Sverige och mottagarländerna som bör prioriteras inom detta område. Liksom för infrastrukturbistånd i övrigt ökar betoningen på forskning kring rehabilitering/underhåll och policyfrågor.

Inom vetenskaplig infrastruktur ges stöd till bibliotek m m, främst inom ramen för det bilaterala samarbetet, vilket 1991/92 uppgick till ca 30 % av den totala anslagsanvändningen.

5.4.4 SwedeCorp

SwedeCorps insatser rör näringslivsstöd och då främst kunskapsöverföring inom management, småföretagsutveckling och privatisering. Genom aktiebolaget Swedfund görs riskkapitalinvesteringar i samriskföretag tillsammans med svensk och lokal partner. Investeringsverksamheten skall främja insatser där den svenske partnern har ett intresse för långsiktig närvaro i landet. Dessa förutsättningar ger SwedeCorp begränsat utrymme för insatser inom infrastrukturprojekt. Det står å andra sidan klart att en väl fungerande infrastruktur är en förutsättning för den verksamhet som SwedeCorps målgrupp bedriver.

Beträffande **investeringsverksamheten** kan Swedfund delta i infrastrukturprojekt då det finns en svensk partner med långsiktigt intresse i driftsfasen. Inom den **näringslivsfrämjande verksamheten** är avsikten att SwedeCorp skall utveckla kunskap om bolagisering och privatisering för att kunna spela en roll vid den fortgående privatiseringen av statlig verksamhet i mottagarländerna.

5.5 Den svenska resursbasen

I biståndsorganisationsutredningens betänkande "Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd" (SOU 1990:17) diskuteras utförligt de olika roller som aktörerna i utvecklingssamarbetet spelar. Utredningen ställer i centrum för uppmärksamheten **mottagarlandets resursbas** som en sammanfattning av den potential av naturresurser, mänskligt och fysiskt kapital, institutioner och system etc som skall utvecklas i samverkan med resursbasen i andra länder.

Att fokusera på mottagarlandets resursbas och dess utnyttjande innebär bl a villighet hos biståndsgivaren att anlita lokala konsulter, där detta är motiverat av kostnadsskäl och/eller i utbildningssyfte, för att bygga upp nationell eller regional bransch- och sektorkompetens. På ett tidigt stadium bör mottagarlandet få hjälp att skapa kapacitet för att självt upphandla aktörer ur den externa resursbasen och samarbeta med biståndsgivarna. Detta är särskilt viktigt när landet står inför stora och kostsamma infrastrukturella satsningar.

Den externa resursbasen (ERB) är alla de kunskaper, produkter, rutiner, institutioner, myndigheter, företag och individer som mottagarlandet behöver ha tillgång till för sin utveckling. Enligt de nya perspektiven i biståndet bör aktörerna från ERB ha som huvudman en operativ myndighet eller företag i mottagarlandet, t ex ett vägverk till vilken ERB-aktören kan fungera som konsult, snarare än en biståndsmyndighet i givarlandet eller ett planministerium hos mottagaren. ERB-aktörens förmåga att tillsammans med sin samarbetspart utveckla relevant kunskap är den avgörande faktorn för att uppnå varaktiga resultat. Detta kräver långsiktighet och kontinuitet i båda parter engagemang och hög kompetens, både yrkesmässigt och administrativt, hos ERB-parten, såväl i fältarbetet som i organisationens högkvarter. En bra ERB-part skall ha insikt inte bara i mottagarlandets problem utan också i hur problemen tett sig och lösts i andra u-länder som kommit längre i utveckling än det aktuella mottagarlandet. Att känna till och kunna koppla in resurspersoner från sådana länder i samarbetet är en fördel. På ERB-parten måste också ställas kravet att samarbetet skall bedrivas så att en utfasning inom rimlig tid känns möjlig och önskvärd för alla inblandade.

Ur de flesta u-länders synvinkel utgör naturligtvis **den svenska resursbasen (SRB)** en mycket liten del av den externa. För de svenska biståndsmyndigheterna är det å andra sidan ett självklart ansvar att utveckla och utnyttja SRB. Från att i biståndets barndom ha varit relativt liten har den u-landserfarna SRB kraftigt vidgats under senare år.

Men SOU 1990:17 konstaterar att det kan vara svårt för många myndigheter, företag och enskilda att påta sig den nya roll som biståndet kräver. Större reellt inflytande och självständighet i agerandet erbjuds, men till priset av ökat ansvar och krav att ge prioritet åt långsiktiga engagemang som samarbetspartner med ett u-land, något som kan komma i konflikt med ordinarie arbetsuppgifter.

Utredningen har genomfört ett betydande antal intervjuer med representanter för svenska företag och banker i syfte att få deras bedömning av det hittillsvarande infrastrukturbiståndet och möjligheterna att öka det i framtiden. De svenska företag som har erfarenhet av att arbeta nära kunder i u-ländernas infrastruktur har därvid understrukit att framgång i denna uppgift förutsätter vilja och förmåga till "lärande samverkan", med grund i mottagarens upplevda behov lika mycket som i det svenska företags erfarenhet. Egenskaper som tålamod, lyhördhet, påhittighet, diplomatisk finesse etc anses ha stort värde. Särskilt vad gäller utbildning får man ofta räkna med att avsevärt mera än den sedvanliga leveransutbildningen blir nödvändigt. I vissa fall kan en permanent yrkesskola behöva inrättas. Ofta finns också ett stort behov av att skapa goda rutiner för underhåll liksom förbättrad kapacitet för upphandling etc.

Svenska företag med verksamhet inom infrastrukturen har ofta en fördel genom sin erkänt goda förmåga att skapa bra samarbete mellan konsulter, entreprenörer och leverantörer i internationella projektteams. Men det är bara ett fåtal som har kapacitet och erfarenhet nog att ta en ledande roll i stora projekt. Svenska företag är också dyra i internationella sammanhang. Detta kan motverkas genom att de går tillsammans med företag i länder med lägre kostnader, antingen företag från mottagarlandet, vilket är att föredra ur utvecklingssynpunkt, eller från ett annat u-land. De svenska företagens konkurrenskraft bekräftas när de kan vinna kontrakt finansierade av andra biståndsgivare, i första hand de multilaterala organisationerna (FN-organen, Världsbanken/IFC, de regionala utvecklingsbankerna).

Med den inriktning mot breda sektorsstöd, policyutveckling och institutionsbyggande som nu är aktuellt för många programländer, snarare än avgränsade investeringsprojekt, har de större entreprenad- och verkstadsföretagen svårt att axla ett mer övergripande ansvar. En handfull efter svenska förhållanden stora konsultföretag och några mindre konsultgrupper står å andra sidan beredda att ta på sig mer uppgifter. Särskilt de senare är dock mycket beroende av en kompetent upphandlande och stödjande kapacitet hos biståndsmyndigheterna.

En kategori av konsultföretag med viktiga roller i infrastrukturbiståndet är de k "SWED-bolagen", som är dotterbolag till affärsverk eller myndigheter med uppdragsverksamhet. Swedpower är sålunda "dotter" till Vattenfall, SweRoad till Vägverket och Swedtel till Televerket. Även Posten, Statens Järnvägar, Luftfartsverket m fl har sådana företag — i allt uppgår de till ett tiotal. Vissa av dem har varit mycket framgångsrika som mäklare mellan den svenska resursbasen, i första hand den egna myndigheten/affärsverket, och samverkansprojekt i u-länder, i huvudsak finansierade av SIDA och BITS. De har kunnat tillhandahålla resurspersoner som haft aktuell fackkunskap och förmåga att lyckas med sina fältuppdrag. Genom att företagen haft låga fasta kostnader — de anlidade resurspersonerna har efter tjänstgöring i SWED-företaget återgått till ifrågasvarande affärsverk — har de också kunnat offerera konkurrenskraftiga priser för sina projektstu-

dier, rådgivning och utbildning och bl a tecknat flera kontrakt med Världsbanken och regionalbankerna. Genom att använda bolagsformen har man kunnat möta önskemål från uppdragsgivare på ett snabbare och smidigare sätt än t ex myndigheter på samma fackområde i de andra nordiska länderna.

Vid samtal med konsultföretagen har ett antal önskemål framkommit beträffande samarbetet med biståndsmyndigheterna. Såunda anses tvååriga kontrakt som alltför korta för att kunna medge en rättvisande utvärdering av konsultens insatser med hänsyn till att projekten ofta har en tidshorison av fem till tio år. Kontrakten borde löpa på tre till fem år och beslut om eventuell förlängning kunna träffas i god tid före avtalets utgång. SIDA anses ha kvalificerad personal men kompetensspridningen är stor och omsättningstakten på tjänsterna för hög. De mindre konsultföretagen anser att de skulle ha lättare att tävla om uppdrag och snabbare växa till "en kritisk massa" för större samarbetsuppgifter om biståndsmyndigheterna accepterade att yngre handläggare fick ingå i uppdragsteamerna som assistenter till seniorkonsulterna, något som skulle göra arbetet effektivare och kunna ha en betydelsefull upplärningseffekt.

Tillsammans utgör den u-landserfarna gruppen av svenska tillverknings-, entreprenad- och konsultföretag en viktig resursbas som skulle kunna utnyttjas mera för bistånd på infrastrukturområdet.

Inte minst inom SWED-bolagen har en betydande erfarenhet samlats av de problem som möter utvecklingen av infrastruktur i utvecklingsländerna. Mycket av detta material borde kunna bearbetas och tjäna som underlag för ett vidgat och effektivare samarbete med utnyttjande av såväl privata som offentligt ägda företag. En tanke som framförts av ett av SWED-företagen är att en särskild professur borde inrättas för forskning kring utvecklingssamarbetet inom infrastrukturen, med tyngdpunkt på institutionsbyggandet och underhållsproblematiken.

Även om infrastrukturinvesteringar fortfarande är huvudsakligen en offentlig angelägenhet i stora delar av u-världen så finns det en klar rörelse mot ökade inslag av privat finansiering och en framväxt av nya finansiella tekniker för att hantera privatisering av ägande och drift. Investeringen kan såunda finansieras med s k BOT-teknik,⁶ eller dess utnyttjande kan lämnas ut på koncession. Bl a i Asien är det vanligt att affärsverken finansierar sig genom obligationsemissioner och i Latinamerika finns särskilda banker för utlåning till infrastruktur. Privatisering av existerande infrastruktur, via bolagisering av affärsverk och försäljning av aktier till allmänheten, förutsätter en existerande kapitalmarknad, försäkringsväsen, etc. Ett välutvecklat finanssystem kan bara skapas om de monetära och reglerande myndigheterna (centralbank och finansinspektion) har tillräcklig mognad. Relationerna mellan staten och affärsverken kan smidigt utvecklas mot privatisering bara om finansdepartement och underlydande myndigheter kan medverka med lagstiftning, kontosystem, värdering av

⁶ Build, Operate, Transfer — det finns ett flertal varianter av detta grundkoncept.

skulder och tillgångar, etc. I många länder sker kapitalanskaffningen för infrastrukturen genom offentlig upplåning varefter medlen vidarelånas till affärsverken genom finansmyndigheterna. Den efterfrågade kompetensen hos den svenska resursbasen på finansområdet finns såväl i den offentliga som i den privata sektorn. Däremot saknas i stort sett de mäklarorgan som SWED-företagen utgör på sitt område. Myndigheterna själva anser sig inte ha resurser att påta sig engagemang med den bredd och långsiktighet som biståndet kräver och som kunde komma i konflikt med deras huvudroll i svensk ekonomisk politik.⁷ För några av dem kunde ett gemensamt "SWED-bolag" utgöra en lösning ("Swedfinance"). Eventuellt kunde banker, försäkringsinstitut etc inbjudas att delta i bolaget, som självfallet också skulle vara oförhindrat att ingå kontrakt med finansiering inte bara med de svenska biståndsmyndigheterna, främst SIDA, BITS och SwedeCorp, utan även andra finansiärer — nordiska, europeiska eller multilaterala.

5.6 Biståndsmyndigheternas roll

Givet de rollförväntningar som ställs på de svenska biståndsmyndigheterna, vilka kapacitets- och kompetensmässiga förutsättningar har de att uppfylla dem inom infrastrukturens område? Uppenbart är att alla myndigheterna behöver kunna bedöma föreslagna samarbetsområden och projekt utifrån deras sannolika förmåga att motsvara de krav som de fem biståndspolitiska målen uppställer. Det kräver ofrånkomligen tillgång till viss sektorkompetens och en betydande insikt i mottagarlandets förhållanden. Medan BITS i stor utsträckning förlitar sig på konsulter för denna typ av bedömning har övriga myndigheter mera sökt ha tillgång till kompetens "in house". Bakgrunden är naturligtvis att BITS generellt arbetar i "lättare" miljöer (kompetent mottagarförvaltning) och med en erfaren svensk resurspartner som man ofta haft ett långvarigt samarbete med. I de fattiga länder där särskilt SIDA arbetar saknas vanligen dessa förutsättningar, och myndigheten får därför lägga ner betydligt mera tid och kraft på att utvärdera samarbetsförslag. Det ligger också i infrastrukturens karaktär att insatser inom sektorn svårigen kan bedömas utan en helhetssyn på landets behov, hur övriga sektorer påverkas och hur relationerna ser ut till andra delsektorer än den där bistånd övervägs. Här gäller också det långa perspektivet — det är ofta mycket svårt att beräkna hur lång tid ett investeringsförlopp inom infrastrukturen kan ta, eftersom många problem kan dyka upp under resans gång. Flexibilitet inom resursramarna är därför nödvändig, särskilt om mottagarlandet har att samordna ett flertal givare kring ett antal stora program eller projekt.

Förutom teknisk kompetens inom delsektorn — energi, tele, vägar etc —

⁷ Nyligen har såväl riksbanken som riksgäldskontoret avböjt att agera genomförandekonsult för SIDA-finansierade projekt i vissa afrikanska programländer. Finansinspektionen har med stor tvekan åtagit sig en begränsad arbetsuppgift.

krävs kunskande inom projektanalys och kapacitet att företa såväl företags ekonomiska lönsamhetskalkyler som samhällsekonomiska nyttokostnadsberäkningar. Speciellt behövs numera rätt avancerade insikter i finansieringsfrågor, både när det gäller investeringar och i fråga om drift och underhåll. Till detta kan också höras insikter i associations- och ägandeförhållanden såsom bolagisering och privatisering.

Förmågan att bedöma biståndsbehov och projektrisker måste också vara kopplad till en god insikt om i vilken resursbas de bästa samarbetskomponenterna är att finna och att kunna upphandla och styra lämpliga företag, institutioner och enskilda i den svenska och internationella resursbasen. I de fall där anbudsupphandling äger rum – speciellt om den skall följa Världsbankens regler – behövs särskilda kunskaper.

I dagsläget redovisar SIDA:s infrastrukturbyrå drygt 30 tjänster, varav ungefär hälften är besatta med ingenjörer, flertalet med mångårig erfarenhet från u-landsarbete, och fyra civilekonomer med erfarenhet från näringslivet. Byrån får bedömas ha tillräcklig numerär kapacitet för det infrastrukturbistånd som kan bli aktuellt för SIDA:s del, inom och utanför landramarna. Däremot skulle kvaliteten på dess arbete kunna höjas genom att omsättningshastigheten på teknikertjänsterna nedbringades. Några av tjänsterna borde också omvandlas så att det blir möjligt att till dem rekrytera seniora handläggare med erfarenhet av arbete på managementnivå i det svenska näringslivets utlandsverksamhet. SIDA skulle därigenom kunna förstärka sin specialistkompetens beträffande marknadsanalys, finansiering, underhåll och drift av infrastruktur, reglerings- och kontrollfrågor m m. Den kompetens som SIDA därmed skulle kunna förvärva behövs såväl för upphandling, styrning och utvärdering av insatser från den svenska resursbasen som för den rådgivande roll i förhållande till ledningen för mottagarländernas tekniska myndigheter och affärsverk som SIDA har att spela. Den skulle också kunna medverka till den kompetensutveckling för personalen i allmänhet för vilken SIDA erhållit särskilda medel. För sådana befattningar bör marknadsmässiga lönevillkor kunna övervägas. Detta kräver prioriteringar i SIDA:s löne- och anställningspolitik som gör det möjligt att rekrytera och behålla lämplig personal för infrastrukturbyråns arbetsuppgifter.

BITS förstärker i dagsläget sin personal, främst för handläggning av u-krediterna. BITS arbetssätt kräver god kompetens vad beträffar finansiering och projekthantering samt erfarenhet av utvecklingssamarbete. Kännedom om de multilaterala utvecklingsbankernas funktionssätt blir allt viktigare. Förmågan att tillsammans med mottagarlandet bedöma den svenska resursbasens konkurrenskraft måste tillmätas stor betydelse i de fall där internationell anbudsupphandling inte tillämpas.

SARECs stöd till forskning har som nämnts huvudsakligen varit inriktat på andra områden än infrastruktur. En viss expansion på detta fält kan väl motiveras utifrån de stora forskningsbehov som påvisats. SAREC borde ha goda förutsättningar att spela en framträdande roll i en internationell

kraftsamling ifråga om infrastrukturforskning och kan på sikt behöva förstärka sin kapacitet i detta syfte.

För SwedeCorp har infrastrukturen och dess tjänster hittills spelat en mindre roll. Allteftersom avregleringen av energi-, transport- och kommunikationstjänster fortskrider i u- och östländer, liksom bolagisering och privatisering, blir SwedeCorps speciella kompetens när det gäller start av enskilda företag samt deras drift, bemanning och finansiering alltmer relevant inom biståndet till infrastruktur. Särskilt underhållsservicen utpekas som speciellt lämpat för enskilda företag, t ex inom telesektorn. IFC har inrättat en särskild avdelning för infrastrukturprojekt för att kunna bättre tillgodose sina kunders intressen. Även där inga dramatiska förändringar av ägarförhållanden sker kan brist på kompetens i företagsledning vara en kritisk faktor som SwedeCorp kan avhjälpa. Det kan förutsättas att SwedeCorp noga följer utvecklingen i de länder varmed man samarbetar och till statsmakterna framställer de förslag och resurskrav som må vara motiverade, inklusive eventuell förstärkning med personal specialiserad på tjänsteföretag snarare än tillverkande industri.

5.7 Det nya consensus-beslutet

Inom ramen för den s k consensus-överenskommelsen, som träffats inom OECD beträffande subventionerade exportkrediter, har parterna⁸ förbundit sig att följa vissa regler som även omfattar s k mjuka krediter, dvs exportkrediter som innehåller ett visst gåvoelement vilket är avsett att komma mottagarlandet till godo. BITS u-krediter, vilka till ca 80% används för infrastrukturella sektorer, berörs följaktligen av dessa regler.

I december 1991 enades parterna om att skärpa reglerna i överenskommelsen, vilken hade kommit att kritiserats för att inte i tillräcklig grad motverka snedvridande effekter på den internationella handels- och konkurrensstrukturen. Sådana krediter skall sålunda inte användas för länder och/eller projekt som borde kunna finansieras på marknadsvillkor. Härigenom vill man undvika att mjuka krediter används när kommersiella krediter finns tillgängliga. Detta minskar de bundna u-krediternas snedvridande effekter. Parterna har därför enats om att tydligare gränsdragningar är nödvändigt. Den nya överenskommelsen lägger tyngdpunkten på begreppet "commercial viability". Huvudtanken är att projekt (i offentlig sektor såväl som privat) som kan anses vara "commercially viable", dvs lönsamma enligt företagsekonomiska kriterier, borde kunna dra till sig riskvilligt kapital på marknadsmässiga villkor och därför inte vara i behov av finansiering med mjuka krediter. Enligt tidigare regler skall mjuka krediter innehålla minst 50% gåvoelement, beräknat på 10% diskonterings-

⁸ Australien, Finland, Japan, Kanada, Nya Zeeland, Norge, Sverige, Schweiz, USA, Österrike samt medlemmarna i Europeiska Gemenskapen.

ränta, för de minst utvecklade länderna (MUL-länder), och minst 35 % för övriga utvecklingsländer.

De nya reglerna, vilka trädde i kraft i februari 1992, får inte verka på samtliga typer av mjuka krediter. Det är därför fortfarande möjligt att ge u-krediter om:

- Kreditbeloppet understiger SDR 2 miljoner.
- Gåvoelementet i finansieringspaketet överstiger 80 %.
- Mottagarlandet räknas till de minst utvecklade länderna (och kreditens gåvoelement överstiger 50 %).

Följaktligen kommer de nya reglerna att beröra länder över MUL-gränsen. De viktigaste aspekterna kan sammanfattas enligt följande (se även tabell 5.1):

- U-krediter får inte lämnas till länder vilkas BNP/capita år 1990 översteg USD 2.645 (dvs länder som inte är berättigade till Världsbankens 17-20 års lån).
- För länder som inte klassificeras som MUL-länder men med en BNP/capita under den övre gränsen gäller att u-krediter inte får lämnas för projekt som bedöms som "commercially viable". Härmed avses alltså projekt som med marknadsmässig prissättning kan förväntas generera tillräckliga inkomster för att täcka drifts- och kapitalkostnader. För att projektet skall vara "commercially viable" skall det dessutom kunna fastställas att det är sannolikt att projektet kan finansieras på marknadsmässiga villkor.
- Om någon part önskar erbjuda u-kreditfinansiering för projekt som överstiger SDR 50 miljoner men där kreditens gåvoelement samtidigt understiger 80 % skall konsultationer mellan parterna alltid äga rum.
- Rutiner och regler för notifiering och konsultation mellan parterna förstärks.

Det finns möjligheter till undantag från de nya reglerna, t ex om parterna efter konsultation gemensamt kan fastslå att projektet är lämpat för u-kreditfinansiering även om det formellt strider mot överenskommelsen. Även om konsultationer inte skulle utmynna i ett sådant godkännande, kan det land som önskar erbjuda kreditfinansiering ändå göra det om det samtidigt med ett brev till OECDs generalsekreterare anför övergripande icke handelsrelaterade nationella skäl som motiv för krediten.

Trots att de nya reglerna tydligt visar i vilken riktning man önskar gå, råder viss osäkerhet kring tolkningen av begreppet "commercial viability" som utgör själva grundvalen för de nya reglerna. Klart är att industriprojekt som regel betraktas som företagsekonomiskt lönsamma och därför inte kan godkännas för mjuka krediter. Vad gäller infrastrukturella projekt, kan det vara svårare att avgöra huruvida ett projekt skall anses vara företagsekonomiskt lönsamt eller ej. Inte minst har ju utvecklingsländernas infrastruktur till övervägande del uppbyggts och drivits som offentliga monopol med reglerade tariffer, där man inte tillämpat lönsamhetskalkyler i marknadsmässig mening. Vidare saknas ännu metoder för att tillfredsställande kartlägga och beräkna de samhällsekonomiska vinsterna av infrastrukturala

Tabell 5.1. Consensus-överenskommelsen rörande mjuka krediter

Projekt understigande SDR 2 miljoner -Tillåtet-	Länder med BNP/capita överstigande USD 2465 (1) -Ej tillåtet- (3)		
	Projekt som klassas som "Commercially Viable" -Ej tillåtet-	Projekt som klassas som "Non-Commercially Viable" -Tillåtet- minst 35% gåvoelement (2)	Projekt överstigande SDR 50 miljoner där kreditens gåvoelement understiger 80% -Konsultation obligatorisk-
Projekt där kreditens gåvoelement överstiger 80% -Tillåtet-			
Projekt i de minst utvecklade länderna (MUL-länder) -Tillåtet- minst 50% gåvoelement (2)			

(1) Övre gräns (1990) för Världsbankens 17/20 års lån

(2) Enligt tidigare överenskommelser

(3) Såvida de ej understiger SDR 2 milj eller har ett gåvoelement om 80%

rela investeringar. Det kan sålunda vara motiverat att ta hänsyn till sektorn som helhet och inte endast till det enskilda projektets lönsamhet.

Det ter sig inte möjligt att utan en noggrann granskning av ett projekt fastställa huruvida det är "commercially viable". Ett antal projekt har redan blivit föremål för konsultationer i OECD. Avsikten är att upprätta

Tabell 5.2. Projekt som tagits upp för konsultationer i OECD

Kreditgivare	Mottagarland	Projekt	Beslut efter konsultationer
Spanien	Filippinerna	Elektrifiering	Ej företagsekonomiskt lönsam - u-kredit godkänd
Italien	Argentina	Generatorer	Inga slutsatser beträffande företagsekonomisk lönsamhet
Finland	Kina	Teletransmission	Företagsekonomiskt lönsam, men u-kredit lämnad efter anförande av särskilda nationella skäl
Japan	Indien	Värmekraft	Inga slutsatser beträffande företagsekonomisk lönsamhet
Australien	Malaysia	Elektrifiering	Ej företagsekonomiskt lönsam - u-kredit godkänd
Frankrike	Kina	Teletransmission + vaxelsstationer	Ej företagsekonomiskt lönsam - u-kredit godkänd
Frankrike	Kina	Växelstationer	Företagsekonomiskt lönsam (prel beslut)
Frankrike	Kina	Gaskraftverk	Ej företagsekonomiskt lönsam - u-kredit godkänd

en prejudikatssamling, som med tiden skall kunna tjäna som bas för bedömning av nya projekt. Som framgår av tabell 5.2 tjänar inte bedömningen av ett enskilda projekt som utgångspunkt för att kategorisera den delsektor projektet tillhör som "commercially viable" eller ej. Av de tio projekt som per slutet av oktober 1992 behandlats i konsultationer enligt de nya reglerna rörde åtta infrastruktursektorer, närmare bestämt telekommunikationer och energi (se tabell 5.2).

Parterna till överenskommelsen har även enats om ett system för upprättandet av samfälliga överenskommelser, "common lines". Detta gör det möjligt för ett land att föreslå övriga medlemmar att man skall fatta ett generellt beslut kring t ex en viss sektor i ett visst utvecklingsland. En "common line" kan då innebära ett beslut att mjuk finansiering inte får utgå till denna sektor. Dock har varje medlemsland veto-rätt i denna fråga.

5.8 Konsekvenser för den svenska kreditgivningen

Sommarens och höstens konsultationer i OECD har inte lyckats bringa full klarhet i hur de nya reglerna skall tillämpas. Snarare har de visat på det omfattande arbete som återstår innan man fått fram tillräckligt underlag för att kunna formulera uttömmande stadganden och rekommendationer. Bland specifika frågor som måste belysas närmare märks definitionen av "projekt", hur bestämning av "marknadspris" skall ske i icke-marknadsekonomier samt vilka krav som måste ställas på en projektbedömning. Enighet tycks dock ha uppnåtts om att konsultationsprocessen måste få ta sin tid.

Nyligen har det finska u-kreditsystemet utvärderats av oberoende konsulter, som i en rapport till FINNIDA konstaterar att de mjuka krediter som Finland lämnat ersatt den kommersiella finansieringen till Asien och därmed tagit i anspråk biståndsmedel som annars skulle kommit Afrika till del. En rad förbättringar föreslås i kreditgivningen, bl a för att säkra att tillfredsställande konkurrens mellan olika leverantörer föreligger och att prissättningen för levererade varor och tjänster blir rimlig. — En sammanfattning av den finska rapporten återges som bil 5.2. Argumentation mot statligt stödda exportkrediter till utvecklingsländer har framförts i en studie av den kanadensiske ekonomiprofessorn André Reynauld för OECDs Development Center. Denna refereras i bilaga 5.3.

Det är av väsentlig betydelse att företag verksamma i Sverige för sin export från svenska anläggningar kan räkna med samma kreditvillkor som erbjuds export från andra länder. Omvänt underlättar det för de låntagande länderna att utvärdera anbud vid stora exportaffärer om de finansiella offerterna är så likvärdiga som möjligt. Oavsett hur man bedömer de ekonomiska för- resp nackdelarna för vårt land finns det därför skäl att räkna med att Sverige lojalt kommer att följa consensus-överenskommelsen så som den nu kommer att utveckla sig genom olika tolknings-

beslut. BITS-krediter till bl a energi- och teleprojekt kan därmed komma att försvaras men inte omöjliggöras. De borde därför kunna fortsätta vara ett viktigt instrument inom utvecklingssamarbetet. De är emellertid genom systemets konstruktion i huvudsak lämpade för kreditvärdiga länder. Infrastrukturbistånd på mjuka kreditvillkor kan även vara berättigat till mindre kreditvärdiga länder. Anslagsfinansierade biståndskrediter skulle i sådana situationer kunna vara ett komplement till u-krediterna och det rena gåvobiståndet.

Ett stöd för tanken att nya instrument kan behövas, särskilt om BITS-kreditgivningen skulle reduceras, utgör SIDA:s förslag till utredningen att ett icke-landdestinerat infrastrukturanlag skulle inrättas för att ge SIDA möjlighet att ta sig an investeringsprojekt i programländerna som är av engångskaraktär och av en sådan storlek att de inte kan rymmas inom landramen, om inte denna ges en tillfällig höjning eller övriga sektorprogram kraftigt reduceras. Energi- och väginvesteringar är exempel på områden där stora belopp krävs under en begränsad tid, ibland för att åstadkomma ett regionalt projekt, ibland för att komplettera ett sådant med nationella investeringar. Återuppbyggnad av krigshärjade länder är ett annat område som fordrar en finansiell kraftanstängning. Anslaget skulle företrädesvis utnyttjas i de allra fattigaste länderna som inte är kreditvärdiga med BITS/EKN-bedömning och alltså inte skulle kunna få kommersiella eller mjuka krediter. Biståndet bör även täcka reservdelsförsörjning, leverantörsutbildning och service under viss tid efter det att driftstadiet inletts. Det långsiktiga institutionsbyggandet kan klaras med hjälp av landramsmedel, om det alls behövs. Det förutsätts att insatserna skall gälla områden där särskilt svenskt kunnande finns — däremot inte formellt bindas till svenska varor och tjänster, eftersom detta har en ogynnsam inverkan på priset. Eventuellt skulle svensk finansiering övervägas först då en svensk leverantör genom anbudstävlan befunnits internationellt konkurrenskraftig. Anslaget skulle byggas upp gradvis till en storlek av några hundra miljoner kronor och förses med ett åtagandetrymme på fem gånger anslagsvolymen. SIDA anser att de fattigaste länderna bör erhålla gåvomedel för att inte ytterligare tyngas av skuldbördor. Utredningen har inte tagit ställning till SIDA:s förslag men anser att dess eget förslag om att ej avtalsfästa landramar bör öka flexibiliteten i medelsutnyttjandet och därmed kunna inrymma också stora infrastrukturella projekt. Finansiering av sådana projekt skulle också underlättas om ett system med anslagsfinansierade, synnerligen mjuka krediter kommer till stånd.

5.9 Samverkan med multilaterala biståndsgivare

Sveriges starka stöd till det multilaterala biståndssystemet har inneburit att samverkan med dess olika organ tätt sig naturliga för de myndigheter som haft ansvaret för det bilaterala biståndet. SIDA fann anledning att redan

under sina första år på 1960-talet inleda samarbete med FNs olika organ. För kreditbiståndet bedömdes det som önskvärt ur kvalitetssynpunkt att huvuddelen av de finansiella resurserna ställdes till förfogande i form av samfinansiering med Världsbanken/IDA. Krediterna användes främst till olika infrastrukturella investeringar såsom kraftverk, vägar, vattenförsörjning m.m. I samband med dessa samfinansieringar deltog personal från SIDA liksom svenska konsulter i projektförberedelser, förhandlingar samt uppföljning av projekten och utvärdering av deras effekter. Härigenom kunde SIDA snabbt utbilda nyrekryterade tjänstemän, som i flertalet fall dock hade en ofta kvalificerad yrkesverksamhet som ekonomer, ingenjörer, jurister eller bankanställda bakom sig när de trädde i biståndets tjänst, och som därför kunde lämna värdefulla bidrag till det gemensamma arbetet. Mellan år 1968 och 1973 genomfördes samfinansiering med Världsbanken vid 15 tillfällen, samtliga gånger under sk "joint financing". I takt med att SIDA vann ökad erfarenhet och fick större administrativa resurser blev denna samverkan mindre angelägen. Under 1980-talet skedde samfinansiering mellan SIDA och utvecklingsbankerna bara i enstaka fall och då oftast beträffande konsulttjänster. En viss parallellfinansiering av projekt förekom dock, särskilt i Södra Afrika. Under de senaste åren har SIDA återupptagit samfinansiering med bankerna men nu med lägre ambitioner beträffande personell medverkan av konsulter eller egen personal än på 1960-talet.

Främst är det dock BITS som utnyttjat möjligheten till samfinansiering med utvecklingsbankerna. I anslagsframställningen för 1993/94 framhåller BITS beträffande det tekniska samarbetet att man fortsatt utvecklat samarbetet med Världsbanken och Interamerikanska utvecklingsbanken IDB, genom förekomsten av särskilda, av BITS tillskjutna, konsultfonder. Dessa har visat sig alltmer värdefulla för bankerna genom att ge tillgång till svenskt expertkunnande på gävvillkor i anslutning till långivningen. Samarbetet med Världsbanken går tillbaka till 1986 och konsultfonden har nu kompletterats med en särskild energifacilitet för Filippinerna. Med Afrikanska utvecklingsbanken har en konsultfond funnits sedan 1989 och med den Interamerikanska utvecklingsbanken en sådan från slutet av 1991. För den svenska resursbasen är det värdefullt att få dessa möjligheter till uppdrag som ger prestige och internationella kontakter samt i åtskilliga fall en utbildning upp till de krav som bankerna ställer på sådant arbete — vilket kan komma till nytta även i uppdrag för andra huvudmän. För BITS knappa personalresurser kan samarbetet knappast ge så mycket lärdom om infrastrukturellt biståndets tekniska dimensioner men så mycket mera om bankernas arbetssätt och de finansiella problem som är förknippade med stora investeringar. Även u-krediterna har i betydande utsträckning lämnats i samfinansieringar med Världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna. T o m 1991/92 hade 10 u-krediter till ett sammanlagt belopp av ca 2 miljarder kr lämnats i samfinansiering med Världsbanken, och ett antal projekt var under diskussion. Tåta kontakter förekommer också med Afrikanska utvecklingsbanken och IDB, även om de specifika villkoren för

svenska u-krediter vad gäller kredit- och bindningsvillkor lägger hinder i vägen för den samverkan som BITS skulle finna önskvärd. Men det är uppenbart att ökad användning av bankernas kompetens kan lösa många av de problem som BITS brottas med på grund av sin speciella uppgift i det svenska biståndet och sin blygsamma administrativa apparat.

Sedan 1960-talet har de nordiska biståndsmyndigheterna samarbetat kring vissa projekt för vilka en av dem tagit det administrativa ansvaret men samtliga kunnat delta med tekniska och personella resurser. SIDA har också sökt utnyttja den nordiska resursbasen vid t ex konsultupphandling men kunnat konstatera att reciprocitet från de övriga ländernas sida varit ringa eller obefintlig. Ett intressant nydaningsarbete utförs nu av den till Nordiska Investeringsbanken (NIB) anknutna Nordic Development Fund (NDF), som för upphandling av varor och tjänster finansierade med mjuka nordiska biståndskrediter tillämpar Nordic Competitive Bidding ("NCB"), något som tidigare varit förbehållet den kommersiellt arbetande NIB.

Både NIB och NDF har begränsade personalresurser och går gärna in i samfinansieringar med de multilaterala utvecklingsbankerna för större och mera komplicerade projekt. NIB anser sig inte ha anledning eller möjlighet till uppföljning av de projekt till vilka man ger lån och NDF saknar personal för denna uppgift. Medan NIB gärna lånar ut till nyinvesteringar har NDF en preferens för underhåll, management etc. Detta anses vara ur utvecklingssynpunkt lönsamma satsningar, den nordiska resursbasen för rehabilitering och underhåll bedöms som bra och projekten är enklare att handskas med än stora nyinvesteringar. Den nordiska dimensionen kan alltså för närvarande inte ge mer än begränsat stöd åt de svenska biståndsmyndigheternas kapacitet — huvudsakligen synes det vara fråga om att kunna vidga resursbasen vid upphandling av varor och tjänster till att inkludera de övriga nordiska länderna.

I kapitel 9 sammanfattas erfarenheterna och ges rekommendationer för det fortsatta utvecklingssamarbetet inom infrastrukturområdet.

Kapitel 6

Biståndets fältorganisation

6.1 Utgångspunkter

Kommittédirektiven fastlägger ett antal utgångspunkter för utredningsuppdraget som är av relevans för utformningen av biståndets framtida fältorganisation. En utgångspunkt är att förutsättningar måste säkras för ett långsiktigt och effektivt bistånd där tyngdpunkten fortsatt ligger på de fattigaste länderna. Tolkningen av detta är att biståndspolitikerna fortsatt anses utgöra en viktig del av de utrikespolitiska relationerna med våra samarbetsländer och att ambitionsnivån i biståndssamarbetet kvarstår oförändrad. Organisatoriskt medför detta behov av att Sverige är väl representerat på fältet. Biståndssambassader krävs både för den biståndspolitiska samordningen och biståndets genomförande.

En annan utgångspunkt är kravet på ett samordnat svenskt agerande. Djupet i Sveriges relationer med samarbetsländerna har ökat. Policydimensionen i dialogen har fått en förstärkt betydelse genom den vikt som regeringen tillmäter marknadsekonomi, demokrati och mänskliga rättigheter. Även bredden på de biståndspolitiska relationerna vidgas. Samarbete i andra former och med andra instrument skall främjas och andra myndigheter än SIDA avses spela en allt viktigare roll i enlighet med biståndsbudgeten för 1992/93. Detta ställer ökade krav på samordning så att helheten, dvs Sveriges samlade relationer, representeras på ett policykonsistent och enhetligt sätt.

Kommittédirektiven pekar särskilt på angelägenheten av att åstadkomma en mer effektiv integration mellan utlandsmyndigheternas allmänna avdelningar och biståndskontoren. Två huvudsyften torde kunna urskiljas:

- ökad enhetlighet i den svenska representationens agerande såväl gentemot värdlandet som hemmamyndigheterna;
- mer rationellt utnyttjande av knappa personalresurser genom undvikande av dubbelarbete.

6.2 Biståndets nuvarande fältorganisation

Dagens organisation av biståndet i fält har sina rötter i 1973 års riksdagsbeslut om förstärkt integration av biståndskontoren i beskickningarna (UU 1973:3, sid 53, 63). De riktlinjer som antogs av riksdagen syftade till att biståndskontoren skulle göras till sektioner av berörda beskickningar. De av riksdagen fastställda riktlinjerna för integrerade biståndsbassader kom dock bara delvis att implementeras. Även om biståndskontoren med tiden kom att integreras lokalmässigt så gäller de facto fortsatt separation av ledning, verksamhet och administration.

I dagsläget arbetar 210 utsända tjänstemän, direkt eller indirekt med bistandsfrågor på fältet. Av dessa är 121 utsända av SIDA, 85 av UD och 4 av övriga bistandsmyndigheter. Schablonkostnaden för en årsutsänd ligger i genomsnitt på drygt 1 miljon kronor. Biståndets nuvarande fältrepresentation, där alla UD-tjänsterna inte belastar biståndsbudgeten (Littera C), kostar därmed drygt 200 miljoner kronor, vilket motsvarar knappt 1,5 % av biståndsbudgeten.

Av de sammanlagt 210 årsutsända arbetar 186 i programländer och 24 i icke-programländer. Handläggningen av bistandsfrågor i icke-programländer utförs huvudsakligen av UD-tjänstemän och avser främst andra bistandsorgan än SIDA och det multilaterala biståndet. I programländer uppskattas UD-tjänstemän handlägga bistandsfrågor åt BITS och SwedeCorp i en omfattning som motsvarar 10 årsutsända. Resten avser handläggning avseende UD:s ansvarsområde, främst u-avdelningens.

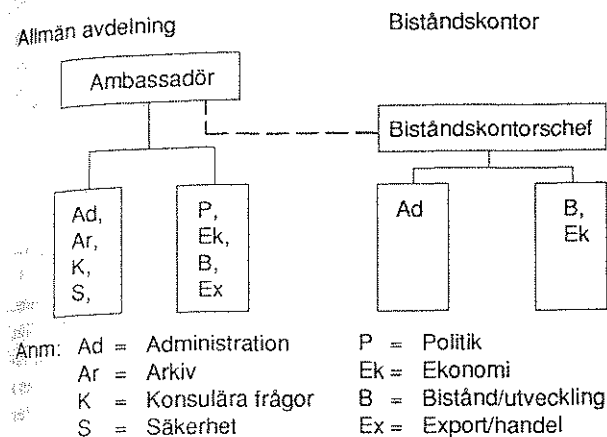
6.2.1 Fältorganisationen i programländer

Biståndsbassad med allmän avdelning och biståndskontor

Fältorganisationen i Sveriges 19 programländer varierar, men huvudmodellen är ambassad med såväl allmän avdelning som biståndskontor. I 13 av programländerna tillämpas idag huvudmodellen. Ambassaden leds av en ambassadör och biståndskontoret av en biståndskontorschef. I Namibia har de båda funktionerna sammanförts till en person, dock utan att organisationen i övrigt förändrats. Som framgår av tabell 1 varierar storleken på biståndsbassaderna avsevärt från 8 i Botswana och Namibia till 18 i Tanzania och 19 i Kenya. Normalt sett är biståndskontoret större än allmänna avdelningen. Undantaget är naturligen ambassaden i New Delhi där antalet utsända uppgår till 16, varav 9 arbetar på den allmänna avdelningen. Tjänstemännen på allmänna avdelningen, sammanlagt 63, rekryteras av UD medan de ca 120 anställda som tjänstgör på biståndskontoren rekryteras av SIDA.

Schablonsmässigt kan biståndsbassadernas organisationsstruktur karaktäriseras av nedanstående diagram:

Figur 6.1 Biståndsbassad med allmän avdelning och biståndskontor



Tabell 6.1 Fältrepresentationen i programländer (antal utsända)

Land	Allmän avdelning	Biståndskontor	Totalt
Angola	5	8	13
Bangladesh	3	6	9
Botswana	3	5	8
Etiopien	5	6	11
Indien	9	7	16
Kenya	7	12	19
Moçambique	5	9	14
Namibia	3	5	8
Nicaragua	3	6	9
Tanzania	5	13	18
Vietnam	5	6	11
Zambia	5	8	13
Zimbabwe	5	7	12
Sri Lanka	2	3	5
Guinea-Bissau	—	6	6
Laos	—	6	6
Lesotho ¹⁾	—	4	4
Totalt:	65	119	184

¹⁾ Under avveckling

Källa: UD — Förflyttningsönskemål 1992-10-07 SIDA — Personal vid SIDA:s biståndskontor 1992-05-25

Biståndsbassaderna karaktäriseras av dubbelkommando. Två chefer leder två parallella organisationer som lyder under och rapporterar separat

till skilda huvudmän, UD respektive SIDA. Samordningen mellan de båda delarna är begränsad.

Skilda administrativa system leder till betydande dubbelarbete. Vissa oklarheter i ledningen av den samlade politiken och verksamheten på fältet är inbyggda i systemet. Hanteringen av ärenden inom ramen för andra biståndsmyndigheters ansvarsområden tenderar att få en mera styvmoderlig behandling då deras fältorganisatoriska hemvist är oklar och skiftande.

Denna bild av brister i nuvarande organisation framkommer i allt väsentligt också i Statskontorets rapport "Effektivitetsstudier inom Utrikesförvaltningen" (Ds 1991:71) där biståndsbassaden i Dar es Salaam studerades närmare. I remissvaren på denna rapport från berörda biståndsbassader understryks detta ytterligare.

Oklarheten i chefsrollerna såväl horisontellt, d v s inom ambassaden, som vertikalt, d v s gentemot huvudmännen, betygses genom de ömsesidigt motstridiga förordningar som gäller ifråga om vem som utnämner biståndskontorschefen och vem denne är underställd. Motsägelserna manifesteras i den gällande standardarbetsordning som rekommenderas för ambassader med biståndskontor.

I para 4 i Förordning om ändring i förordningen med instruktion för biståndskontorschef (SFS 1986:71) heter det att: "Tjänst som biståndskontorschef tillsätts av regeringen". Denna förordning som fortsatt gäller motsägs av para 11 i Förordning med instruktion för Styrelsen för internationell utveckling (SFS 1988:531) där det istället sägs att: "Tjänster som chef vid biståndskontoren tillsätts av SIDA". Det är dock inte bara i fråga om arbetsgivaransvaret som det råder oklarhet. Lika oklar är den rättsliga statusen ifråga om vem som är chef för biståndskontorschefen. Förordningen med instruktion för biståndskontorschef (SFS 1980:806) slår i sin första paragraf fast att: "En biståndskontorschef vid en svensk utlandsmyndighet är underställd chefen för utlandsmyndigheten". Samtidigt heter det i para 7 i Förordning med instruktion för Styrelsen för internationell utveckling (SFS 1988:531) att: "Inom myndigheten finns avdelningar med regionansvar och där biståndskontoren vid utlandsmyndigheterna ingår. Varje avdelning leds av en avdelningschef".

De föreliggande rättsliga oklarheterna manifesteras i skrivningarna i mallen för arbetsordning för en utlandsmyndighet med biståndskontor (bil 5 till UD:s AdmH) där det i beslutsordningsavsnittet heter att: "Skulle chefen för myndigheten och chefen för biståndskontoret vara oense om hur ett ärende skall avgöras, beslutar chefen för myndigheten i detta". I nästa mening fråntas dock myndighetschefen sin beslutanderätt. "Om chefen för biståndskontoret så önskar och ärendet inte är brådskande bör det hänskjutas till UD och SIDA för avgörande". Det bör dock i sammanhanget noteras att denna mall inte har någon rättslig status.

Oklarheterna i chefsrollerna är således betydande inte bara sakligt utan även rättsligt.

Det onödiga dubbelarbete som två separata administrativa system (ekonomi, personal, ADB) inom biståndsbassaderna medför, lyfts särskilt

fram i Statskontorets rapport. Detta bekräftas av biståndsbassadernas remissvar. På senare tid har problemet kommit att accentueras genom SIDA:s övertagande av alla personalpolitiska frågor för bk-personal från UD. Därtill har SIDA av myndighetsspecifika kostnadsskäl nyligen övergått till att sköta postbefordran till och från biståndskontoren genom DHL istället för UD:s kurirservic. Utöver onödigt dubbelarbete medför de skilda systemen också skillnader i behandlingen av personalen på allmänna avdelningen respektive biståndskontoret. Detta bidrar till att utveckla negativa "vi och dom"-känslor, som inte befrämjar skapandet av en gemenskaps- och samarbetsmiljö inom biståndsbassaden.

En fördjupad studie har gjorts avseende biståndsbassaden i Maputo för att utröna vilka rationaliseringsvinster som skulle kunna åstadkommas genom att införa ett gemensamt administrationssystem. Den potentiella rationaliseringsvinsten uppskattades därvid till motsvarande 1,3 årsut-sända. Studien utgick från Statskontorets förslag att SIDA:s administrativa system skulle tillämpas för hela ambassaden, vilket innebär att besparingen främst skulle avse den allmänna avdelningen. Liknande rationaliseringsvinster torde vara möjliga att åstadkomma även vid de övriga biståndsbassaderna.

Även ifråga om analys av den allmänna utvecklingen i landet och rapportering till de olika huvudmännen förekommer det dubbelarbete. I ett alltmer policyinriktat biståndssamarbete där den utrikespolitiska känsligheten tilltar ökar också vikten av konsistent analys och enhetlig rapportering. Såväl sakligt som ur besparingssynpunkt finns det därför anledning att pröva möjligheterna till att effektivare integrera det övergripande analys- och rapporteringsarbetet vid biståndsbassaderna. Detta berör främst samarbetet mellan handläggaren för politiska och ekonomiska frågor på allmänna avdelningen och biståndsekonomen.

Det föregående understryker att graden av horisontell integration är svag. Klara rationaliseringsvinster finns att hämta vid en effektivare integration mellan allmän avdelning och biståndskontor.

En grundläggande skillnad mellan biståndskontor och allmän avdelning är den grad till vilken de är integrerade i hemmamyndighetens linjeorganisation. Biståndskontoret utgör en integrerad del av en regionavdelning inom SIDA. SIDA:s organisation är decentraliserad och en stor del av handläggningsansvaret har överförs till biståndskontoret. Denna vertikala integration innebär stora fördelar och drar effektivt nytta av den landkompetens som föreligger på fältet. Motsvarande vertikala integration är inte alls lika uttalad ifråga om den allmänna avdelningens relation till UD.

Det är vid varje organisationsreform viktigt att säkerställa SIDA:s möjligheter att ha tillgång till relevant handläggarkompetens på fältet så att SIDA kan verkställa sitt myndighetsansvar. En framtida fältrepresentation bör snarare bygga vidare på SIDA-modellen för UD och i viss mån även för övriga biståndsmyndigheter. För att upprätthålla balans i organisationsstrukturen vid en ökad horisontell integration torde detta behov förstärkas. En starkare vertikal integration av biståndsbassaderna i UD-linjen

torde kräva såväl ökad specialisering, med avdelningsfördelat primär- landsansvar inom UD, som ökad delegering av direkt handläggningsansvar från u-avdelningen till biståndsambassaderna.

Fältrepresentation i övriga programländer

Av övriga 6 programländer har Sverige fältnärvaro i 4; Guinea-Bissau, Laos, Lesotho samt Sri Lanka. Endast i Kap Verde och Uganda saknas fältrepresentation. I fallet med Sri Lanka är fältrepresentationen organiserad som en beskickning bestående av ambassadkansli och biståndskontor. Biståndskontorschefen är chargé d'affaires a.i. och chef för hela utlandsmyndigheten som sorterar under New Delhi. Ambassadkansliet ombesörjer politisk bevakning och "traditionella" UD-frågor, bl a konsulära ärenden. Detta utgör en begränsad integration genom enchefsskap, liksom för övrigt i Namibia. Däremot föreligger ingen verksamhets- eller administrativ integration i övrigt. Denna modell gällde även för Lesotho fram till senaste budgetårsskiftet.

Ytterligare ett steg på vägen mot en nedtrappning av den svenska närvaron representerar fältrepresentationens organisation i Guinea-Bissau, Laos och Lesotho. I dessa fall består fältrepresentationen av ett biståndskontor med beskickningsfunktioner. Biståndskontorschefen fungerar som chargé d'affaires a.i. Även om det således de facto rör sig om ett biståndskontor så föreligger beskickningsstatus. Detta faktum har påtalats av UD:s rättschef som därvid framhållit vikten av UD:s arbetsgivaransvar vid utnämningen av biståndskontorschef med ställning som chargé d'affaires. UD måste som arbetsgivare garantera att nödvändig kompetens för att handlägga "rena" UD-ärenden föreligger. Det råder heller ingen oklarhet om att det är regeringen som skall utse biståndskontorschef.

6.2.2 Fältrepresentation i icke-programländer

Biståndet till ett växande antal icke-programländer överstiger idag landramen för de mindre programländerna. Med tillkomsten och den snabba ökningen av biståndet till Central- och Östeuropa har behovet av fältnärvaro kommit att överstiga avräkningsschablonen. Det växande handläggningsbehovet på fältet har kommit att mötas med inrättandet av särskilda tjänster i Baltikum, Polen, Bolivia, Chile, Guatemala, Sydafrika och Jerusalem. Tjänsterna finansieras direkt över de olika biståndsanslagen. Såväl SIDA som övriga biståndsorgan har haft behov av sådana specialinrättade tjänster för handläggning av biståndsärenden på fältet. Det finns anledning förvänta sig att behovet kommer att växa.

Även i andra icke-programländer kräver biståndsfrågorna avsevärd tid även om handläggningen inte sköts genom en särskilt inrättad tjänst. Arbetsbelastningen vid ambassaden i Peking kan uppskattas till en årsutskänd medan den i bl a Alger, Bangkok, Havanna, Islamabad, Kuala Lumpur, Manila och Tunis ligger på en avsevärd del av en ambassadtjänst.

I återigen andra biståndsmottagarländer kräver dock handläggningen av biståndsfrågor endast en mindre del av en ambassadtjänst. Det biståndsorgan som främst kommit att utnyttja ambassadernas tjänster är BITS, men efter SwedeCorps bildande så har detta organs nyttjandegrad tilltagit. Även SIDA använder sig av ett antal ambassader i icke-programländer.

En avsevärd fältrepresentation krävs för att bevaka multilaterala biståndsfrågor vid Sveriges olika delegationer i New York, Geneve, Paris och Bryssel samt ambassaderna i Rom, Wien och Nairobi. Ett eventuellt inträde i EG kommer att öka behovet av att delta i och bevaka utvecklings-samarbetet genom EG framför allt i Bryssel.

Ett breddat utvecklingssamarbete, bilateralt såväl som multilateralt, i olika former och med nya instrument ställer krav på fältrepresentation även utanför programlandskretsen. Behoven kan förväntas skifta såväl geografiskt som tidsmässigt. Flexibilitet kommer därför att krävas för att kunna tillmötesgå varierande behov av fältnärvaro.

6.3 Tidigare utredningar om biståndets fältrepresentation

Alltsedan SIDA inrättade biståndskontoren 1969 och u-avdelningen bildades inom UD 1970 har behovet av samordning mellan biståndskontoret och allmänna avdelningen inom ambassadens ram behandlats i ett antal utredningar.

I prop 1972:1 förutskickade utrikesministern en översyn av biståndskontorsorganisationen syftande till en förstärkt integration av biståndskontoren i beskickningarna. En arbetsgrupp med representanter för såväl UD som SIDA bildades för att utarbeta förslag. Detta förelades riksdagen i prop 1973:1. Riksdagen fattade beslut om förstärkt integration i enlighet med regeringens rekommendation. I prop 1973:1 heter det:

"De nya riktlinjerna för verksamheten innebär bl a att biståndskontoren görs till sektioner av berörda beskickningar. Personalen blir därmed underställd utlandsmyndighetens chef. I frågor inom SIDA:s kompetensområde ges SIDA instruktionsrätt gentemot utlandsmyndigheten. Genom dessa riktlinjer markeras den svenska representationens enhetliga karaktär såväl gentemot värdlandet som hemmamyndigheterna. Möjligheterna till ett rationellt utnyttjande av personalen förbättras och oklarheter rörande de olika ansvarsområdena elimineras. De nya riktlinjerna träder i kraft i början av år 1973".

Riksdagens beslut syftade till en betydligt mera omfattande integration än vad som faktiskt kom att bli fallet. Ett avgörande problem som lyftes fram i senare organisationsutredningar som UD-utredningen 1982 (Ds UD 1982:1) och Biståndsorganisationsutredningen 1984 (Ds UD 1984:1) var de skilda administrativa systemen. Läget syntes inte vara moget för att pröva övergången till ett gemensamt administrativt system utan resone-

mangen begränsade sig till att peka på svårigheterna att harmoniera två skilda system.

UD-utredningen pekade vidare på problemet med den **bristande preciseringen** av de två **chefsfunktioner** som i realiteten finns på biståndsansbassader. Utredningen pekar här på möjligheten att samla chefsansvaret på en hand. Biståndsorganisationsutredningen genomförde en enkät till befintliga biståndsbekskickningar med en chef. Erfarenheterna visade sig överlag vara goda med ett samlat chefskap.

De olika utredningarna lyfte också fram **avsaknaden** av de **utbildningsinsatser** som förordades i 1973 års riktlinjer. I såväl Biståndspolitiska utredningen 1978, som UD-utredningen 1982 och Biståndsorganisationsutredningen 1984 understryks vikten av utbildning för att **höja biståndskompetensen** vid integrerade biståndsansbassader. I 1978 års liksom 1984 års utredning understryks vikten av att chefen för beskickningen har en gedigen kunskap om biståndspolitik och biståndsbete. Här trycker 1984 års utredning på angelägenheten av att **bredda rekryteringsbasen** till biståndsgorganen. Med hänvisning till biståndets vikt i Sveriges relationer med programländerna förordade utredningen också att **biståndskontorschefen** i förekommande fall skulle fungera som beskickningschefens **ställföreträdare**.

Biståndsorganisationsutredningen instämde i UD-utredningens allmänna slutsats att vad som behövdes var en precisering av 1973 års riktlinjer och menade att följande borde gälla:

- Beskickningen har en chef, beskickningschefen,
- Biståndsärenden delegeras naturligen av beskickningschefen till chefen för biståndskontoret,
- Chefen för biståndskontoret svarar inför SIDA:s verkschef för allt av SIDA handlagt biståndsbete i anställningslandet,
- Biståndskontorschefen och beskickningschefen skall hålla varandra informerade.

Dessa preciseringar bör i dess tillämpliga delar införas i den standardarbetsordning som fastställs av UD."

Dagens mall till standardarbetsordning följer i allt väsentligt ovanstående rekommendationer. Såsom tidigare konstaterats har detta snarast cementerat rådande oklarheter i chefsrollerna. Preciseringarna har mera syftat till att söka klargöra rådande kvasiintegrerade organisationsstruktur. I UD-utredningen konstateras att det naturligen aldrig legat i SIDA:s intresse att driva integrationen vidare mot vad 1973 års beslut syftade till.

Inte heller 1990 års Biståndsorganisationsutredning såg något grundläggande behov av att fråga dagens organisation av fältrepresentationen. Utredningens syfte var dock främst att se över organisation och arbetsformer i biståndet utanför programlandskretsen. Därmed kom fokus mera att inriktas på det växande behovet av fältnärvaro för andra biståndsgorgan än SIDA. Utredningen kom till slutsatsen att en för alla biståndsgorgan gemensam fältrepresentation är att föredra. Detta skulle enligt utredningen tillförsäkra biståndet en enhetlighet och samordning som idag saknas.

Vidare pekade utredningen på vikten av att UD i sin rekryteringsprocess säkerställde att:

- biståndskompetens garanterades,
- samtliga biståndsgorgan och UD utgjorde rekryteringsbas,
- biståndet gavs professionell identitet inom ramen för en integrerad utrikesförvaltning.

I Statskontorets "Effektivitetsstudier inom Utrikesförvaltningen" (Ds 1991:71) studerades ambassaden i Dar es Salaam närmare. Statskontoret drog följande slutsatser av Dar-studien:

- verksamheten var huvudsakligen relaterad till utvecklingssamarbetet,
 - uppdelningen på allmän avdelning och biståndskontor försvårar rationell arbetsfördelning,
 - nuvarande organisationsuppdelning leder till oklarheter i chefsrollerna,
 - olika administrativa system leder till ineffektivitet och dubbelarbete,
 - olika huvudmän och chefer har en negativ inverkan på samhörighetskänslan mellan de olika delarna av ambassaden.
- Statskontorets studie av Dar-ambassaden utmynnade i förslag om att:
- biståndsansbassaderna i vissa programländer totalintegreras med ett gemensamt administrativt system,
 - SIDA får huvudansvaret för finansiering och administration av personal, ekonomi och ADB,
 - rollerna som ambasadör och chef för biståndskontoret samordnas till en funktion,
 - rationaliseringsvinster möjliggör en minskning av ambassadpersonalen.

Statskontoret föreslog i sin rapport också "att UD skulle se över dimensioneringen av utrikesförvaltningens representation speciellt med utgångspunkt från vad som är **UD-specifikt** och nödvändigt för det **övergripande utrikesintresset**". Denna utredning har bl a till uppgift att närmare pröva denna fråga.

Remissvaren från biståndsansbassaderna på Statskontorets rapport var som tidigare konstaterats eniga ifråga om de rationaliseringsvinster som gemensam administration skulle innebära. De största vinsterna finns att hämta på det ekonomi-administrativa området och i de flesta fallen förordas det gemensamma tillämpandet av SIDA:s EA-system. Oklarheterna i ledningen av biståndsansbassaderna lyfts också fram. En majoritet av remissinstanserna ser enchefsskap som lösningen på detta problem. I flertalet fall konstateras att den gemensamma chefen för biståndsansbassaderna i våra viktigare mottagarländer bör vara på ambassadörsnivå. I några remissvar argumenteras för regionambassadmodellen i Afrika. UD-närvaron skulle då koncentreras till ett fåtal länder och den fasta representationen i majoriteten av våra programländer skulle enbart ombesörjas av biståndskontor efter modell av Guinea-Bissau. Den senare lösningen förordas också av SIDA-ledningen.

6.4 Andra givarländers bilaterala fältorganisation

Utredningen har låtit utföra en enkät till våra ambassader i relevanta givarländer för att få belyst hur dessa länder organiserat sin fältrepresentation. Den bild som framträder är att det rör sig om två principiellt skilda organisationssystem. Sverige och USA representerar det ena systemet och övriga det andra.

Skillnader eller likheter i organisationssystemen på fältet synes inte ha något direkt samband med vare sig roll- och ansvarsfördelning centralt eller graden av decentralisering i biståndets genomförande. Att det inte har något med "likemindedness" i biståndspolitik att göra torde stå helt klart.

Den amerikanska biståndsorganisationen uppvisar stora likheter med den svenska såväl centralt som på fältet. Till följd av att ambassadkansliet och USAID-kontoret även har helt skilda lokaler så är den amerikanska fältorganisationen närmast totalt separerad. Även om ambassadören liksom i fallet med Sverige är formell chef, så råder ett tudelat chefskap med åtföljande oklarheter i chefsrollerna. Skilda administrativa system tillämpas och analys- och rapporteringsarbetet är separat. Samma brister vidläder således det amerikanska som det svenska systemet. Enligt uppgift finns det dock tankar om att se över relationen mellan State Department och USAID med sikte på en integration av myndigheten i departementet. Om så skulle bli fallet torde en integration på fältet bli en naturlig konsekvens.

I fallet med övriga givarländer tillämpas ett organisationssystem som i princip innebär enchefsskap, gemensam administration och en delvis autonom biståndssektion. Ambassadören tar emot direktiv och instruktioner från de olika berörda huvudmännen. Denne ansvarar vidare inför och rapporterar efter behov till samtliga hemmamyndigheter. Personalen på biståndssektionen kommer normalt från biståndsmyndigheterna eller i förekommande fall från den inom UD integrerade biståndsadministrationen. De utsända från biståndsmyndigheterna ges normalt ställning som specialattachéer. I flertalet fall finns en operativ sektionschef för biståndsprogrammet, som i vissa fall också fungerar som ställföreträdande chef på beskickningen.

Canada och Storbritannien har i tillägg till huvudmodellen upprättat regionala biståndskontor som är vertikalt integrerade i hemmaorganisationen, dvs CIDA respektive ODA. De regionala kontoren koncentrerar sin verksamhet till policyfrågor av mera övergripande regional karaktär. Genom detta arrangemang har man valt att kraftsamla på regionkontoren. Biståndssektionerna inom de integrerade ambassaderna på landnivå är relativt små med uppgift att genomföra biståndsprojekt och -program. Denna variant av huvudmodellen har inget samband med graden av decentralisering till fältet. Medan Canada har en hög grad av decentralisering så gäller det motsatta för Storbritannien. Denna form för integration utgör motsatsen till de tankar som förekommit på svensk sida om att komplettera biståndskontor på landnivå med regionambassader.

Danmark och Nederländerna, två "likeminded"-länder, är totalt integrerade såväl centralt som på fältet. Båda länderna tillämpar sk enhetstjänst, dvs att alla inom utrikesdepartementet har samma anställningsvillkor. Någon särbehandling av DANIDA inom danska UD eller av Generaldirektoratet inom holländska UD tillämpas inte. I Danmark har integrationen gått längst genom införandet av ett fullständigt desk-system där DANIDA ingår i Syd-gruppen. Trots detta och den starka integrationen på fältet så är biståndsgenomförandet klart decentraliserat.

Sett utifrån denna utrednings perspektiv torde dock Norges fältorganisationsreform vara särskilt intressant. En organisationsutredning har nyligen genomförts av en arbetsgrupp bestående av representanter för såväl norska UD som NORAD. Slutsatsen blev att man skulle frångå den tidigare tillämpade modellen med två separata organisationsstrukturer enligt den svensk-amerikanska modellen. Detta ansågs inte stå i någon grundläggande konflikt med den roll- och ansvarsfördelning som gäller centralt mellan norska UD och NORAD och som äger sin motsvarighet i såväl Sverige som USA. Norge har nu börjat genomföra den integrerade biståndsbassadmodellen. Den har redan implementerats i Namibia. Erfarenheterna har hittills varit goda och olägenheterna begränsade. Integrationsarbetet går nu vidare med ambassaderna i Dar es Salaam och Harare.

Den norska organisationsutredningen var av den meningen att integrationen av fältrepresentationen syftade till att möta krav och behov i mottagarlandet och inte till att vara en spegelbild av centrum. NORAD förblir en självständig myndighet gentemot UD och fältrepresentationen anses fortsatt kunna vara vertikalt integrerad i NORAD:s linjeorganisation som fallet också är med de svenska biståndskontoren i SIDA:s regionavdelningar.

Enligt den norska organisationsutredningens rapport talar följande argument för att samordna ledning och verksamhet:

- bättre utnyttjande av personalresurser,
- bättre samordning av utrikespolitiska intressen,
- enhetlighet i Norges agerande gentemot mottagarlandet.

Följande organisatoriska riktlinjer fastställdes för integrationen av fältrepresentationen:

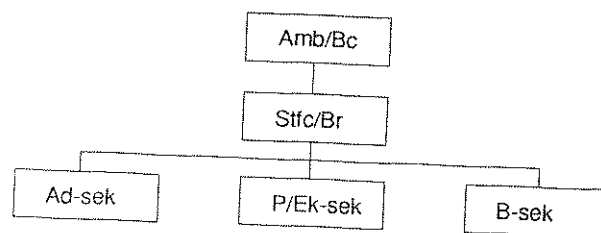
- verksamheten vid och administrationen av ambassadkansli och NORAD-kontor integreras,
- NORAD har full direktiv- och instruktionsrätt,
- ambassadör/biståndschef är en och samma person som utses av UD efter samråd med NORAD,
- biståndsråd/ställföreträdande chef utses av NORAD efter samråd med UD,
- kompetenskrav för samtliga tjänster baseras på såväl UD:s som NORAD:s riktlinjer,
- alla tjänster utlyses såväl inom UD som NORAD,
- utbildning krävs för att klara kompetenskraven vid integrerade bi-

- ståndsambassader,
- NORAD-personal som tjänstgör vid en integrerad ambassad får status som specialattaché.
- Ifråga om utformningen av ett gemensamt administrativt system kom den norska organisationsutredningen fram till följande slutsatser:
- ekonomiadministration enligt NORAD-systemet,
 - gemensam personalpolitik och -administration enligt ett redan gällande UD/NORAD-avtal,
 - fastighetsförvaltning ansvarar NORAD för,
 - säkerhetsfrågor ansvarar UD för,
 - arkiven kan åtminstone delvis samordnas.

Som en konsekvens av integrationsreformen krävs en ökad arbetsinsats av ambassadören i stationeringslandet. Bevakningen av sidoackrediteringsländer med NORAD-kontor riskerar därvid att bli lidande. Detta har resulterat i beslut om att uppgradera den diplomatiska statusen på dessa kontor. Utrikespolitisk kompetens krävs därvid av den som skall utses till chargé d'affaires med ökat ansvar att leda verksamheten på platsen.

Nedanstående diagram beskriver schematiskt den norska integrationsmodellen. I ledningen återfinns ambassadören/biståndschefen. Direkt underställd denne är biståndsrådet som också är ställföreträdande chef. Biståndsrådet kan främst sägas ha ansvar för genomförandet av det norska biståndsprogrammet. Handläggningen av verksamheten på den integrerade myndigheten kan i övrigt sägas vara uppdelad sektionsvis på tre huvudfunktioner: en administrativ, en politisk/ekonomisk samt en biståndsprogramsektion.

Figur 6.2 Norges nya fältorganisationsmodell



En länderjämförelse av storleken på fältadministrationen för biståndet i förhållande till biståndsvolymen ger vid handen att bemanningen av de svenska biståndskontoren inte förefaller överdimensionerad. Detta gäller särskilt om man tar hänsyn till att nuvarande svenska fältorganisation innebär dubbelarbete och att det svenska biståndets handläggning är mycket decentraliserat till fältet. I de ur jämförelsesynpunkt mest relevanta givarländerna gäller, i ett typfall som Zambia, följande relation mellan antal utsända och biståndsvolym i milj USD: Nederländerna 7/50, Norge 9/60, USA 9/85 och Sverige 8/100.

6.5 Olika aktörers krav på och behov av fältrepresentation

För att ge utredningen ett bättre underlag för att pröva möjligheterna att åstadkomma en mer effektiv integration mellan utlandsmyndigheternas allmänna avdelningar och biståndskontoren så har ett antal intervjuer genomförts med ansvariga inom UD såväl som de olika biståndsorganen. Syftet med dessa intervjuer har varit att söka få klarhet i vilka krav på och behov av fältrepresentation som föreligger hos de olika aktörerna på biståndsområdet. Nedan görs ett försök att sammanfatta dessa krav och behov.

6.5.1 Utrikesdepartementets krav och behov

UD har sedan länge haft ett starkt intresse av att åstadkomma integrerade biståndsambassader. Detta manifesterades redan genom prop 1973:1 och riksdagens beslut i enlighet därmed. Grundläggande för detta synsätt var enligt UD-utredningen 1982 att utrikesförvaltningen har ett "övergripande ansvar för helheten i Sveriges utrikesrelationer vari biståndspolitik utgör en väsentlig del". Enhetlig framtoning gentemot mottagarlandet liksom samordning av våra utrikespolitiska intressen upplevs som centrala för UD. Integrerade ambassader anses bäst svara mot dessa krav och behov.

UD:s u-avdelning som har det operativa ansvaret för utformningen av Sveriges biståndspolitik, är mycket beroende av fältnärvaro. Behovet av fältrepresentation har kommit att öka snarare än minska, då policydimensionen liksom bredden i biståndet successivt har tilltagit. Den nya budgetprocessen med fördjupade anslagsframställningar och styrning efter resultat ställer ökade krav på gedigen kunskap och insikt på departementsnivån om skeendet i våra mottagarländer. UD:s u-avdelning har även en viktig myndighetsroll ifråga om det multilaterala biståndet. För att klara dessa olika roller anser u-avdelningen att det krävs en fältnärvaro på ambassadörsnivå i våra programländer. Behovet av att på ett flexibelt sätt kunna bevaka biståndsfrågorna på fältet i icke-programländer växer också i betydelse.

För att med dagens biståndspolitiska ambitionsnivå klara behovet av fältrepresentation inom ramen för växande sparkrav fordras att rationaliseringsvinster kan åstadkommas. Här skulle en effektivare integration av våra biståndsambassader i programländerna kunna lämna ett värdefullt bidrag. Detta är en uppfattning som delas av samtliga UD:s avdelningar.

6.5.2 SIDA:s krav och behov

Grundläggande för SIDA:s hållning är att man måste ha en fältrepresentation som möjliggör fullgörandet av myndighetens roll och ansvar. Från denna övergripande utgångspunkt har SIDA inget intresse av att förändra nuvarande fältorganisatoriska ramar. Biståndskontoren är helt integrerade i SIDA:s vertikala linjeorganisation och genomförandet av biståndet är starkt decentraliserat till fältet.

SIDA tillstyrker Statskontorets förslag till administrativ rationalisering och har beredskap att ta ansvar för och genomföra förslagen. SIDA menar vidare att ytterligare rationaliseringsvinster bäst uppnås genom att koncentrera UD:s närvaro till regionambassader i några få programländer. I övriga programländer skulle Sveriges närvaro begränsa sig till sidoackrediterade biståndskontor.

Om utredningen skulle komma att förordna en integrationslösning innebärande en chefsbeskickning på ambassadörsnivå med gemensam administration i flertalet programländer så är det SIDA:s mening att följande villkor då bör vara uppfyllda:

- SIDA tillförsäkras full direktiv- och instruktionsrätt.
- fältorganisationens integration i SIDA:s linjeorganisation vidmakthålls,
- SIDA har inflytande över chefsutnämningen och att rekryteringsbasen breddas,
- SIDA:s ekonomiadministrativa system tillämpas,
- nödvändig biståndskompetens på fältet garanteras.

6.5.3 Övriga biståndsorgans krav och behov

BITS, SAREC och SwedeCorp har alla olika arbetssätt som skiljer sig från SIDA:s. Detta ställer andra och mera begränsade anspråk på fältrepresentation. Behovet av fältrepresentation visar sig dock, som tidigare konstaterats, vara betydligt större än vad som först kan synas vara fallet. Detta döls av att det primärt är UD som sköter handläggningen av BITS och SwedeCorps ärenden på fältet, särskilt i icke-programländer. Alla synes vidare ha ett ökat behov av fältrepresentation. Behovet ligger dock minst lika mycket utanför programlandskretsen. Behovet kan därtill skifta över tiden liksom från ett land till ett annat. Detta är särskilt utmärkande för BITS och SwedeCorp. Kravet på flexibilitet när det gäller att möta varierande behov av fältrepresentation är därför större.

Vare sig BITS, SAREC eller SwedeCorp ser nuvarande organisation på

fältet som optimal. Inget organ skulle uppfatta det som en nackdel om en ökad integration av allmän avdelning och biståndskontor genomfördes på våra ambassader i programländerna. En sådan integration ställer dock förändrade kompetenskrav. Rekryteringsbasen bör breddas till alla biståndsorgan. De ökade karriärmöjligheter på fältet som därvid skapas bedöms ha en positiv personalpolitisk effekt.

6.6 Biståndets framtida fältorganisation

Av vad som tidigare anförts framgår att det fortsatt föreligger ett starkt behov av fältrepresentation för att på ett adekvat sätt kunna verkställa den svenska riksdagens biståndspolitiska ambitioner. En till fältet decentraliserad organisation bedöms fortsatt vara den effektivaste formen för att söka uppnå de biståndspolitiska målen. Regeringen, genom utrikesdepartementet, liksom de olika biståndsorganen behöver alla, med hänsyn tagen till roll- och ansvarsfördelningen i biståndet, vara väl och brett företrädade. SIDA:s speciella behov av fältrepresentation i programländerna noteras därvid särskilt. De andra biståndsorganens behov av fältrepresentation är växande och föreligger inte minst i icke-programländer.

6.6.1 Effektivare integration av biståndsambassader

Med hänsyn till Sveriges ansträngda statsfinanser och de stora sparkrav som nu föreligger är det inte möjligt att vidmakthålla en fältrepresentation av dagens omfattning. För att personalnerdragningen inte skall behöva äventyra ett effektivt genomförande av Sveriges biståndsprogram så är det viktigt att söka åstadkomma rationaliseringsvinster. Det bästa sättet att åstadkomma detta vore att mera effektivt integrera de allmänna avdelningarna och biståndskontoren vid våra biståndsambassader i programländerna.

Utöver rationaliseringsargumentet finns det ett antal tungt vägande sakargument som talar för en integrationslösning, vilket också framhållits under olika avsnitt av detta kapitel. De avgörande argumenten idag är desamma som när riksdagen fattade sitt integrationsbeslut 1973. Kanske kom dock 1973 års beslut lite för tidigt och motsvarade inte riktigt den tidens krav och behov. Som framgår av utgångspunkterna för utredningsuppdraget har dock ett flertal tungt vägande skäl för en integrerad lösning tillkommit sedan dess. De senaste två organisationsutredningarna – Biståndsorganisationsutredningen 1990 och Statskontorets effektivitetsstudier 1991 – understryker argumenten för att en integration förbättrar möjligheterna till samordning, enhetlighet, helhetsperspektiv samt rationellt resursutnyttjande. Trenden internationellt går också mot integrerad fältrepresentation. Utöver Sverige är det idag bara USA som har två parallella fältrepresentationer. Norges övergång till en integrerad fältrepre-

sentation är särskilt noterbar. Denna utredning anser att såväl argumenten som modellen för integration av den norska fältrepresentationen även kan tjäna som utgångspunkt för den svenska regeringens och riksdagens överväganden.

Integrerad ledning genom enchefsskap ger ökad klarhet i relationerna med mottagarlandets regering och myndigheter. Tydlighet är centralt i den allt viktigare policydialogen. Med dagens dubbla cheffskap kan oklarhet uppstå. Olika representanter kan ge ett splittrat och fragmenterat intryck. Helheten liksom alla delarna av det svenska biståndssamarbetet bör behandlas på ett konsistent sätt. Enhetlighet är avgörande såväl i relationerna med mottagarlandet, som i analysen av utvecklingen och rapporteringen till huvudmännen centralt. Samordnad analys och rapportering innebär också rationaliseringsvinster. De största rationaliseringsvinsterna vid en integration uppnås dock genom att tillämpa ett enhetligt administrativt system. Utöver eliminerandet av onödigt dubbelarbete skapar det grunden för likabehandling av personalen vid den samlade biståndsambedaden och ökad samarbetsanda.

Integration av fältrepresentationen behöver inte stå i strid med den konstitutionella roll- och ansvarsfördelningen centralt mellan regeringen och biståndsorganen. Den norska integrationsreformen är ett exempel på detta. Arbetsfördelningen mellan regering och biståndsorgan skall givetvis respekteras vid en integration av biståndsambedaderna i våra programländer. Biståndsorganen måste således tillförsäkras direktiv- och instruktionsätt gentemot hela den integrerade fältorganisationen så att dessa organ kan fullgöra sina åligganden på effektivast möjliga sätt. Den konstitutionella arbetsfördelningen bör dock inte ses i ett konkurrensperspektiv. Snarare är det att betrakta som ett komplementärt förhållande mellan de olika aktörerna. Med ett sådant förhållningssätt finns det, enligt utredningen, inget skäl att ifrågasätta det ändamålsenliga med en integration. Tvärtom borde en integration rätt hanterad göra det lättare att respektera roll- och ansvarsfördelningen då organisationsstrukturen i sig själv inte längre understryker känslan av ett konkurrensförhållande.

6.6.2 Förslag till integrationslösning i programländer

Den av utredningen förordade strukturen för en integrerad biståndsambedad, som tidigare var uppdelad i allmän avdelning och biståndskontor, skulle i likhet med den nya norska integrationsmodellen bestå av tre sektioner.

I normalfallet bör enligt utredningen en integrerad biståndsambedad leas av en chef på ambassadörsnivå. För att kunna fungera som enda chef för en integrerad biståndsambedad krävs kompetens för såväl UD:s traditionella verksamhetsområde som biståndskompetens. Chefsrekryteringsbasen måste enligt utredningens uppfattning vidgas till att också omfatta alla biståndsorgan. Chefen för en biståndsambedad utses av regeringen efter nära samråd med i första hand SIDA.

Det är utredningens uppfattning att det operativa ansvaret för biståndets genomförande normalt åvilar ambassadrådet med ansvar för biståndsfrågor. Vid ambassadörens frånvaro träder denne i normalfallet in som chargé d'affaires. Innehavaren utses av SIDA efter nära samråd med UD. Även i fallet med rådstjänsten bör rekryteringsbasen enligt utredningen vidgas till alla aktörer inom biståndet.

Biståndsprogramsektionen bör enligt utredningens uppfattning svara för det operativa genomförandet av det samlade svenska biståndsprogrammet. Inom sektionen handläggs även BITS-, SAREC- och SwedeCorp-insatserna. Sektionen skall således i enlighet med de olika biståndsorganens behov handlägga alla de olika delprogrammen och enskilda projekten. Personalbehovets omfattning och sammansättning beror av biståndsprogrammet volym och sektorsammansättning samt bredden i biståndsrelationerna. Ett fullföljande av rollutredningens rekommendationer i fråga om relationerna mellan givare och mottagare reducerar dock, ceteris paribus, personalbehovet.

Ekonomisk/politiska sektionen bör enligt utredningen svara för samordnad analys av utvecklingen i mottagarlandet och samlad rapportering till de olika huvudmännen. Inom sektionen bevakas ekonomiska, allmänpolitiska och biståndspolitiska aspekter av Sveriges relationer med mottagarlandet.

Rationaliseringsvinster bör kunna uppnås genom att eliminera en del av dagens onödiga dubbelarbete. Främst hänför sig detta till ej samordnade rapporteringsrutiner. Denna sektion skulle komma att spela en ökad roll vid en eventuell vertikal linjeintegration med UD:s u-avdelning. Den ökade tonvikten på övergripande policyfrågor ställer krav på en förändrad kompetensprofil, särskilt när det gäller bemanningen av denna sektion. Politik, ekonomi och bistånd blir alltmer sammanvävda, vilket ställer ökade krav på förmåga till policyanalys. Kompetensförsörjningen i fråga om makroekonomisk analys är kanske allra mest angelägen.

En gemensam **administrativ/konsulär sektion** skulle bidra till att eliminera dubbelarbete, begränsa friktionerna och reducera behovet av sammanjämkning. Enhetlighet i administrationen på ambassadnivå är det avgörande — inte att alla systemdelar hämtas från en och samma huvudman. Det väsentliga är snarare att sätta samman olika systemdelar utifrån ändamålsenlighet så att de bildar ett samlat rationellt system som handläggs gemensamt inom en och samma sektion av ambassaden.

Utredningen har gjort ett försök att bedöma vikten av de olika systemdelarna för de berörda huvudmännen centralt. Detta har fått tjäna som huvudsakligt kriterium för valet av olika systemdelar. Den huvudman vars systemdel föreslås tillämpas för hela den integrerade ambassaden föreslås också ta det övergripande centrala ansvaret för denna del av ambassadens administrativa system. Preliminärt skulle utredningen vilja föreslå nedanstående fördelning av systemdelar efter huvudman:

Tabell 6.2 Biståndsambassadens administration

Systemdel	Huvudman
Ekonomiadministration	SIDA
Personaladministration	UD-chef + övriga UD
ADB	SIDA-övrig personal
Fastighetsförvaltning	SIDA
Konsulärt	UD-kansli/residens
Postbefordran	SIDA-övriga fastigheter
Säkerhet	UD
Arkiv	UD-kurir
	UD (SIDA:s säkerhetsansvarige flyttas till UD)
	Integrerat

Det bör dock ännu en gång understrykas att detta utgör ett grovt förslag till uppdelning som behöver beredas ytterligare av berörda parter om regering och riksdag beslutar att biståndsambassaderna skall integreras i enlighet med utredningens förslag. Ett preliminärt överslag ger vid handen att en övergång till ett gemensamt administrativt system enligt tabell 6.2 skulle innebära störst rationaliseringsvinster på den allmänna avdelningssidan.

Variant av grundmodellen

I fyra av programländerna leds idag beskickningen på platsen av en biståndskontorschef med ställning som ambassadråd. Dessa tjänster tillsätts av regeringen på förslag från SIDA. Denna de facto-integration är dock resultatet av att den allmänna avdelningen avskaffats. Det är dock av såväl rättsliga som verksamhetsrelaterade skäl tveksamt om en beskickning så ensidigt skall falla under ett av de svenska biståndsorganen. Även om platschefen inte behöver vara på ambassadörsnivå, så är det utredningens mening att chefen bör besitta nödvändig utrikespolitisk kompetens och uppfattas representera helheten av de svenska biståndsrelationerna. Platschefens nivå bör vara relaterad till en bedömning av djupet i den biståndspolitiska policydialogen liksom omfattningen av övriga utrikes- och handelspolitiska relationer. Chefen på plats skall enligt utredningen alltid utses av regeringen/UD oavsett nivå. SIDA ges rätten att lämna förslag. Detta är också vad utredningen uppfattat som varande i enlighet med gällande förordningar.

Såsom tidigare konstaterats är det utredningens uppfattning att beskickningschefen i normalfallet bör vara ambassadör stationerad i landet ifråga.

Regionambassadmodellen bedöms av utredningen som alltför drastisk och grovmaskig för att klara av de i kommittédirektiven angivna ambitionerna ifråga om genomförandet av den svenska regeringens och riksdagens biståndspolitiska riktlinjer. Den svenska regeringens/UD:s närvaro i den alltmer fördjupade policydialogen skulle på ett betänkligt sätt komma att tunnas ut i våra programländer. Policydialogen kan inte skötas särskilt bra på distans. Korta besök räcker inte till för att bygga upp nödvändiga kontakter i våra programländer. Relationer måste odlas kontinuerligt för att skapa det avgörande förtroendet. De viktiga nyanserna går lätt förlorade.

rade. Man upplevs helt enkelt inte som en seriös dialogpartner, som givit det berörda landet och dess representanter tillräcklig prioritet.

6.6.3 Fältrepresentationen i icke-programländer

För att bättre kunna möta det ökande behovet av biståndskompetens på fältet i icke-programländer bör enligt utredningens mening u-avdelningen och biståndsorganen tilldelas en ökad roll vid tillsättandet av tjänster som helt eller delvis finansieras över biståndsbudgeten. Den handläggarkapacitet som motsvaras av den aktuella avräkningen mot biståndsbudgeten bör, enligt utredningen, betraktas som en resurspool för handläggning av biståndsärenden vid våra ambassader i icke-programländer. Flexibilitet i utnyttjandet av denna pool av personalresurser är väsentlig med hänsyn till de varierande behov som de olika biståndsorganen givit uttryck för. Behovet kan ofta visa sig vara tidsbegränsat och skifta från ett land till ett annat. Därför måste också resurserna kunna flyttas mellan olika ambassader allt eftersom behoven förskjuts. Behovet av biståndskompetens måste ges ökad vikt vid tillsättandet av tjänster med en väsentlig inriktning på bistånds- och utvecklingsfrågor.

6.6.4 Integrationens besparingseffekt

Det är enligt utredningen väsentligt att integrationen av biståndsambassaderna i programländerna leder till en statsfinansiell nettobesparing. De rationaliseringsvinster som är att hänföra till de allmänna avdelningarna bör i sin helhet tillskrivas A1-anslaget som en besparing. Besparingen hänför sig främst till de rationaliseringsvinster som följer av införandet av ett gemensamt administrativt system. Som tidigare angivits skall besparingen vid en standardambassad som Maputo uppgå till 1,3 årsutsända. Fullgörandet av rollutredningens rekommendationer om en förändrad ansvarsfördelning mellan givare och mottagare utgör ytterligare en besparingskälla. Besparingseffekten måste givetvis prövas från fall till fall vid de olika biståndsambassaderna vid ett integrationsbeslut. Med ett grovt överslag är det dock utredningens uppfattning att omkring 10 årsutsända kan sparas in. Detta möjliggör också avsevärda besparingar på bostadssidan, som idag utgör en tung och växande utgiftspost för utrikesförvaltningen. Utredningen konstaterar att när sådana rationaliseringsvinster som till större delen kan hänföras till allmänna avdelningen vid en eventuell integration tillskrivits A1-anslaget, så är de integrerade biståndsambassaderna därefter i det närmaste helt finansierade med biståndsmedel. Härtill kommer att samordningen av analys och rapportering kan leda till ytterligare rationaliseringsvinster.

En integrerad ambassad bör dessutom ge ökade möjligheter att mer

rationellt än i dag utnyttja de totala personalresurserna med förändringar över året av personalinsatser.

6.6.5 Samråd mellan UD och biståndsorganen vid en integration

Inför en övergång till integrerade biståndsbassader behöver utredningens principförslag närmare preciseras och mera detaljerade förordningar och riktlinjer utarbetas. Det är viktigt att detta sker i fullt samförstånd mellan alla de berörda parterna, UD såväl som de olika biståndsorganen. Detta gäller särskilt samråd vid chefstillsättningar. Utredningen föreslår här att dessa frågor regleras i ett avtal mellan UD och SIDA.

Verksamhetsplaneringen bör enligt utredningens mening ske genom ett dokument men där den myndighetsspecifika delen går till SIDA och behandlas av SIDA enligt det system som föreligger i dag. Samråd bör dock ske, i första hand mellan SIDA och u-avdelningen innan verksamhetsplanens båda delar fastställs av respektive huvudman.

Integrationen kräver också utbildningsinsatser. Lämpliga utbildningsprogram för utsända från såväl UD som de olika biståndsorganen bör därför, enligt utredningen, utarbetas inför den föreslagna integrationen.

Kapitel 7

Riksdagens insyn och inflytande

I utrikesutskottets betänkande 1991/92:UU11 anförs att riksdagen måste få bättre insyn i och inflytande över biståndets hantering. Utredningen skall belysa och ge förslag till hur detta kan gå till, givet att regeringen tillförsäkras nödvändig flexibilitet.

Riksdagens revisorer skriver i sitt Förslag till riksdagen 1991/92:11, att riksdagens styrning och insyn försvagas av att informationen på biståndsområdet i flera avseenden är ofullständig och av att regeringen och SIDA har rätt att fatta beslut rörande biståndsadministrationens storlek och biståndets fördelning utöver de ramar som beslutas av riksdagen. En stor del av det svenska biståndet till programländerna ligger t ex utanför landramarna, medan det är landramarna som årligen fastställs av riksdagen. I en socialdemokratisk partimotion (1991/92:U202) påtalas också att landramarnas storlek blir allt mindre rättvisande för helhetsbilden av Sveriges samarbete med ett mottagarland, då samarbetet genom de stora sakanlagen har vuxit snabbt.

Vi skall nedan tydliggöra vad det är riksdagen tar ställning till på biståndsområdet, genom vilka kanaler riksdagen får sin information idag, samt vilka frågor inom biståndsområdet som riksdagen visat dokumenterat intresse för.

7.1 Riksdagens inflytande — riksdagens roll i budgetprocessen

Riksdagen anger de biståndspolitiska målen. Dessa behandlas i kap 3. Riksdagen fastställer också vilka organisatoriska instrument, dvs myndigheter regeringen skall använda sig av. Framförallt utgör dock budgetprocessen ett viktigt instrument för riksdagens inflytande över biståndsverksamheten.

Riksdagens roll i budgetprocessen är att ta ställning till de riktlinjer för det internationella utvecklingssamarbetet som förordats i budgetproposi-

tionen, att godkänna de utfästelser och åtaganden som föreslagits och besluta om anslagens storlek. Anslagen var i Prop. 1991/92:100 följande

VERKSAMHETSANSLAG

- C 1. Bidrag till internationella biståndsprogram
- C 2. Utvecklingssamarbete genom SIDA
 - Landramar för programländerna
 - Regionala insatser
 - Demokrati, mänskliga rättigheter och humanitärt bistånd
 - Katastrofer m m, stöd till återuppbyggnad
 - Bistånd genom folkrörelser och vissa andra organisationer
 - Särskilda miljöinsatser
 - Särskilda program
 - Rekrytering och utbildning av fältpersonal
 - Vissa landprogramkostnader
 - Information genom SIDA
- C 3. Andra biståndsprogram
 - U-landsforskning
 - BITS verksamhet (tekniskt samarbete, u-krediter, kurser)
 - Gäststipendie- och utbytesprogram genom Svenska institutet
 - Näringslivsbistånd
 - Swedfund International AB
 - Stöd till ekonomiska reformprogram och skuldlätnadsåtgärder
 - Utredningar m m

FÖRVALTNINGSANSLAG

- C 4. Styrelsen för internationell utveckling (SIDA)
- C 5. Styrelsen för u-landsutbildning i Sandö (Sandö U-centrum)
- C 6. Styrelsen för u-landsforskning (SAREC)
- C 7. Nordiska afrikainstitutet
- C 8. Beredningen för internationellt tekniskt-ekonomiskt samarbete (BITS)
- C 9. Bidrag till styrelsen för u-landsutbildning i Sandö (Sandö U-centrum)
- C 10. Styrelsen för internationellt näringslivsbistånd (SwedeCorp)

Konstruktionen av anslagen och anslagsposterna är viktiga styrmedel. Den anger vad som kan föreslås och vad som kan beviljas. Om den är enkelt och logiskt uppbyggd underlättar den regeringens och riksdagens styrning. I riksdagens revisorers rapport 1990/91:6 kritiserar anslagskonstruktionen, vars komplexitet minskar möjligheterna till insyn och politisk styrning. De efterlyser en förbättrad anslagskonstruktion som tillgodoser såväl kraven på insyn och kontroll från riksdagens sida som kraven på effektivitet och flexibilitet i biståndsverksamheten.

Vilka är då problemen?

- **Antalet anslagposter** är förhållandevis stort. Mängden kan i sig utgöra ett hinder för överblick och relevanta beslut. SIDA har ett eget anslag, C 2, medan övriga myndigheter återfinns under ett och samma anslag, C 3, tillsammans med särskilda insatser i skuldtyngda länder mm. Betydande belopp från såväl C 1-anslaget som C 3-anslaget kanaliseras genom SIDA. Blandningen av anslag och anslagposter gör att det blir otydligt hur pengarna fördelas mellan myndigheterna.
- I betänkandet 1991/92:UU11 understryker utrikesutskottet betydelsen av en klargörande redovisning till riksdagen av de olika anslagsposter- nas innehåll. Det är väsentligt att riksdagen ges goda möjligheter att få

en helhetsbild över de totala biståndsfliöden som går till ett visst land, menar utskottet.

- Riksdagens revisorer framhåller **anslagskonstruktionen** för SIDA-biståndet som särskilt komplicerad, då samma anslagspost kan rymma artskilda verksamheter med olika mål och beslutsordningar. Detta kompliceras ytterligare av att biståndsinsatser ibland flyttas från en anslagspost till en annan.

- **Insatser med samma mål och innehåll belastar ibland olika anslagposter och t o m olika anslag.** Det mest iögonenfallande exemplet är att verksamheter i programländer ibland faller under landramen och ibland under andra poster, såsom olika former av betalningsbalansinriktat stöd. Andra exempel är att SIDA:s regionala program ibland griper in i länder och verksamheter som de andra biståndsorganen arbetar med och vice versa och att miljöanslaget tillfaller SIDA, trots att även SAREC, BITS och SwedeCorp arbetar med miljöfrågor. Problemet med överlappande arbetsområden i biståndsmyndigheternas verksamhet har tidigare berörts i kap 2, men resonemanget här visar att problemet också är relaterat till anslagskonstruktionen.

- Riksdagsrevisorerna tar också upp **reservationerna** — skillnaden mellan anvisat belopp och utbetalat belopp — för olika anslagposter inom biståndet, vilka intecknas från ett år till ett annat. Revisorerna pekar särskilt på anslaget C 1. Bidrag till internationella biståndsprogram. Utredningen konstaterar att också reservationerna under andra anslag, såsom C 2. Utvecklingssamarbete genom SIDA, t ex landramarna (se utredningens kap 2) ibland är stora och att skillnaden mellan anslaget belopp och disponibelt belopp därför är betydande i vissa fall. Utrikesutskottet anför i sitt betänkande 1991/92:UU11, att de icke utbetalade biståndsmedel som ackumulerats är en följd av den tillämpade anslags- tekniken. Utskottet betonar vikten av en tydlig och utförlig redovisning till riksdagen vad gäller icke utbetalade medel samt noterar att regeringen avser pröva hur redovisningen kan förtydligas och göras mer lättillgänglig i kommande budgetpropositioner.

- **Sakanslag behandlas separat från förvaltningsanslag.** Detta gör det svårt att relatera det ena till det andra. Riksdagsrevisorerna skriver att genom att SIDA kan disponera biståndsanslaget för att finansiera vissa delar av sina administrationskostnader blir riksdagens beslut om förvaltnings- anslagets storlek inte styrande för dimensioneringen av administratio- nen. Utrikesutskottet anser, mot denna bakgrund, att frågan bör bli föremål för översyn. Denna utredning konstaterar att SIDA, som en följd av detta, i sin fördjupade anslagsframställan föreslår, att de medel under sakanslaget C 2 som avser administrationskostnader överförs till förvaltningsanslaget C 4. Detta genomfördes också i och med budget- propositionen 1991/92:100. Man fastslår då att endast tjänster eller kostnader som är av tillfällig natur och avser särskilda avgränsade uppgifter skall kunna sakanslagsfinansieras.

Enligt riksdagsrevisorerna försvåras också riksdagens styrning av admi-

nistrationens storlek ytterligare av att sambandet mellan biståndsvolymer och personalbehov inte redovisas för riksdagen. För riksdagspartierna och enskilda riksdagsledamöter är motionerna ett sätt att påverka budgetprocessen. Dessa behandlas utförligt nedan.

7.2 Riksdagens insyn — informationen till riksdagen

En viktig informationskälla för riksdagen i bistandsfrågor är budgetpropositionens avsnitt om internationellt utvecklingssamarbete, med faktabilagor. Detta avsnitt har blivit allt svårare att överblicka, i takt med att biståndet ökat och breddats. Ökningen av informationsmängden sker ibland till priset av tydlighet och överskådlighet. Utredningen noterar att ett förändringsarbete påbörjats för att göra faktabilagan mera lättillgänglig och överskådlig. Samtidigt kan konstateras, vilket berörts ovan, att anslagsformerna som sådana gör det svårt för riksdagen att få överblick över det **planerade** biståndet till vissa länder.

Andra informationskällor för riksdagen att tillgå är biståndsmyndigheternas anslagsframställningar och verksamhetsberättelser, utvärderingsrapporter och parlamentariska och andra offentliga utredningar på biståndsområdet. Utrikesutskottets utfrågning av statssekreteraren för bistandsfrågor, biståndsmyndigheternas generaldirektörer och andra samt riksdagsledamöternas deltagande i myndigheternas styrelser och resor till samarbetsländer är ytterligare vägar för information.

En möjlighet för riksdagen att bli informerad i bistandsfrågor är vid regeringens informationsstunder till riksdagen, en gång varje vecka. Här kan regeringen, om den så önskar, redovisa viktiga regeringsbeslut för riksdagen. Riksdagsledamöterna kan därefter ställa kompletterande frågor eller göra kommentarer. Riksdagen har informerats om två olika bistandsbeslut årligen vid informationsstunder de senaste tre budgetåren. 1991/92, exempelvis, gällde informationen nödhjälp till Baltikum och undertecknandet av fredsavtalet i El Salvador.

Det pågående statistikprogrammet på biståndsområdet, bl a innefattande utgivandet av en årsbok om biståndet, kan tänkas bli ytterligare en värdefull informationsmöjlighet för riksdagen. Arbetet sker i samarbete mellan Statistiska Centralbyrån (SCB), biståndsmyndigheterna och utrikesdepartementets avdelning för internationellt utvecklingssamarbete.

Kommittén för utvärdering och analys av effektiviteten inom biståndsområdet kommer att bli ytterligare en möjlighet för riksdagen att informera sig om de resultat som uppnås.

De ökade kraven på att myndigheterna skall uppvisa resultat av verksamheten, vilka yttrar sig i mål- och resultatstyrningen som är på väg att tillämpas inom statsförvaltningen, kommer att ge riksdagen möjligheter till tydligare information om hur bistandsmedlen används, vilka prestationer som uppnås och vad biståndet har för effekter etc.

En betydelsefull informationsmöjlighet för riksdagsmännen är de interpellationer och frågor om biståndet som biståndsministern besvarar i riksdagen. En särskild studie har genomförts om interpellationerna, frågorna och motionerna på biståndsområdet under de senaste två åren — 1990/91 och 1991/92 — vilken redovisas i det följande.

7.3 Interpellationer, frågor och motioner

Den studie som genomförts har baserat sig på de interpellationer och frågor som riksdagsledamöterna ställt till biståndsministern under riksdagsåren 1990/91 och 1991/92, samt på riksdagsmotionerna rörande biståndspolitik, som följt på presentationen av budgetpropositionen och som behandlats i utrikesutskottets betänkande om internationellt utvecklingssamarbete. Huvudsyftet med studien har varit att se hur riksdagens aktivitet inom biståndsområdet ser ut, vilka frågor som intresserar riksdagsledamöterna, varifrån de får sin information och hur detta eventuellt förändras.

Hur kan då riksdagsdebatten om biståndet sammanfattningsvis karakteriseras?

I relativt liten utsträckning använder riksdagsledamöterna interpellationer och frågor för att informera sig om och påverka biståndspolitik. De används i något större utsträckning 1991/92 än 1990/91. En viss anhopning av dessa sker i början av riksdagsåret, samt efter presentationen av budgetpropositionen. Motioner används i större utsträckning som instrument för påverkan på biståndspolitik. Dessa borde vara ett viktigt instrument för oppositionen, vilket också bekräftas av att de används i särskilt hög grad 1990/91, då oppositionen består av många partier. Det parti som är mest aktivt i riksdagsdebatten om bistånd 1990/91 är Folkpartiet. Perioden som följer är det Socialdemokraterna som är mest diskussionsbenägna om biståndet.

Vilka världsdelar tilldrar sig då riksdagens uppmärksamhet när det gäller bistandsfrågor?

Afrika, där största delen av SIDA:s programländer ligger, ägnas flest motionsyrkanden och många interpellationer och frågor. Även Asien, där de flesta övriga programländer ligger och där BITS har ett stort engagemang, får relativt stor uppmärksamhet. Östeuropa, som får litet svenskt bistånd relativt sett, men som är ett nytt och medieuppmärksammat biståndsområde, får vidare stor uppmärksamhet i interpellationerna och frågorna.

Interpellationerna och frågorna karakteriseras av ett stort intresse för demokrati/mänskliga rättigheter/humanitärt bistånd och katastrofinsatser/livsmedelshjälp. Den typiska frågan 1991/92 handlar om brott mot mänskliga rättigheter i ett visst land och om Sverige skall ge landet bistånd eller inte. Mycket liten uppmärksamhet ägnas andra biståndsmyndigheter än SIDA. SAREC och SwedeCorp (IMPOD/SWEDFUND) förbigås helt.

Interpellationerna och frågorna är övervägande av ad hoc-karaktär — de rör det enskilda fallet. De är ofta en reaktion på något som hänt ute i världen — krig, svält, brott mot mänskliga rättigheter — och berör mer sällan svensk biståndspolitik i ett bredare policyperspektiv. Kanske kan detta tyda på att kunskapen om svensk biståndspolitik är begränsad. Det krävs kunskap för att ställa frågor. Att döma av källhänvisningarna i interpellationerna och frågorna och debatten som följer på dessa, är det ofta media som har initierat dem. Få av riksdagsledamöterna anger budgetpropositionen som informationskälla. Det är emellertid möjligt att denna har använts i fler fall än vad som anges.

I **motionerna** är det de internationella organisationerna som tilldrar sig det största intresset, räknat i antal yrkanden. Motionsyrkandena är i stor utsträckning policy-inriktade — generella och långsiktiga frågor som går tillbaka till de principer biståndet grundats på. Detta medför att de håller sig på en viss abstraktionsnivå och i liten utsträckning direkt kan operationaliseras.

Om man ser till de **motionsyrkanden som berör anslagsfrågor** är det tydligt att det är på anslagsposten C 2 — Utvecklingssamarbete genom SIDA — och främst landramarna, som riksdagens uppmärksamhet koncentreras. Mycket få yrkanden rör anslagen till de övriga biståndsmyndigheterna. Överhuvudtaget rör få yrkanden SwedeCorp:s (SWEDFUND:s/IMPOD:s) och SAREC:s verksamhetsområden. BITS och dess verksamhetsområden får förhållandevis mycket uppmärksamhet i motionerna 1990/91, men intresset minskar året därpå. De interpellationer och frågor som rör BITS ifrågasätter mestadels myndighetens verksamhet i länder där de mänskliga rättigheterna kränks. (Verksamheten har i de aktuella fallen varit sanktionerad av den svenska regeringen).

Det är alltså på SIDA och SIDA:s verksamhet som riksdagens intresse koncentreras. Uppenbarligen är man mest informerad om detta och man fokuserar intresset på landramarna, trots att en stor del av biståndet till programländerna kommit att kanaliseras på andra sätt under senare år. En förklaring till detta kan vara att SIDA märks mer i den allmänna debatten, inte minst genom sin relativa storlek. En annan förklaring kan vara att budgetpropositionen genomgående har redovisat SIDA:s verksamhet mer utförligt än de andra biståndsmyndigheternas. Det kan också till en del ha att göra med själva anslagskonstruktionen. SIDA har ett eget anslag, C 2, medan de andra biståndsmyndigheterna enbart har varsin anslagspost under anslaget C 3.

Biståndsdebatterna som följt på presentationen av utrikesutskottets betänkande om internationellt utvecklingssamarbete, har under de senaste åren koncentrerats på demokrati/mänskliga rättigheter (1990/91 och 1991/92), enprocentmålet (främst 1990/91) och biståndet som sådant, dvs om Sverige skall ge bistånd överhuvudtaget (1991/92). I dessa debatter, särskilt 1991/92, förstärker debattörerna sina inlägg främst med hänvisning till rapporter från internationella organisationer/expert, som ger fakta om läget i världen och inte om enbart svenskt bistånd. Detta kan

hånga samman med att bl a UNDP och Världsbanken har givit ut mer grundläggande analyser på senare år, som uppmärksammat i massmedia och som riksdagsledamöterna har möjlighet att hämta information ur.

7.4 Slutsatser

Man kan konstatera att riksdagen tycks vara i behov av information som ger en **helhetsbild av det svenska biståndet till enskilda länder**. Det är tydligt att informationen om det bistånd som går utanför landramarna till SIDA:s programländer bör presenteras mer överskådligt för att få en relevant plats i diskussionen. Det är också önskvärt att informationen till riksdagen om de övriga biståndsmyndigheternas verksamhet förbättras.

Det går att utläsa ett önskemål från riksdagen om, att mer direkt kunna reagera på brott mot de mänskliga rättigheterna och bristande demokrati i länder som mottar svenskt bistånd. Studien visar på ett stort intresse för dessa frågor.

Interpellationerna och frågorna skulle i större utsträckning kunna utnyttjas av riksdagsledamöterna för att informera sig om biståndet. Detta instrument används idag relativt litet.

Utredningen kan konstatera att möjligheterna för riksdagsledamöterna att få information på biståndsområdet är åtskilliga. Problemet tycks inte vara att mängden tillgänglig information är för liten. Snarare verkar det finnas behov av **mer överskådligt presenterad, sammanfattande och tydlig information**, som underlättar för den som på begränsad tid vill få överblick över svenskt bistånd.

I kapitel 9 återkommer utredningen med konkreta förslag om hur anslagsstrukturen kan förändras och hur riksdagens insyn och inflytande på biståndsområdet kan förbättras.

Kapitel 8

Sveriges biståndssamarbete med Central- och Östeuropa

Hösten och vintern 1989/90 skedde genomgripande förändringar i Central- och Östeuropas länder. Tidigare diktaturer demokratiserades och en utveckling från kommandoekonomi till marknadsekonomi inleddes.

I december 1989 presenterade statsministern ett förslag om svenskt stöd till Central- och Östeuropa. I budgetpropositionen för 1990/91 föreslogs en finansiell ram på 1 miljard kronor över tre år (1990/91 – 1992/93), varav 900 miljoner kronor föreslogs bli finansierat över biståndsbudgeten och 100 miljoner kronor över andra anslag. Av dessa medel skulle 300 miljoner kronor användas för samarbete med Polen, 225 miljoner kronor för övriga Central- och Östeuropa samt 375 miljoner kronor för multilaterala insatser. Sammanlagt 90 miljoner kronor avdelades för stöd genom svenska folkrörelser. Riksdagen godkände våren 1990 det av regeringen framlagda förslaget.

I juni 1990 beslutade regeringen om inriktningen av det bilaterala stödet till andra länder än Polen. I regeringens beslut angavs att bistånd skulle kunna lämnas för insatser i samtliga länder i Central- och Östeuropa. En huvuddel av biståndet förutsattes dock gå till de baltiska republikerna och till insatser i Sveriges närområde i övrigt.

Under hösten 1991 uppnådde de tre baltiska staterna självständighet. Den misslyckade kuppen i Moskva följdes av Sovjetunionens sönderfall. Mot denna bakgrund beslöt den tillträdande svenska regeringen att lägga fram ett förslag om att väsentligt förstärka resurserna för samarbetet med Central- och Östeuropa. Det skulle också utgöra ett eget anslag, utanför biståndsramen på 1% av BNI. Regeringens föreslog att tre miljarder kronor skulle avsättas för budgetåren 1992/93 – 1994/95 vilket tillsammans med tidigare utfästelser innebar att för femårsperioden 1991/91 – 1994/95 skulle de svenska insatserna uppgå till totalt 3,6 miljarder kronor. Den tidigare prioriteringen av det geografiska närområdet bekräftades. För innevarande budgetår har riksdagen under anslaget G1 ställt 1 120 miljoner kronor till regeringens förfogande för detta samarbete.

Enligt regleringsbrevet fördelas medlen 1992/93 enligt följande:

1. Beredningen för internationellt tekniskt-ekonomiskt samarbete (BITS)	195 000 000 kr
2. Styrelsen för internationell utveckling (SIDA)	45 000 000 kr
3. Styrelsen för internationellt näringslivsbistånd (SwedeCorp)	55 000 000 kr
4. Svenska Institutet	30 000 000 kr
5. Övriga myndigheter	25 000 000 kr
6. Baltiska investeringsprogrammet (BIP)	50 000 000 kr
7. Övrigt multilateralt stöd	70 000 000 kr
8. Till regeringens disposition	325 000 000 kr
9. Valutastöd	300 000 000 kr
10. Avsättning för täckande av förluster under anslaget G 2	25 000 000 kr
Summa kr	1 120 000 000 kr

Vidare beslöt riksdagen att ett belopp om högst 200 miljoner kronor från anslaget C2 skulle få användas för hjälpinsatser i länderna i Central- och Östeuropa med anledning av naturkatastrofer, krigshändelser eller av andra humanitära skäl.

Syftet med stödet till länderna i Östeuropa är att bygga demokratiska institutioner och att utveckla marknadsekonomiska strukturer. För de baltiska staterna tillkommer syftet att hjälpa dem att befästa sin nationella suveränitet. I proposition 1991/92:100 bekräftas vad som redan 1990 angetts om länderinriktning dvs. att i det bilaterala samarbetet prioriteras närområdet med tonvikt på Baltikum.

Tre av biståndsmyndigheterna, BITS, SIDA och SwedeCorp har tilldelats roller i samband med genomförandet av biståndssamarbetet med Central- och Östeuropa. En sådan roll har också tilldelats Svenska Institutet.

Redan från starten 1990 har BITS varit den ledande aktören bland biståndsmyndigheterna. Beloppet som för budgetåret 1992/93 anvisats BITS uppgår till 195 miljoner kronor. Insatsen skall koncentreras till de områden som är centrala för samarbetets huvudsakliga mål, d.v.s. återupprättande och konsolidering av demokratis och rättsstatens institutioner, återinförande av en fungerande marknadsekonomi samt åtgärder för att förbättra miljön.

De medel som tilldelats SIDA disponeras för bidrag till folkrörelser och andra enskilda organisationer att användas för insatser avseende länderna i Central- och Östeuropa.

Det belopp som tilldelats SwedeCorp får disponeras för riskkapitalsatser (40 milj. kronor) samt för insatser för att främja näringslivsutveckling.

Svenska Institutet disponerar tilldelade medel för samarbete på den högre utbildningens, forskningens och kulturens område.

Utrikesdepartementet liksom vissa andra fackdepartement som arbetsmarknads-, närings- och utbildningsdepartementen är också engagerade i samarbetet. Miljödepartementet har dessutom handläggningsansvar för visst miljösamarbete. I dessa fall ikläder sig departementen också myndighetsfunktionen.

Organisationen av Sveriges samarbete med Central- och Östeuropa

Regeringskansliet svarar för samordning av dialogen med länderna i Central- och Östeuropa. Under utrikesdepartementets ledning och i samråd med andra berörda departement hålls överläggningar med samarbetsländerna om det statliga samarbetets och stödets övergripande inriktning.

Statsrådsgruppen för Europafrågor leds av statsministern och behandlar, vid sidan av de västeuropeiska integrationsfrågorna, även det statliga samarbetet med Central- och Östeuropa. Som beredningsgrupp finns en statssekreterargrupp för Europafrågor.

Inom regeringskansliet engageras flertalet departement i arbetet med Central- och Östeuropa. Dessa liksom vissa särskilt berörda verk representeras i en särskild s.k. östsamordningsgrupp.

Gruppen leds av en samordnare för det ekonomiska samarbetet i vid bemärkelse. Denna har bl.a. till uppgift att se till att de olika aktiviteterna ligger inom ramen för en övergripande Europapolitik. Till stöd för samordnarens arbete har ett sekretariat (ÖSEK) byggts upp.

En viktig del av regeringskansliets arbete med Central- och Östeuropa utgörs av multilaterala insatser och samråd. I dessa sammanhang spelar det nordiska samarbetet en viktig roll.

Frågan om hanteringen av Östeuropasamarbetet ingår inte i utredningens direktiv. Utredningen menar dock att frågan rymmer en viktig styrnings- och samordningsproblematik inom såväl regeringskansliet som mellan myndigheterna. Biståndsmyndigheterna är på olika sätt engagerade i Östeuropasamarbetet och därmed kommer även resursfrågorna in i bilden.

Biståndet till Östeuropa motiveras av såväl utrikes- och säkerhetspolitiska intressen som näringspolitiska och kommersiella motiv. Regeringen anger i proposition 1991/92:100 att de offentligt finansierade svenska insatserna kommer att utformas i det perspektivet.

Samarbetet med länderna i Central- och Östeuropa har därmed en särskild karaktär som på ett grundläggande sätt skiljer detta samarbete från traditionellt u-landsbistånd. Organisatoriskt och administrativt innebär detta bl.a. att man inte är bunden att bedriva östsamarbetet enligt gängse biståndstradition. Utredningen har emellertid kommit till den slutsatsen att många av de frågeställningar som diskuteras i förevarande utredning är av central relevans även för Östeuropasamarbetet. I kapitel 9 tar utredningen upp några sådana frågeställningar.

Kapitel 9

Överväganden och förslag

I kommittédirektiven (bilaga 1) preciseras utredningsuppdraget. Syftet med utredningen är att se över styrnings- och samordningsfrågor i det bilaterala biståndet. Kommittédirektiven anger att utredningen särskilt skall uppmärksamma biståndets fältadministration och bistånd på infrastrukturområdet. En utgångspunkt för utredningen är att säkra förutsättningarna för ett långsiktigt och effektivt bistånd med fortsatt tyngdpunkt på de fattigaste länderna. Utredningen belyser möjligheter att säkerhetsställa riksdagens insyn och inflytande samt preciserar regeringens roll vid utformandet av riktlinjer för biståndet.

Några begränsningar i utredningsuppdraget förtjänar särskilt att nämnas. Utredningen har, fränsett ett ämnesområde — infrastruktur — ej haft mandat att behandla biståndets innehåll. Vidare har utredningen haft att utgå från den grundstruktur i biståndets organisation som fastställts av riksdagen och har ej haft mandat att diskutera förändringar i detta hänseende. Utredningen menar, att omvärldsförändringar ställer krav på anpassning av biståndsorganisationen och att det därför är sannolikt att strukturen kan komma att behöva förändras före 90-talets slut.

9.1 En aktiv u-landspolitik

9.1.1 Bistånd i en värld i förändring

I första kapitlet belyses förändringarna i vår omvärld. Nya möjligheter har öppnats genom den globala avspänningen. Samtidigt som freden fått en chans på många håll har nya oroshärdar uppstått, många med etniska förtecken. Inom den mångfacetterade s k tredje världen ryms både länder med stark ekonomisk utveckling och länder som genomgår svåra kriser. Demokratiska och ekonomiska reformer genomförs nu i många länder.

En stor majoritet av svenska folket har under alla år ansett att biståndet bör ligga på en hög nivå. Denna majoritet har dock sjunkit under 1992, sannolikt som följd av den ekonomiska konjunkturedgången och ökad

arbetslöshet. Kritiken mot biståndet och ifrågasättandet av dess effekter kan också ha bidragit till detta. Utredningen konstaterar likväl att ett aktivt förändringsarbete bedrivs inom biståndet. Omfattande analysarbeten för regioner såväl som för enskilda länder ligger till grund för förändringar av den svenska politiken. Biståndet utformas efter nya förutsättningar. För vissa länder innebär det ökad krisanpassning, för andra kan samarbetet utvecklas i nya banor på mer jämbördiga villkor. Ökad vikt läggs vid mottagarländernas egna ansträngningar till utveckling, ekonomiska reformer, respekt för de mänskliga rättigheterna och effektiviteten i utnyttjandet av biståndet. Frågor om ansvarsfullt ledarskap, rättsstatens betydelse, ökad produktion i näringslivet och främjandet av tillväxten har kommit i förgrunden.

Som bakgrund till de förslag som läggs i kapitlet vill utredningen peka på några tendenser och huvudfrågor i det svenska och internationella samarbetet som har bäring på biståndets utformning, organisation liksom frågor om styrning och samordning.

Biståndet utgör en del av de svenska utrikespolitiska relationerna. För vissa länder utgör det huvudparten av relationerna. **Solidariteten** med sämre lottade människor är grundpelaren i det svenska utvecklings-samarbetet med fattiga länder. Men här finns också inslag av ett **"upplyst egenintresse"**, att åtgärder för en positiv utveckling i andra delar av världen i det längre perspektivet också utgör en förutsättning för en positiv utveckling i vår del av världen. En fredlig utveckling i världen, en expanderande världsekonomi, en utveckling också i de fattiga länderna som kan hejda miljöförstöringen, få kontroll över AIDS-hotet, förhindra massmigration och flyktingskap ligger också i de rika ländernas intresse. Internationella kommissioner har lyft fram olika aspekter av detta vårt gemensamma ansvar, senast i det sk Stockholm Initiative on Global Security and Governance (1991).

Våra förbindelser med u-länderna innefattar ett brett engagemang hos såväl individer som organisationer i internationell samverkan, handel och kommersiella relationer, politisk dialog och utbyte, men också effektivitet och långsiktighet i utvecklingssamarbetet. Det är därför viktigt att biståndet utgår ifrån ett sådant **helhetsperspektiv**.

Biståndet syftar till att höja de fattiga folkens levnadsnivå. Det innebär att vårt nationella och internationella agerande bör **främja utveckling** i fattiga länder, genom direkt samarbete och genom att verka för en utveckling i den internationella miljön som gynnar dessa länder. Det påverkar såväl vår **medverkan i internationella fora** som **våra direkta relationer** med mottagarländerna. Ekonomiskt samarbete, handel, krediter och skuldåtgärder är av stor betydelse för att främja **ländernas egna ansträngningar** att få till stånd stabil tillväxt och sysselsättning. Regering och riksdag har betonat vikten av demokratisk utveckling och marknadsekonomi. Stöd till ekonomiska reformer och åtgärder som främjar respekten för de mänskliga rättigheterna och en demokratisk samhällsutveckling och hänsyn till miljön är centrala för en **bärkraftig utveckling**. Dessa typer av

åtgärder har aktualitet inte bara i de fattigaste länderna utan också för länder i t ex Östeuropa.

Resursfrågorna är en viktig faktor. Den i första kapitlet redovisade utvecklingen i u-länderna pekar bl a på ökade inkomstklyftor mellan rika och fattiga länder. Den ekonomiska nedgången i många industriländer, däribland Sverige, medför dock att de internationella frågorna i många fall får stå tillbaka för mer närliggande problem. Effektivisering av den offentliga verksamheten gäller också biståndet. Det gäller därför att få ut mer av insatta resurser.

De av riksdagen fastställda **biståndspolitiska målen** är vägledande för det svenska biståndet. Ökade krav på att bistå länder i vår närhet, nya krisområden som kräver snabba insatser och minskat bistånd i den ekonomiska krisens spår gör att **prioriteringsfrågorna** blir särskilt viktiga. Det reser frågor hur katastrofer kan förebyggas och insatserna bättre integreras i det mer reguljära utvecklingsarbetet. Merparten av dessa katastrofinsatser går idag till att lindra effekter av krig och konflikter. Utvecklingen i världen pekar på nödvändigheten av fortsatta sådana insatser. Utredningen vill samtidigt betona vikten av **långsiktig utveckling**, vilket också i viss mening är katastrofförebyggande. Gemensamma ansträngningar krävs för att ge människor framtidstro i sina egna miljöer. Det är fråga om att höja produktiviteten inom jordbruk och näringsliv och inom den offentliga sektorn och underlätta människors egna ansträngningar till ett bättre liv genom förbättrad livsmedelsproduktion, hälsa, utbildning och kompetensuppbyggnad, institutionsbyggnad, infrastruktur m m. Många länder uppvisar en tillväxt som gör dem intressanta som samarbetspartners i ett **bredare perspektiv**. Biståndet måste vara så organiserat att det kan svara på olika behov, som också kan förändras över tiden.

Frågor om **biståndets effektivitet** måste relateras till såväl politikens innehåll som biståndsförvaltningens utformning. Mottagarländernas prioritering av egna resurser och viljan och förmågan att genomföra nödvändiga reformer är avgörande för biståndets förmåga att bidra till förändringar. Den **faktiskt förda politiken** i de enskilda länderna ges därmed ökad betydelse vid bedömningen av biståndet, särskilt vad avser respekten för de mänskliga rättigheterna, demokratiseringen, ekonomiska reformer, effektivitet i förvaltningen och ett ansvarsfullt ledarskap.

Ett långsiktigt samarbete kräver **förståelse och engagemang hos breda grupper i samhället**. Det framstår för utredningen som väsentligt att svenskt närings- och samhällsliv, organisationer och enskilda på olika sätt kan engageras i biståndet. Mångfalden i samarbetet blir därför viktig.

Folkrörelser och enskilda organisationer spelar en viktig roll i opinionsbildningen. Många människor engageras genom deras verksamhet, effektiva biståndsinsatser genomförs till förmån för de fattigaste och genom deras verksamhet stöds framväxten av folkliga rörelser.

Det krävs också att en saklig och kontinuerlig information om **behovet av hjälp** kombineras med redovisning av **resultat** av biståndsansträngningar. Resultatredovisningen blir viktigare. Utvärdering i biståndet sker kontin-

erligt och utvecklingsarbete pågår för att tydligare kunna redovisa effekter av biståndet.

Ett mer integrerat internationellt samarbete kräver såväl kompetensuppbyggnad som effektiva former för samråd. Det rör internationellt normativt arbete inom ramen för FN, kriterier för bistånd som behandlas i OECD/DAC liksom policy relaterat till enskilda länder. Sverige går i riktning mot ökad integration med övriga Europa. Avtalet om ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES) innebär att Sverige kan delta i EG:s inre marknad med fri rörlighet för personer, tjänster, varor och kapital. Som medlem i EG skulle Sverige inom organisationen och i samverkan med länder som för en likartad biståndspolitik aktivt kunna verka för att ett framsynt handlande gentemot u-länderna får genomslag hos medlemsländerna.

Den studie rörande konsekvenser i biståndet vid en europeisk integration som redan gjorts av utrikesdepartementet och myndigheterna kan vara bas för fortsatt dialog mellan departement och myndigheter hur man kan förbereda sig inte minst på kompetensområdet. Att mer aktivt bevaka EG-biståndet på fältet och utnyttja möjligheter till tjänstgöring inom EG-administrationen är praktiska åtgärder för att öka kunskaperna i departement och myndigheter. Behov och möjligheter till kompetensutveckling har närmare belysts i studien "Statsförvaltningens Europakompetens", Ds 1992:96.

Det svenska bidraget till EG:s biståndssamarbete skulle röra sig om ca 1 miljard kronor per år. Särskilt goda förutsättningar torde föreligga för samarbete mellan länder med likartad biståndspolitik såsom Nederländerna, Danmark, Finland, Norge och Sverige.

9.1.2 Styrning och samordning av biståndet

Utredningen behandlar flera former av styrning: riksdagens styrning, regeringens styrning och myndigheternas styrning. Dessa hierarkiska styrfenomen griper in i varandra från flera håll, tex vad gäller samarbetet med enskilda länder. I det följande har utredningen lagt tonvikten på en översyn av helheten. Förslag till ändringar i strukturer och processer bygger dels på en analys av de brister systemet har idag och dels på en bedömning av hur systemet kommer att klara framtidens krav på ett flexibelt och effektivt bistånd.

Biståndet styrs av behov och efterfrågan i samarbetsländerna — dessa tolkas av någon aktör på den svenska scenen. Biståndet berör flera hierarkiska nivåer med olika roller, skilda uppfattningar om behov och efterfrågan, samt flera parallella styrprocesser. Detta kan göra det svårt att skapa tydliga former för styrning.

Utredningen menar att mångfalden i biståndet också ger samarbetet med u-länderna och Östeuropa dynamik. Mängden av idéer, visioner och initiativ ger biståndet flexibilitet och skapar betingelser för organisationen att anpassa verksamheten och lära av erfarenheterna. Mångfalden ökar möj-

ligheterna att bedriva ett effektivt samarbete och minskar risken för stora misslyckanden. Effekterna av detta kan dock bli ett svåröverskådligt styrsystem.

Det finns dock åtgärder som kan göra systemet enklare än vad det är idag. Utredningen menar att biståndets miljö kännetecknas av turbulens och osäkerhet. De centrala delarna av systemet har en viktig roll i att förtydliga mål och ta ansvar för verksamheten medan de operationella besluten bör fattas så decentraliserat som möjligt. Utredningen fäster särskilt stor vikt vid att peka på möjligheterna att decentralisera beslut och ange lämpliga övergripande styrfunktioner på central nivå.

Förslagen strävar till att precisera utrikesdepartementets roll och särskilja departement från myndigheter. Syftet med förslagen är att ange uppgifter och instrument så att departementet blir mindre belastat med detaljfrågor kring biståndets handläggning. Istället skall departementet kunna inrikta sitt arbete på övergripande frågor om biståndets mål, resultat och samordning — såväl inom landet som med andra givarländer och med de mottagande ländernas ledning.

Men styrningen av biståndet kan inte behandlas isolerat från det som skall styras, och förändringar i styrinstrument leder till förändringar i sättet att bereda bistånd. Utredningen föreslår nya former för styrning av samarbetet med enskilda länder — förändringar som berör både myndigheters arbete, regeringskansliet och riksdagens styrmöjligheter.

Med effektivt och ändamålsenligt utformade styrinstrument minskar behovet av samordning i senare skeden. Genom riksdagens beslut om organisationsuppdelning, mål, instrument och medelstildelning sker den viktigaste samordningen av biståndet. Samordning av biståndet sker, liksom styrning, på många nivåer alltifrån riksdagsbeslut till insatser i samarbetsländerna. Utredningen har behandlat olika aspekter av både den formella samordningen och den mer informella, som bygger på kommunikation och information mellan biståndsadministrationens delar.

Utredningen menar att det svenska biståndet i stort är väl samordnat genom fördelningen av roller och kompetensområden. Men det finns också vissa problem. Det finns arbetsområden som faller inom flera myndigheters befogenhet och kompetens. Utredningen pekar på ett antal sådana områden där det är av särskild vikt att myndigheterna håller varandra informerade om sin verksamhet och där det behövs mera samråd om frågor som rör kompetensutveckling, upphandling och planering (kap 9.3). Utredningen vill också peka på betydelsen av de informella kontakterna på handläggarnivå när det gäller att på ett kostnadseffektivt sätt skapa den nödvändiga samordningen.

Myndigheterna verkar ibland i samma länder. Utredningen menar att BITS och SIDA:s arbetssätt gör att de naturligen bör verka i olika länder. I de fall då BITS och SIDA verkar i samma länder krävs klargöranden beträffande arbetsfördelningen från regeringens sida.

Även om biståndet i sin helhet är relativt väl samordnat kan det vara svårt för såväl givare som mottagare att få överblick av det samlade

svenska biståndet till ett enskilt land. Utredningens förslag syftar i denna del till att underlätta möjligheter till överblick.

9.1.3 Förändringsbehov

De problem som skisserats ovan är kännetecknande för biståndet idag. De lösningar som utredningen föreslår skulle underlätta styrning och samordning av det utvecklingssamarbete som Sverige bedriver. Under förutsättning att biståndspolitikerna ligger fast är frågan hur styrnings- och samordningsinstrumenten bör anpassas för att fungera effektivt för det framtida biståndet. Utredningen vill särskilt peka på följande **konsekvenser för biståndet av den förväntade utvecklingen**:

- Motivet för biståndet — solidaritet och ett upplyst egenintresse grundat på insikten om att hållbar fred och utveckling endast kan ske i internationell samverkan — talar för att **utvecklingen i de fattiga länderna även i framtiden bör vara ett centralt intresse inom den svenska politiken**. Det faktum att det globala ömsesidiga beroendet tydliggörs på allt fler områden förstärker detta intryck. Enligt utredningens uppfattning kommer aktiviteter inom detta område även fortsättningsvis att **kräva stora resurser** såväl finansiellt som organisatoriskt. Mot bakgrund av den ekonomiska krisen är det enligt utredningens mening viktigt att sträva efter att nödvändiga besparingar kan åstadkommas genom rationaliseringar som inte hotar mål och ambitionsnivå i verksamheten.
- Det ökade internationella utbytet innebär också att fler aktörer är verksamma. Mångfalden är viktig. Samtidigt ställer det ökade policyrelaterade arbetet i internationella organisationer krav på samordning. Det gäller också politiska bedömningar och förutsättningar för samarbete med enskilda länder och regioner, som också rör frågor om fred och säkerhet. Enligt utredningens mening blir **utrikesdepartementets samordnande roll** i sådana frågor viktigare. Arbetet med FN:s effektivisering i utvecklingsfrågor har i sig drivit fram mer av samverkan över departementsgränserna. Arbetet i FN:s fackorgan tvingar fram mer av samråd på hemmaplan.
- Flera av de globala ödesfrågorna som miljö, befolkning, demokratisering är områden där inte minst **folkrörelser och enskilda organisationer** spelar centrala roller. Ett aktivt svenskt agerande internationellt kräver förankring och deltagande av dessa. Detta arbete underlättas enligt utredningens mening av att ambassadören med ansvar för enskilda organisationer (NGO) och dennes kansli får en organisatorisk förankring i avdelningen för internationellt utvecklingssamarbete. Ett fruktbarande samarbete mellan svenska enskilda organisationer och internationella organisationer har utvecklats inom katastrofområdet.
- EG är en betydande aktör i biståndssammanhang och sammantaget svarar medlemsländerna för ca 40 % av det samlade offentliga biståndet. I detta samarbete finns några av de största biståndsgivarna. Översiktliga analyser som gjorts inför ett eventuellt svenskt medlemsskap (Aktuellt i

biståndspolitikerna, Nr 7, 1992) tyder på att inriktningen av EGs bistånd i huvudsak överensstämmer med Sveriges politik på biståndsområdet. Vissa frågor kräver emellertid närmare belysning inför kommande förhandlingar. Bl a gäller detta gemensamma program och samverkan, upphandlingsfrågor inom biståndet mm. Utredningen utgår ifrån att dessa frågor behandlas inom ramen för det påbörjade förberedelsearbetet vid utrikesdepartementet och biståndsmyndigheterna.

- Behovet av ett mer **samordnat svenskt uppträdande inom den multilaterala verksamheten** poängterades i SOU 1991:48. Bistånd genom internationella organisationer. Den multilaterala enheten vid u-avdelningen har aktiverat kontakterna med fackdepartementen i olika frågor för att kunna **åstadkomma ett enhetligt uppträdande i internationella sammanhang**. Utredningen anser att dessa ansträngningar bör fortsätta så att det nätverk som byggts upp kan bibehållas och fördjupas, speciellt nu när det nordiska FN-projektet går in i en mer långsiktig förhandlings- och genomförandefas. Utredningen vill också betona vikten av att återföra erfarenheter från det bilaterala arbetet till det multilaterala agerandet och att finna effektiva former för detta.
- Världsbanksgruppens verksamhet har stor bredd. Huvudansvaret inom det svenska regeringskansliet för världsbanksfrågorna överfördes 1989 från utrikesdepartementet till finansdepartementet. Samtidigt som bankens betydelse som aktör på kapitalmarknaden och på skuldområdet är nära kopplad till frågor som faller under finansdepartementets ansvar har Världsbanken kommit att utvecklas till den ledande organisationen på utvecklingsområdet inte bara finansiellt utan också som policyrådgivare och tillhandahållare av tekniskt bistånd. Under senare år har banken dessutom fått en allt tydligare orientering mot fattigdomsfrågor, miljö, kvinnans ställning i utvecklingsprocessen mm, dvs frågor som ligger i linje med svenska biståndspolitiska prioriteringar. Av det svenska biståndet går nu en ökad andel till Världsbankens verksamhet. Det sker dels genom stora direkta bidrag, dels i former där svenska bilaterala biståndsinsatser och biståndsmedel koordineras av Världsbanken, sammantaget drygt 1,5 miljarder kr per år. Enligt utredningens uppfattning skulle det **troligen underlätta en sammanhållen multilateral politik om ansvaret inom regeringskansliet för Världsbanksfrågor återfördes till u-avdelningen**, såsom framhållits i SOU 1991:48. Givetvis behövs under alla omständigheter väl fungerande samrådsmekanismer mellan utrikesdepartementet och finansdepartementet.
- Sverige driver sedan tidigare en aktiv politik för en fri världshandel. Inom ramen för förhandlingar som förs om den internationella handeln och som rör **frågor av stort intresse för u-länderna bör samråd och avstämning** vid svenskt agerande ske mellan de delar i regeringskansliet som primärt arbetar med dessa länder. Det gäller inte minst textillhandel och importbetingelser rörande jordbruksprodukter. Det rör också arbetet med utvecklingsavtal och studiegrupper som omfattar områden av stor betydelse för råvaruberoende u-länder. Handelsavdelningen ansva-

rar för samordning.

- Ett sätt att bredda den svenska närvaron i de fattiga länderna är att **främja svenskt näringslivs engagemang** i u-länderna, framför allt inom områden där svenskt näringsliv besitter komparativa fördelar i form av erfarenhet och kompetens. Det rör frågor som att stärka näringslivets kontakter med u-landsmarknaden, där konkurrensförmåga i form av pris och kvalitet, utbudsprofil och marknadsföring är centrala. Ambasaderna kan också spela en viktig roll. Det bilaterala biståndets innehåll och biståndsorganisationernas arbetssätt har betydelse för främjandet av ett brett svenskt engagemang. Det rör också engagemanget i internationella organisationer för att öka möjligheterna att utnyttja svenska varor och tjänster i deras verksamhet. Tillgänglig statistik visar att upphandlingen av svenska varor och tjänster på den multilaterala marknaden inte står i någon som helst proportion till den förhållandevis omfattande volymen av de svenska bidragen.

I regeringens ställningstagande till den nyligen genomförda analysen om utvecklingssamarbetet med länder i Asien (prop 1992/93: 100) framhålls att svensk kompetens i ökad utsträckning bör kunna göra sig gällande inom tex miljövårdens och industrins områden. En långvarig biståndsförbindelse skulle kunna breddas till att avse långsiktigt mer jämbördiga relationer. Regeringen betonar att det självfallet ankommer på myndigheterna att ta initiativ och etablera kontakter som behövs för att förverkliga dessa intentioner avseende utnyttjandet av svensk resursbas där denna är relevant och konkurrenskraftig.

- Rollerna och arbetsfördelningen gentemot **mottagarna** men också gentemot **andra givare** måste vara tydliga och utgör en grund för den allt viktigare givarsamordningen.
- **Samordningen mellan biståndsmyndigheterna** måste också anpassas till förändringarna i biståndets miljö. Den ökade **bredden i samarbetet** såväl ifråga om antalet samarbetsländer som innehållet i verksamheten kräver anpassning. Samtidigt vill utredningen betona att **begränsade administrativa resurser sätter gränser för antalet länder med vilka Sverige kan utveckla ett långsiktigt och djupt samarbete**. Europaintegrationen och ett medlemskap i EG skulle kunna motivera en ökad koncentration i det svenska bilaterala biståndet. Konditionaliteten i biståndsgivningen, kraven på redovisning av resultat och därav följande metodfrågor är exempel på områden som berör alla organisationer.
- **Fältorganisationen** bör i sina huvuddrag återspegla kraven på helhetssyn i utvecklingssamarbetet. Det rör framför allt det svenska utvecklingssamarbetet med huvudmottagarländerna. Helhetsperspektivet kräver också kvalificerad bevakning och analys på fältet. Det rör frågor om utvecklingen i länderna och den utvecklingspolitik som förs, samordningen av de svenska relationerna med enskilda länder — att kunna visa ett ansikte utåt — liksom att kunna främja samordning med andra givare, en aktiv bevakning av FN:s och Världsbankens/IMF:s verksamhet för att kunna driva olika frågor effektivt i de internationella organi-

sationerna.

- Arbetet med att införa sk **mål- och resultatstyrning inom statsförvaltningen** ligger väl i linje med vad utvecklingen enligt ovan kräver. Kraven på regeringen att ange tydliga mål för verksamheten ökar liksom att det beslutsunderlag som myndigheterna lämnar till regeringen måste vara baserat på en tydlig erfarenhetsredovisning. Formerna för styrning och samverkan måste vara utformade så att de skapar förutsättningar för den enskilda myndigheten att på ett effektivt sätt verkställa uppgifterna.

Mot bakgrund av den förväntade utvecklingen i världen är det sammanfattningsvis utredningens bedömning att bl a följande **faktorer** kommer att vara av **betydelse för styrning och samordning** av biståndet:

- mottagarländernas prioritering av egna resurser och viljan och förmågan att genomföra nödvändiga reformer är avgörande för biståndets förmåga att bidra till förändringar. Den **faktiskt förda politiken** i de enskilda länderna ges därmed ökad betydelse vid bedömningen av biståndet,
- flera intressenter kommer att vilja påverka utformning och inriktning av biståndet, såväl inom nationen som internationellt
- prioriteringsfrågorna i biståndet blir viktigare
- mångfalden i biståndet kräver god överblick och stora krav kommer att ställas på kompetens och sakunderlag för en ändamålsenlig styrning
- det ställs större krav på att styrningen är tydlig och klar, inriktad på att ange färdriktning och kopplad till möjligheten att redovisa resultat
- tydlig styrning innebär att behovet av formell samordning minskar. Behovet av informell samordning kan dock förväntas öka. Utredningen diskuterar kostnadseffektiva vägar för sådan samordning.

9.2 Riksdagens styrning

Riksdagen anger ramarna för biståndet genom att fastlägga volym, mål och organisationsstruktur. Riksdagen fastställer också det huvudsakliga innehållet genom beslut om statsbudgeten, som reglerar biståndet genom multilaterala kanaler, bilateralt bistånd, fördelning på myndigheter och fördelning av delar av det bistånd som går till enskilda länder. Enskilda riksdagsledamöter sitter med i myndigheternas styrelser och får den vägen också information.

De **biståndspolitiska målen** utgör grunden för styrningen av biståndet. Målen förstärker och kompletterar varandra inom ramen för det gemensamma syftet att höja de fattiga folkens levnadsnivå. Det framstår för utredningen som väsentligt att styrningen av biståndet kan ske inom ramen för det helhetsperspektiv som tidigare angivits. De styrintstrument som krävs i olika situationer måste vara ändamålsenliga och varandra kompletterande.

Styrningen sker också genom **organisationsstrukturen**. Riksdagen har på regeringens förslag fattat beslut om de olika biståndsorganisationerna och deras verksamhet. Till deras arbete återkommer utredningen i kapitel 9.3. Styrningen via anslagen är ett viktigt instrument för riksdagen vilket kräver att anslagsstrukturen är tydlig och ger överblick.

Riksdagen kan beställa den information man behöver för olika överväganden och beslut. Riksdagens revisorer har pekat på svårigheter att se helheter i verksamheten — inte minst på en uppsplittring av bidragen till ett enskilt land på många anslagsposter — och frågan om insyn. Utredningens bedömning är att svårigheten framförallt ligger i att utläsa hur och till vilka verksamheter biståndsmedlen använts och kommer att användas. Studien som refereras i kapitel 7 rörande motioner, interpellationer och frågor i riksdagen under de senaste två åren ger vid handen att riksdagen tycks vara i behov av information som ger en helhetsbild av det svenska biståndet till enskilda länder. Diskussionen rörande landramar väcker stort intresse. Samtidigt konstaterar utredningen att en allt större andel av det svenska biståndet till enskilda länder går utanför landramarna.

Det är idag svårt att med hjälp av tillgänglig information få överblick över centrala biståndsområden, t ex volymer till utbildning jämfört med annan verksamhet, hur mycket som satsas på grundutbildning jämfört med högre utbildning.

Informationen om det bistånd som går utanför SIDA:s landramar bör presenteras mer överskådligt för att få en relevant plats i diskussionen. Men det finns också ett behov av redovisning på tema- eller ämnesområden. Det är också önskvärt att informationen till riksdagen om de övriga biståndsmyndigheternas verksamhet förbättras.

Det går att utläsa ett önskemål från riksdagen att mer direkt kunna reagera på brott mot de mänskliga rättigheterna och bristande demokrati i länder som mottar svenskt bistånd. Studien visar på ett stort intresse för dessa frågor.

Interpellationerna och frågorna skulle i större utsträckning kunna utnyttjas av riksdagsledamöterna för att informera sig om biståndet. Denna möjlighet används idag relativt litet.

Utredningen konstaterar att möjligheterna för riksdagsledamöterna att få information på biståndsområdet är åtskilliga. Anslagsframställningarna från myndigheterna är en sådan möjlighet. Riksdagen har möjlighet att begära in önskad information från regeringen. Särskilda frågestunder och förhör i utrikesutskottet är exempel på detta. Problemet tycks inte vara att mängden tillgänglig information är för liten. Snarare verkar det finnas behov av mer överskådligt presenterad, sammanfattande, koncentrerad och tydlig information, som underlättar för den som på begränsad tid vill få överblick över svenskt bistånd.

Budgetpropositionen är regeringens förslag till riksdagen. Det är därför naturligt att koppla frågan om systematisk och samlad information till riksdagen till budgetpropositionen med faktabilagan. Anslag redovisas för multilateralt bistånd (C1), bilateralt bistånd genom SIDA (C2) och annat

bilateralt bistånd genom andra biståndsmyndigheter, skuldlättnader mm (C3). Antalet anslagsposter har vuxit, dels för att nya länder erhållit landramar, dels för att nya ändamål under vissa skeden fått en mer framträdande plats i biståndet (miljö, demokrati). Den redovisning som sker idag är svåröverskådlig. Utredningen anser att det behövs en klarare anslagsstruktur. Vad beträffar faktabilagan sker förändringar idag mot en klarare och mer överskådlig redovisning.

Riksdagen fattar strategiska beslut både ifråga om mål och medel. För beslut på medelsnivå bör strukturen göras mer överskådlig. Utredningen föreslår förenklingar både vad beträffar länder och myndigheter.

Med anledning av vad som sagts ovan föreslår utredningen följande:

- Tydlighet om vilket bistånd som ges och vad som gjorts i ett **tillbakablickande perspektiv**, dvs redovisningen av biståndets innehåll och resultat bör förbättras. En fördjupad redovisning av resultat bör naturligen länkas till de planerings- och redovisningsprocesser som utvecklas i biståndet. Utredningen noterar det förändringsarbete som påbörjats vad beträffar budgetpropositionens faktabilaga ("Svenskt bistånd"). Detta utvecklingsarbete bör fortsätta. Det samlade biståndet till huvudmottagarländerna bör redovisas på ett likartat sätt oavsett från vilka anslagsposter bidragen kommer.

Av rent tekniska skäl — att få fram uppgifter om bokslut — men också ur styrningssynpunkt bör denna faktaredovisning om biståndet tidsmässigt kopplas till budgetpropositionen.

- Ökad tydlighet i ett **framåtblickande perspektiv**. I propositionstexten bör framgå tydliga mål för biståndet och eventuella villkor kopplade till samarbetet. Sådant stöd som mer direkt kan relateras till den politiska och ekonomiska utvecklingen i landet kan vara svårt att binda till exakta belopp i propositionen. Det bör dock göras tydligt om regeringen har för avsikt att ge sådant stöd eller ej om förutsättningarna i övrigt bedöms bli uppfyllda. Tillsammans med en utförligare faktaredovisning av det pågående samarbetet ger detta riksdagen bättre möjligheter än idag att ange styrsignaler och rikta dessa framför allt mot det totala landprogrammet. Styrningen kan då relateras till helheten i utvecklings-samarbetet, där också sådant stöd som särskilt måste baseras på politiska och makroekonomiska bedömningar, dvs i första hand betalnings-balansrelaterat stöd och demokratistöd, ingår i underlaget.

- En **anslagsstruktur med tydligare redovisning på anslagsnivå** och en förenkling på anslagspostnivå. Det planerade långsiktiga stödet på anslagsposter bör ske på regionnivå medan beräknad medelsfördelning för enskilda länder föreslås redovisas i form av planeringsramar. I dessa bör ingå verksamhet av långsiktig karaktär och som kan relateras till länder-/regioner, dvs i huvudsak verksamhet inom nuvarande landramar och delar av miljöbiståndet, mänskliga rättigheter/demokrati och sådant katastrofbistånd som är "planeringsbart", dvs av återuppbyggnadskaraktär. En närmare redogörelse för dessa förändringar lämnas i kapitel 9.5. Enligt utredningens uppfattning bör riksdagen kunna ge sin mening

- till känna beträffande nivån på planeringsramarna för enskilda länder.
- I takt med att det statistiska materialet förbättras, som resultat av det utvecklingsprojekt som nu drivs tillsammans med Statistiska Centralbyrån, blir det möjligt att på ett effektivare sätt redovisa bistånd fördelat på ämnesrelaterad verksamhet som miljö, demokrati, utbildning, hälsovård etc, vilket också bör ge en bättre grund för riksdagens överväganden. Publiceringen av *biståndsstatistisk årsbok* kan utgöra tillfällen för riksdagen att mer principiellt kunna diskutera biståndets inriktning, fördelning på länder och verksamheter.
 - Utvärderingsssekreteriet kan ta fram underlag och analyser som är av särskilt intresse för riksdagen och därmed också skapa underlag för vitalisering och konstruktiv debatt kring aktuella bistandsfrågor.

Tabell 9.1: Förslag rörande konstruktion av Littera C i budgetpropositionen.

	Antal poster under anslaget
C 1 Bidrag till internationella bistandsprogram	*
C 2 Bistånd genom SIDA	9
– Basprogram till Afrika	
– Basprogram till Asien	
– Basprogram till Latinamerika	
– Betalningsbalansstöd	
– Katastrofbistånd	
– Bistånd genom folkrörelser och andra enskilda organisationer	
– Demokrati/Mänskliga rättigheter	
– Särskilda program	
– Informationsverksamhet	
C 3 Förvaltningsanslag SIDA	1
C 4 Bistånd genom BITS	3
– Tekniskt samarbete	
– U-krediter	
– Internationella kurser	
C 5 Förvaltningsanslag BITS	1
C 6 Bistånd genom SAREC	1
C 7 Förvaltningsanslag SAREC	1
C 8 Bistånd genom SwedeCorp	2
– Näringslivsfrämjande	
– Investeringsverksamhet	
C 9 Förvaltningsanslag SwedeCorp	1
C 10 Förvaltningsanslag Sandö U-centrum	1
C 11 Förvaltningsanslag Nordiska Afrikainstitutet	1
C 12 Projektbidrag, utredningar, andra biståndskostnader	1

Planeringsramar för budgetåret x/y (milj.kr)

Afrika	Belopp
Angola	x
Botswana	x
Etiopien	x
Guinea Bissau	x
Kap Verde	x
Kenya	x
Lesotho	x
Moçambique	x
Namibia	x
Sydafrika	x
Tanzania	x
Uganda	x
Zambia	x
Zimbabwe	x
Övriga länder i Afrika	x
Regionala program	x
Totalt Afrika	x

Asien

Bangladesh	x
Indien	x
Laos	x
Sri Lanka	x
Vietnam	x
Övriga länder i Asien	x
Regionala program	x
Totalt Asien	x

Latinamerika

Utvecklingssamarbete med Centralamerika	x
Utvecklingssamarbete med Sydamerika	x
Totalt Latinamerika	x

Beträffande den multilaterala verksamheten pågår försök att strukturera anslaget på annorlunda sätt för att skapa bättre överblick. En reviderad anslagsstruktur enligt förslag i tabell 9.1 skulle tydligare redovisa medelsfördelningen efter anslag för myndigheterna. Denna struktur skulle också kunna inrymma medelsfördelning enligt de principer som redovisas i kapitel 9.5, dvs långsiktigt stöd fördelat på länder och därmed också färre anslagposter och lägre belopp för ämnesrelaterad verksamhet av mer kortsiktig natur.

9.3 Bistandsorganisationens struktur och arbetssätt

9.3.1 Konstitutionella frågor

Regeringen bär enligt konstitutionen ansvaret för att riksdagens föreskrifter iakttas. I regeringens styrande funktion ingår skyldigheten att leda

statsförvaltningens verksamhet, där dock myndigheterna är tillförsäkrade en bestämd självständighet även gentemot regeringen.

Riksdagen beslutade 1986/87 (KU 1986/87:29) på grundval av proposition 1986/87:99 med stor majoritet hur regeringen skall styra myndigheterna. Frågor av särskild relevans för utredningen rör följande:

— "Regeringsformens bestämmelser ger regeringen utrymme för en starkare styrning av förvaltningsmyndigheterna under regeringen än som hittills skett. Detta utrymme bör utnyttjas för att styra förvaltningen på ett sätt som uppfyller riksdagens krav och som är i medborgarnas intresse."

I motiven till förslagen anges att regeringen genom bemyndiganden eller genom praxis kan ge förvaltningsmyndigheterna rätt att agera självständigt utifrån mer eller mindre precisa direktiv från regeringens sida. Den grundlagsskyddade frihet för myndigheterna att bestämma själva enligt 11 kap 7 § regeringsformen syftar primärt till att garantera rättssäkerheten vid en förvaltningsmyndighets handläggning av ett konkret ärende som rör myndighetsutövning. Detta skall dock, enligt motiven i propositionen, inte tolkas som allmänt förbud för regeringen och dess ledamöter att uttala sig i frågor som rör förvaltningsmyndigheternas verksamhetsområden. I motiven framhålls att i praktiska avgöranden om vad regeringen får, kan eller bör göra i förhållande till myndigheterna bör svårigheterna kunna bemästras i de olika situationerna.

— "Informella kontakter mellan regeringen eller företrädare för regeringskansliet och tjänstemän hos myndigheterna är viktiga och nödvändiga inslag i regeringens relationer till myndigheterna".

Regeringens styrning av myndigheterna sker genom bl a föreskrifter och andra skriftliga direktiv. Informella samråd mellan departement och myndigheter får givetvis förekomma men får ej ersätta den offentliga styrningen. I motiven till propositionen anförts att det enligt en strikt analys av regeringsformens regler inte föreligger något hinder att vid informella kontakter även avhandla vissa frågor inom ramen för myndighetsansvaret. Det kan röra sig om frågor om hur olika författningar om förmåner skall tolkas och tillämpas, eller vem som skall förordnas på en viss tjänst.

— "Riksdagen och regeringen bör tydligare ange vad som man förväntar sig att myndigheterna skall åstadkomma i fråga om verksamhetens resultat. Detaljstyrning av myndigheterna bör minska."

Det krävs här en utveckling av samspelet mellan regering och myndigheter. Från riksdagens och regeringens sida bör myndigheterna ges ökad frihet när det gäller att disponera de tilldelade resurserna och myndigheterna måste förse regeringen med långsiktigt underlag för riksdagens och regeringens ställningstagande. Detta underlag måste enligt propositions-texten hålla hög kvalitet.

Konstitutionsutskottet tillstyrker i allt väsentligt propositionen. Vad beträffar de informella kontakterna framhåller utskottet vikten av att offentlighetsprincipen kan upprätthållas och att sådana kontakter bör vara mer inriktade på information än på styrning.

Vad beträffar myndigheternas ledning konstaterar utskottet att flertalet förvaltningsmyndigheter har en lekmannastyrelse. Syftet är att säkerställa medborgerligt inflytande, behov av samordning med andra samhällsorgan och att tillföra sakkunskap utifrån. Förutom befogenheter för styrelserna att besluta om föreskrifter och anslagsframställningar kan regeringen tilldela styrelserna beslutsbefogenheter även i andra ärenden.

Utskottet konstaterar att det råder en bred enighet om att lekmannainflytandet i myndigheternas ledning skall bevaras. Genom att lekmännen i viss utsträckning hämtas från riksdagen etableras enligt utskottet en värdefull kanal mellan denna och myndigheterna.

9.3.2 Generella styrnings- och samordningsinstrument

Den **ideologiska styrningen**, som närmare definierats i kapitel 3, är svår att fänga. Den handlar i stor utsträckning om dialog och påverkan på sätt att tänka och handla. **Handlingsstyrning** manifesterar sig i regler och instruktioner, genom uppdrag och detaljerade arbetsbeskrivningar. Som redan diskuterats i kapitel 3 kan olika huvudtyper av styrinstrument innefattande de två principerna ovan grupperas enligt följande:

- regelstyrning
- organisationsstyrning
- budgetstyrning/ mål- och resultatstyrning
- särskilda beslut
- personalutnämning
- informella kontakter

Regelstyrning har att göra med kriterier för en viss verksamhet. Regeringens instruktioner för myndigheterna är exempel på organisationsstyrning. Personalutnämning rör bl a frågor om styrelserna och cheferna för myndigheterna. Frågor relaterade till budgetprocessen tillsammans med mål- och resultatstyrningen har i de tidigare avsnitten lyfts fram som centrala för styrningen och kräver en noggrannare genomlysning.

Genomgången av det bilaterala biståndet i tidigare kapitel visar att myndigheterna relativt väl har anpassat verksamheten efter ändrade yttre förutsättningar. Det finns emellertid utrymme för förändringar och förbättringar, vilket fallstudierna (Bilaga 3 och 4) visar. De pekar bl a på vikten av att styrningen under en förändringsfas i biståndet är mer precist målorienterat liksom behovet av handlingsstyrning och effektivare samordning mellan myndigheterna. Effektiva styrnings- och samordningsinstrument är viktigt för att också kunna svara mot utvecklingssamarbetets nya utmaningar och krav. Det rör inte minst det normativa arbetet i internationella organ och Europaintegrationen, konditionaliteten i biståndet där politiska och makroekonomiska bedömningar blir viktigare, liksom krav på resultatredovisning. En ökad mångfald i biståndet till enskilda länder kräver också mer av överblick och samordning.

Organisationen av biståndet måste därför inrymma och i sig kunna hantera följande problemkomplex

- förbättrad samordning inom regeringskansliet
- tydlig rollfördelning mellan regeringskansliet och biståndsmyndigheterna och mellan bistånds myndigheterna
- effektiv samordning mellan myndigheterna
- effektivare koppling till och integration inom fältverksamheten
- resultatorientering i verksamheten.

Utredningens **förslag** rör följande huvudfrågor: organisationsstruktur, generella och specifika styrinstrument och till detta kopplade frågor som dialog och verksamhetsplanering.

9.3.3 Biståndsmyndigheterna

Fler biståndsmyndigheter har allt oftare kommit att arbeta i samma länder. Detta har i flertalet fall skett på uttryckliga direktiv från regering och riksdag.

Antalet länder där flera svenska myndigheter har verksamhet har således snarare ökat än minskat. Beträffande arbetssätten konstaterar utredningen att de olika myndigheterna även här tycks ha närmat sig varandra. I enlighet med tänkandet i den sk rollutredningen skall SIDA flytta över mer av ansvar på mottagaren och verksamheten går mer i riktning mot olika former av institutions- och kontraktssamarbeten medan BITS har breddat sitt register framför allt inom det tekniska biståndet. Rollarbetet är, som tidigare nämnts, snarast ett förhållningssätt och är endast delvis genomfört. En annan viktig tendens i det bilaterala samarbetet genom SIDA är krisanpassningen av biståndet.

Det bör noteras att SwedeCorp bereder och genomför sina insatser utan att föra direkta förhandlingar med staten i de olika mottagarländerna.

Utredningen anser att det i den samlade biståndsorganisationen måste finnas kompetens att i samverkan med mottagarländerna kunna svara på olika typer av utvecklingsproblem. Det finns därmed två principiella huvudalternativ beträffande organisationen — antingen att hantera olika typer av frågor inom en organisation eller skapa specialorgan. Den struktur som idag gäller för det svenska biståndet är en mellanform — SIDA och delvis BITS kan svara på olika typer av behov medan SAREC och SwedeCorp är specialorgan.

Med den ökade internationaliseringen följer ökad efterfrågan på erfarenheter och kunskap inom olika samhällsområden. Utvecklingen visar på sådana behov inom t ex författningsfrågor, rättssystem, finansfrågor, miljöskydd mm. Mot bakgrund av svenska prioriteringar i utvecklings-samarbetet är det angeläget att biståndet kan svara mot dessa behov.

Enligt utredningens uppfattning fungerar den arbetsfördelning som myndigheterna tilldelats och själva utvecklat bra så länge man arbetar i olika länder. Normalt fungerar det också bra när flera organisationer verkar i samma länder under förutsättning att myndigheterna inte arbetar inom samma områden. En arbetsdelning baserad på geografisk åtskillnad eller en fördelning mer ad-hoc där gränserna klargörs från fall till fall är

möjlig. Som tidigare visats, och som ytterligare bekräftas av Öst-biståndet, finns ett växande antal områden där myndigheterna utnyttjar samma kompetens i det svenska samhället (den samlade resursbasen).

Ett brett utbud i biståndet förutsätter att den svenska resursbasen kan anpassas till krav som ställs i ett annat land, till andra politiska miljöer, förvaltningstradition, kultur- och språkområden etc. Internationaliseringen inom företag, organisationer, utbildning och myndigheter underlättar ett brett och långsiktigt engagemang i utvecklingssamarbetet.

Ett anpassat utbud främjas av indikationer på den förväntade efterfrågan i mottagarländerna. Företag och organisationer utvecklar sin egen kompetens eller samverkar med andra för att tillsammans få den kompetens som efterfrågas. Biståndsmyndigheterna kan genom ett lyhört arbetssätt fungera som mäklare mellan mottagarländerna och svensk resursbas och därmed främja en sådan utveckling.

Mottagarens behov och prioriteringar liksom erfarenheterna av tidigare samarbete är viktiga utgångspunkter i dialogen med mottagaren angående potentiella samarbetsområden. Enligt utredningens mening utgör den samlade svenska kompetensen en annan viktig utgångspunkt.

Biståndet ställer höga krav på förändringskompetens inom myndigheter och departement. Det handlar om att kunna tillägna sig förmågan att ställa om, tänka i nya banor och ständigt kunna möta och hantera nya situationer. Detta gäller såväl personlig omställning som strukturella och organisatoriska förändringar. I sådana förändringsarbeten spelar ledarskapet stor roll för att inom de angivna ramarna skapa nya förutsättningar, få medarbetarna förändringsbenägna och frigöra och ta tillvara medarbetarnas kunskaper och erfarenheter.

Kompetensfrågorna gäller också de enskilda myndigheterna var för sig, dvs hur man prioriterar verksamheten, möjligheter till kompetensutveckling, rekrytering mm. Det handlar också om den samlade kompetensen inom några viktiga utvecklingsområden. I situationer där man har knappa resurser kan det synas naturligt att koncentrera kompetensen på ett ställe. Det gäller framför allt inom följande områden:

- där det finns i huvudsak en gemensam **resursbas** i det svenska samhället,
- där det finns en gemensam **kunskapsmassa** för beredning, uppföljning och utvärdering,
- inom områden där **samfinansiering** med andra organ kan underlättas och
- där **arbetsformerna** och stödets karaktär är lika.

Utan att kunna göra en fullständig förteckning över alla potentiella områden där de olika myndigheterna överlappar — eller kan överlappa — varandra kan följande exempel ges: förvaltningsutveckling (managementutbildning, stöd till finansiella institutioner, stats- och kommunal förvaltning mm), högre utbildning och forskning, infrastruktur, jordbruk, miljö. Till frågan om infrastruktur återkommer utredningen i kapitel 9.3.4.

I länder som har en enda biståndsmyndighet måste denna typ av problem lösas inom myndighetens ram. Kompetensuppyggnad kan under-

lättas genom specialisering. Den svenska biståndsorganisationen har genom en organisatorisk uppdelning enligt arbetssätt och ämnesinriktning kunnat bygga upp viss kompetens inom denna ram. Utredningen anser dock att i situationer med en begränsad resursbas och med krympande anslag kan det finnas skäl att se över rationaliseringsmöjligheter utifrån bla kompetensperspektivet. Det finns mycket som talar för att man i ett längre perspektiv kommer att behöva föra samman fler funktioner som idag finns utspridda på olika myndigheter och därmed få ett mer rationellt utnyttjande av speciell kompetens. Omvärldsförändringar ställer krav på anpassning av biståndsorganisationen. Det är därför sannolikt att strukturen före 90-talets slut kan behöva förändras. Utredningen vill framhålla vikten av att såväl regeringskansliet som myndigheterna själva aktivt arbetar med de olika samordningsinstrumenten.

Styrning och samordning är som vi sett nära relaterade och delvis överlappande. Utredningens **förslag** i dessa frågor rör olika dimensioner i samordningsproblematiken; arbetssätt och specialisering, arbetsfördelning i enskilda länder, olika nivåer och former för samråd, administrativ rationalisering och resultatanalys.

- En tydlig verksamhetsfördelning **rent generellt** enligt förhärskande arbetssätt innebär att myndigheterna grupperas mer direkt relaterat till typ av samarbetsland. Det medför att SIDA bör ha tyngdpunkten i sin verksamhet i de fattigaste länderna medan BITS har större förutsättningar att verka i mellaninkomstländer. Utredningen menar att denna tyngdpunktscentrering av myndigheternas verksamhet, som existerar idag och som redovisats i kapitel 2, bör vidmakthållas så långt det är möjligt. SwedeCorp medverkar till att utveckla gynnsamma förutsättningar för näringsliv och företagande. Det bör enligt utredningens mening medföra en koncentration till fattiga länder som har goda förutsättningar för sådant samarbete. SAREC kan arbeta i alla länder men bör ha tyngdpunkt på fattiga länder.

Det borde enligt utredningens mening vara viktigt att låta arbetssättet och ämnesprofilen i verksamheten tydligt återspeglas i **kompetensutvecklingen inom myndigheterna**. Nyrekrytering och lärande bör mer direkt ta sikte på det arbetssätt organisationen företräder och den typ av bistånd som man erbjuder. Utredningen vill särskilt betona vikten av beställarkompetens inom för myndigheterna centrala verksamhetsområden.

- Utredningen noterar en strävan hos regering och riksdag att i vissa länder som har särskilda förutsättningar arbeta för en breddning av samarbetet med deltagande av flera biståndsmyndigheter. Regeringens och riksdagens uttalade intention är t ex att BITS verksamhet i större utsträckning bör breddas för att svara mot olika biståndsmål och att myndigheten bör kunna verka med det tekniska samarbetet i programländer där det finns goda förutsättningar för strategisk kunskapsöverföring från Sverige. För samordning kan man tänka sig klarlägganden för **enskilda länder**. Det kan framgå av budgetpropositionen genom speci-

ficerings av verksamhetens mål och förutsättningar, där myndigheternas arbetssätt och resurser i övrigt utgör restriktioner för vad som är rimligt och lämpligt att ge sig in på, eller klargöras genom landstrategierna (se kap 9.4.2) som samordningsinstrument.

- Utredningen föreslår ett **mer systematiskt samråd mellan myndigheterna under ledning av statssekreteraren vid UD/U**. Ett sådant samråd bör ske minst varje halvår. I detta bör verksamhetscheferna för alla myndigheter delta. En konstruktiv dialog förutsätter god förberedelse.
- De allmänna förutsättningarna för samordning mellan myndigheterna skulle befrämjas om myndigheterna lärde sig mer om varandra. Det borde också ge ökade möjligheter att se hur organisationerna mer aktivt kan komplettera varandras insatser. En öppenhet för **samrådsgrupper** för vissa regioner och **ämnesområden** (t ex miljö, infrastruktur, näringslivsfrämjande, förvaltning) där handläggare från olika myndigheter kan diskutera gemensamma frågor, är sådana exempel.
- Myndigheterna bör mer aktivt söka utnyttja de **besparings- och rationaliseringsmöjligheter** som står till buds inom det administrativa fältet, genom samverkan med andra myndigheter. Statskontoret har i sin undersökning "Biståndets hus", 1992:14, berört områden som upphandling, resedadministration, juridiska frågor, utbildning som lämpliga samverkansområden. Större rabatter skulle kunna erhållas genom effektivare samverkan – en samverkan som givetvis inte bör begränsas enbart till biståndsmyndigheterna. Vissa juridiska frågor är av gemensam art och här borde ett samarbete kunna utvecklas. Likaså gäller detta utbildningsinsatser som är gemensamma för samtliga biståndsmyndigheters personal.
- Tillkomsten av den nya **kommittén för utvärdering och analys av effektiviteten inom biståndsområdet** skapar tillfällen att knyta breda referensgrupper till utredningar om väsentliga policyfrågor. Deltagandet i dessa är viktigt för såväl samordning som lärande.

9.3.4 Infrastruktur

Regeringen har i proposition 1991/92:100 framhållit infrastrukturens betydelse för utvecklingen. SIDA har i sin anslagsframställning för budgetåret 1993/94 särskilt lyft fram infrastrukturen som ett prioriterat område.

Biståndet till infrastruktur är ett fält där samverkan mellan biståndsmyndigheterna har stor betydelse. BITS verksamhet är till sin huvuddel inriktad på infrastruktur, som också svarar för 20–25% av SIDA:s landsramsrelaterade utbetalningar. Behovet av forskning om sambandet mellan infrastruktur och olika utvecklingsmål är stort. SAREC lämnar visst stöd till energi- och transportforskning. Med ökad privatisering av infrastruktur tjänster såväl i Sverige som i u-länder och Östeuropa bör SwedeCorp få större möjligheter att medverka i joint-ventures med serviceföretag i mot-tagarländerna.

Stödet till infrastruktur inriktas i ökad utsträckning mot rehabilitering

och underhåll av befintliga investeringar samt till produktionen av tjänster, som skall vara kostnadseffektiv och konsumentanpassad. Miljöaspekter blir mer betydelsefulla liksom att infrastrukturen skall utgöra ett viktigt instrument i bekämpningen av fattigdomen. De multilaterala utvecklingsbankerna, med Världsbanken i spetsen, förväntas liksom hittills leda samordningen av biståndsgivarna. De svenska biståndsmyndigheterna har alla ett nära samarbete med bankerna och flertalet stora satsningar inom infrastrukturen görs i samarbete med dessa.

De svenska biståndsmyndigheterna utnyttjar huvudsakligen den svenska resursbasen för sina insatser inom infrastrukturen. Kontakterna inriktas främst på några större industri- och byggnadsföretag med internationell verksamhet jämte myndigheter, organisationer, konsultföretag och universitet och högskolor. Det bör påpekas att mindre och medelstora företag ofta uppträder som underleverantörer vid stora projekt.

Inriktningen av infrastrukturstödet mot institutionella förbättringar omfattar också finansiella aspekter, som blir särskilt viktiga vid marknadsanpassning och privatisering av tjänsterna. Som föredraganden i proposition 1990/91:100 konstaterar är förmågan att anpassa det tekniska kunnandet från ett fackområde till krav som ställs i ett annat land, en annan kultur och i en annan utvecklingssituation en knapp resurs. Ofta behövs då en förmedlande länk i den form som de statliga Swed-bolagen liksom andra konsultföretag utgör. Utredningen konstaterar också att satsningar på infrastruktur kräver en **god svensk resursbas inom det finansiella området** på såväl företagsnivå och institutionsnivå som makroekonomisk nivå. Frågan om hur den svenska resursbasen på detta område skall göras tillgänglig för mottagarländerna bör bli föremål för översyn.

Utredningen har genomfört ett betydande antal intervjuer med representanter för svenska företag och banker (se kap 5). Företagen bedömer alla att de kan expandera sin verksamhet, förutsatt att biståndsmyndigheterna vidgar sin kompetens att upphandla, styra och utvärdera tjänster från resursbasen och erbjuder möjligheter till långsiktigt engagemang i samverkan med mottagarländerna.

Såväl SIDA som BITS har lång erfarenhet av bistånd på infrastrukturområdet och har över tiden utvecklat sin kapacitet i nära kontakt med andra biståndsgivare. Enligt utredningens mening behöver dock åtgärder vidtas för att **stärka biståndsmyndigheternas kapacitet** att hantera infrastrukturstödet. För SIDA:s del kan det innebära förstärkt kompetens i fråga om upphandling, styrning och utvärdering av insatser inom projektledning, marknadsanalys, finansiering av investeringar, underhåll och drift, reglerings- och kontrollfrågor mm. Rollen som förmedlare av kunande till mottagarländernas egna institutioner kräver kompetens på hög nivå för förhandlingar med deras ledning. Detta kräver också prioriteringar i löne- och anställningspolitik som gör det möjligt att rekrytera och behålla lämplig personal för dessa uppgifter. Utredningen förutsätter att de medel som ställts till SIDA:s förfogande för kompetensutveckling också kommer infrastrukturområdet till del.

BITS förstärker i dagsläget sin personal, främst för handläggning av u-krediterna. BITS arbetssätt kräver god kompetens vad beträffar finansiering och projekthantering samt erfarenhet av utvecklingssamarbete. Kännedom om de multilaterala utvecklingsbankernas funktionssätt blir allt viktigare. Förmågan att tillsammans med mottagarlandet bedöma den svenska resursbasens konkurrenskraft måste tillmätas stor betydelse i de undantagsfall där internationell anbudsupphandling inte tillämpas.

Även SAREC och SwedeCorp kan behöva förstärka sin kapacitet att göra insatser för infrastrukturen. För SwedeCorps del kan det bli anledning att vidga kompetensen på området för start och drift av tjänsteföretag, inklusive deras bemanning, finansiering etc, samt att närmare studera problem i samband med avreglering, privatisering och effektivisering av sådana företag.

I de fall där flera svenska biståndsmyndigheter är verksamma i samma mottagarland, i enlighet med regeringens och riksdagens direktiv, är det som utredningen framhållit viktigt att klara skiljelinjer dras upp. I vissa fall kan dock myndigheterna ge varandra verksamt stöd att utföra uppdrag inom utvecklingssamarbetet. SIDA ser gärna att BITS kapacitet på utbildningsområdet, framför allt vad beträffar kursverksamhet, kan engageras för sektorprogram som erhåller SIDA-stöd. SAREC och SIDA kan ge varandra stöd inom forskning och utbildning och har överenskommit om en arbetsfördelning på den högre utbildningens område.

SwedeCorp och BITS har nyligen preciserat sin arbetsfördelning när det gäller stöd till utvecklingsbanker. SwedeCorp och SIDA behöver hålla varandra informerade i länder där den förra myndigheten är engagerad i enskilda företag och den senare samverkar med övervakande myndigheter. Utredningen anser att det är väsentligt att undvika en uppbyggnad av specifik sektorteknisk kompetens — för energi, tele, vägar etc — i flera biståndsmyndigheter och förordar därför att den kapacitet som SIDA har på dessa områden i möjligaste mån görs tillgänglig för de övriga myndigheterna. BITS skall enligt gällande förordning för u-krediter, om ej särskilda skäl föreligger, bereda SIDA tillfälle att yttra sig över ansökningar om u-krediter till programländerna för svenskt bistånd och medverka vid uppföljning och utvärdering av u-kreditfinansierade projekt i dessa länder.

I kap 5 har utredningen närmare redogjort för de fall då flera biståndsmyndigheter — vanligen BITS och SIDA — har anledning att samverka kring **stora projekt** i mottagarländerna. Det kan gälla ett kraftverk för vilket en u-kredit beviljats, men där landets finansiella bärkraft motiverar visst gåvobistånd för projektet eller sektorn, särskilt om det är fråga om att genomföra institutionella reformer, omfattande och långvarig utbildning etc. Ansvar för projektberedningen fördelas mellan berörda myndigheter efter inbördes överenskommelser. Vid ett tillfälle har en samrådsgrupp bildats för samordning av regeringsförhandlingarna kring ett större projekt, med deltagande av såväl departement som berörda myndigheter. Beredningen av projektet skedde i nära samverkan mellan berörda myndigheter inom ramen för en särskild samråds/projektgrupp.

Utredningen förordar att projektgrupper av detta slag i fortsättningen blir ett naturligt inslag i arbetet att samordna myndigheternas och företagens befattning med stora projekt som engagerar flera av dem. Ofta förekommer också en eller flera biståndsgivare utanför Sverige med vilka samordning behöver ske på ett organiserat sätt. Uppgiften att leda en sådan projektgrupp kan fördelas mellan berörda myndigheter efter överenskommande. Hittillsvarande erfarenheter visar att ansvarsfördelningen styrs ganska naturligt allt efter graden av respektive myndighets inblick, förutsättningar och förväntat engagemang i projektet. Departementet bör hållas löpande informerad om arbetet samt vid behov kunna biträda i förhandlingsskedet. De i gruppen deltagande myndigheterna förutses genomföra sina uppgifter med tillgängliga resurser och enligt sina ordinarie beslutsrutiner. För stora och komplexa projekt där finansieringen även omfattar privata kapitalkällor, speciellt om privat riskkapital erfordras, kan särskild finansiell och avtalsjuridisk kompetens behöva upphandlas och knytas till projektgruppen. Utvärderingar av sådana projekt bör särskilt beakta den roll som sådana projektgrupper har spelat.

Som framgår av kap 5 prövas för närvarande tillämpningen av consensus-överenskommelsens regler om bundna u-krediter genom konsultationer i ett antal konkreta fall, främst för att se om de projekt för vilka mjuka krediter erbjudits skulle kunna vara ekonomiskt självbärande vid marknadsmässig finansiering. Den hittillsvarande prövningen visar att vissa infrastrukturprojekt kommer att kunna finansieras med mjuka krediter, medan andra inte kommer att kunna göra det. Tillsvärdare kan det vara skäl att utgå från att kreditgivningen bl a till energi- och teleprojekt kommer att försvåras men inte omöjliggöras. BITS-krediterna bör kunna fortsätta att vara ett viktigt instrument inom utvecklingssamarbetet. De är emellertid genom systemets konstruktion i huvudsak lämpade för kreditvärdiga länder. Infrastruktur bistånd på mjuka kreditvillkor kan även vara berättigat till mindre kreditvärdiga länder. Anslagsfinansierade biståndskrediter skulle i sådana situationer kunna vara ett komplement till u-krediterna och det rena gåvobiståndet. Utredningen anser att denna fråga bör göras till föremål för översyn, där för- och nackdelar med ett sådant system analyseras.

9.3.5 Styrelserepresentation

I kapitel 3.3.4 har lämnats en redogörelse för sammansättningen av biståndsmyndigheternas styrelser. Utredningen hänvisar till den pågående översynen rörande Förvaltningsmyndigheternas ledningsformer mm (Dir 1992:10) och i övrigt till den tidigare redovisningen rörande de konstitutionella frågorna (kap 9.3.1). Riksdagen har angivit riktlinjer för myndigheternas ledning (KU 1986/87:29). Utredningen vill emellertid här kommentera frågor om styrelsernas ansvar och uppgifter samt om regeringskansliets representation och parlamentarisk representation i biståndsmyndigheternas styrelser.

Beträffande ansvar och uppgifter noterar utredningen att enligt de instruktioner som för närvarande gäller för biståndsmyndigheterna har SIDA:s styrelse beslutanderätt enligt vad som anges i 13§ verksförordningen. För BITS, SAREC och SwedeCorp har styrelserna beslutanderätt utöver detta också i vissa andra frågor som rör verksamhetens inriktning och omfattning i olika samarbetsländer, större insatser m. m.

Regeringskansliet finns representerat i styrelserna för BITS, SAREC och SwedeCorp men ej i SIDA:s styrelse. Den numerärt sett starka representationen i BITS styrelse kan ha sin förklaring i syftet med BITS bildande.

I utredningen "Effektivare biståndsadministration" (Ds UD 1984:1) konstateras att sammansättningen av BITS styrelse ger regeringen ett stort inflytande över besluten. "Det finns, konstaterar utredningen, givetvis skäl för nära kontakter mellan BITS och departementen, men det vore enligt utredningens mening lämpligt att BITS gavs en gentemot departementen och regeringen mer självständig ställning."

Denna utredning vill gärna ansluta sig till vad som sagts i frågan i Ds UD 1984:1 och föreslår att antalet representanter för regeringskansliet i BITS styrelse minskas. Under hand har utredningen erfarit att en förändring i angiven riktning övervägs.

Vad beträffar det parlamentariska inslaget i biståndsmyndigheternas styrelser återfinns riksdagsledamöter i samtliga av dessa. I Ds UD 1984:1 konstateras att SIDA:s styrelse alltsedan SIDA:s inrättande haft ett starkt inslag av parlamentariker av vilka flera också varit ledamöter av utrikesutskottet. Utredningen konstaterade vidare att en följd av detta har blivit en förhållandevis stark politisering av styrelsearbetet där majoriteter och minoriteter grupperas på samma sätt som i riksdagen. Debatten och arbetet i styrelsen blir därmed en återspeglings av debatten i riksdagen och reservationsrätten utnyttjas flitigt, främst i vad avser anslagsframställan. Utredningen ansåg att ett alternativ till den nuvarande ordningen skulle vara en begränsning av antalet politiker och representanter (för olika intresseorganisationer) och att i stället utse fler personer utan särskild intresseförankring och med särskild kunskap inom biståndsområdet.

Frågan tas också upp av riksdagsrevisorerna i rapport 1990/91:6. Rent generellt anser revisorerna att parlamentarisk representation i verksstyrelser är av värde för verksamheten. Den politiska dominansen i SIDA:s styrelse kan dock, enligt vad revisorerna kommit fram till, ha bidragit till att föra upp diskussionerna på en övergripande biståndspolitisk nivå till men för styrelsens huvudsakliga uppgift att pröva om myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och i överensstämmelse med syftet för verksamheten. Revisorerna ansåg att frågan om den parlamentariska representationen i statliga myndigheters styrelser borde utredas närmare. Frågan blev föremål för diskussion i utrikesutskottet, som dock inte var berett att vidta förändringar.

Liksom riksdagsrevisorerna anser denna utredning generellt att parlamentarisk representation i verksstyrelser är av värde för verksamheten. En sådan representation kan bidra till ökad förankring av biståndet i vårt

samhälle. Utredningen har emellertid velat lyfta fram frågan med hänsyn till den uppenbara risk för lojalitetskonflikter som kan uppstå om en riksdagsledamot är medlem i en styrelse för en biståndsmyndighet och tillika ledamot av utrikesutskottet. I styrelsen beslutar riksdagsledamöter om anslagsframställning som efter regeringens beredning underställs riksdagens prövning och godkännande. Deras uttalanden i styrelsen kan tas till intäkt för åtaganden som det sedan kan vara svårt att leva upp till.

9.3.6 Avdelningen för internationellt utvecklingssamarbete

Proposition 1970:44 låg till grund för bildandet av utrikesdepartementets avdelning för internationellt utvecklingssamarbete, u-avdelningen. Syftet var att "skapa en sammanhållen departementsorganisation under enhetlig ledning". Organisationen uppbyggnad skulle också "avspeglade den helhets-syn på utvecklingsbiståndet som kommer till uttryck i strävan att låta olika biståndsformer nära samverka", samt svara för utformningen av den svenska biståndspolitik. Frågor rörande finansiellt bistånd överfördes från finansdepartementet och "arbetsuppgifter av departemental natur" som tilldelats SIDA fördes till u-avdelningen.

U-avdelningen, spelar många olika roller i biståndet och arbetet fördelas på olika sätt. Länder, verksamheter, organisationer är huvudfrågor som avdelningen skall hantera. Den fördelning som fastlagts i Utrikesdepartementets föreskrifter (UF) läggs efter ett något annorlunda snitt — på internationella organisationer/vissa verksamhetsområden (U1), länder/vissa verksamhetsområden (U2) och budget-planering/vissa verksamhetsområden (U3). För några verksamhetsområden råder klara överlappningar, t ex skuldfrågor, miljö, katastrofärenden.

Den i proposition 1970, nr 44 angivna strukturen omfattade tre sakter: ett för multilateralt utvecklingssamarbete, ett för bilateralt utvecklingssamarbete och ett för långsiktig planering av den svenska bistånds-verksamheten och budgetfrågor m.m.

Gällande arbetsfördelning följer i stort indelningen av anslag i bistånds-budgeten. Det kan ifrågasättas om den är den mest rationella sett ur ett kompetensperspektiv. Det krävs kompetens på många olika områden såsom det multilaterala systemet, FN, Världsbanken m.m. Det krävs ingående kunskap om ländernas politiska, ekonomiska och sociala förhållanden, särskilt i ljuset av förändrade förutsättningar för biståndet. Det krävs kunskap om biståndsmyndigheterna. Inte minst krävs kompetens att kunna hantera budgetprocessens olika delar och vissa delar av det regelsystem som följer av beredning av regeringsbeslut m.m.

Ett långsiktigt bistånd med ökad bredd i utbudet förutsätter tillgång till expertis. En stor del finns i det internationella och det svenska nätverket. Det gäller därför att kontinuerligt bygga upp och stärka denna kompetens. Men det kräver också en kompetens inom regeringskansliet. En närmare koppling mellan hemmaverksamheten och fältet gör att man kan utnyttja tillgängliga resurser mer effektivt. Ett inträde i EG kommer att kräva delvis

ny kompetens. Det räcker inte med att utveckla EG-specialister om man aktivt vill driva frågor om förhållningssätt i relationer med de fattiga länderna. Det måste ingå som en integrerad del i avdelningens utveckling av sin verksamhet, organisation och arbetsformer.

För att bygga upp och behålla kompetens krävs bl a kontinuitet i personalbesättning. Utredningen konstaterar att nuvarande arbetssituation försvårar kontinuitet och därmed också kompetensuppbyggnad. Ur administrativ synpunkt kan vissa rationaliseringar göras. Att sträva efter färre antal regeringsbeslut (de beslut som fattas bör i första hand röra mål, ramar, policy), delegera till myndigheter och ambassader, tydlighet i koordineringsansvaret mellan avdelningarna, ökad selektivitet i resandet då ambassader bör kunna ta ett mer aktivt ansvar i det operativa arbetet, försöka minska det löpande inflödet av olika ärenden är frågor som bör analyseras närmare. Några av dessa berörs i denna utredning.

Utredningen vill också peka på nödvändigheten av ett effektivare tillvaratagande av kapacitet och kompetens hos assistenter och olika grupper av hemvändande personal.

Den nya mål- och resultatstyrningen i statsförvaltningen och i biståndet leder till frågor om hur man på ett professionellt sätt skall kunna bli en god beställare av olika typer av information och uppdrag. I detta ingår också att kunna bedöma och värdera resultaten i relation till biståndspolitiska mål samt att ha sådan kunskap om utvecklingen i mottagarländerna att det blir meningsfullt att diskutera biståndets förutsättningar och roll i utvecklingen.

Enligt utredningens mening bör nuvarande basstruktur inom u-avdelningen med verksamhet fördelad efter multilateralt samarbete, länder, planering och budgetfrågor kompletteras med mer systematisk uppbyggnad av ämneskompetens inom vissa nyckelområden i samband med personalbyten. Sådana specialister skulle stå till hela avdelningens förfogande men placeras vid den enhet som har störst efterfrågan inom det området. Tvärgrupper — eller temagrupper — med deltagare från olika enheter skulle kunna byggas upp kring en sådan kompetens. Det skulle främja såväl koordinering som lärandet inom avdelningen. Det innebär inte nödvändigtvis mer personal men väl en mer systematisk kompetensuppbyggnad. Utifrån detta synsätt skulle tvärgrupper för såväl regioner som tema/sakområden kunna utvidgas till att vid behov omfatta också andra avdelningar inom departementet.

Den översiktliga analysen av regeringsbeslut (kapitel 4) visar på en snabb ökning av antalet beslut för projekt och landsamarbeten. Detta indikerar också att regeringen ägnar mycket tid åt frågor som egentligen borde vara delegerade till myndigheterna. Arbetet i departementet har enligt utredningens uppfattning alltför mycket omfattat detaljbeslut, detaljregler och exakta summor istället för ramar, riktlinjer och mål. Departementet behöver utveckla mer av sammanhang och överblick för att ha god kvalitet i besluten.

Ett viktigt problemområde gäller det samlade biståndet till enskilda

länder (se vidare kapitel 9.4.2). För att regeringen skall kunna komma in tidigare i planeringsprocessen och kunna ta ansvar för utformning av policy och för helheten i relationerna med mottagarlandet krävs viss planeringskapacitet. Denna kapacitet bör ligga så nära den operativa verksamheten som möjligt – i första hand hos de enskilda handläggarna. Den ansvariga enheten (U2) bör i samråd med myndigheter och ambassader utarbeta en plan över de länder med vilka man bör ha ett fördjupat samråd och överläggningar.

Utredningen **föreslår** att en intern arbetsgrupp får i uppgift att närmare studera alternativ och analysera förslag till förändringar i enlighet med riktlinjerna ovan.

9.3.7 Fältadministrationen

I kapitel 6 förs en mer utförlig diskussion om biståndets fältadministration med utgångspunkt från riksdagens beslut 1973 om integrerade ambassader. Helhetssyn i samarbetet ställer ökade krav på samordning så att Sveriges samlade relationer representeras på ett enhetligt och tydligt sätt. Enhetlighet är avgörande såväl i relationerna med mottagarlandet som i analysen av utvecklingen och rapporteringen till huvudmännen centralt. Den nya budgetprocessen med fördjupade anslagsframställningar och styrning efter resultat ställer ökade krav på gedigen kunskap och insikt på departementsnivå om skeendet i programländerna. Samordnad analys och rapportering innebär rationaliseringsvinster. Stora vinster kan också uppnås genom att tillämpa ett enhetligt administrativt system. Fullföljandet av rekommendationerna i SIDA:s rollutredning utgör på sikt en besparingskälla. Givet de förutsättningar och de krav hos såväl givare som mottagare som diskuterats i kap 6, **föreslår** utredningen, efter att ha övervägt olika alternativa lösningar, en modell med integrerade ambassader.

Utredningen har följande **principförslag**:

- Grundstrukturen bör vara en chefsmyndighet, vilket innebär en chef, i normalfallet ambassadör, som tillika är biståndschef. Direkt underställd denne är i förekommande fall ambassadrådet för bistandsfrågor som normalt också är ställföreträdande chef. Handläggningen av verksamheten bör sektionsvis uppdelas på tre huvudsektioner: en administrativ, en politisk/ekonomisk samt en bistandsprogramsektion.
- Ett gemensamt administrativt system bör tillämpas. Det system som införs bör ha sin bas hos den största användaren. Det kan sedan finnas varianter av detta. Det viktiga är att systemet blir ändamålsenligt och bildar ett samlat rationellt system med enhetlig handläggning. En integrering enligt förslaget innebär att vissa aspekter måste beredas vidare. Den pågående verksamheten måste förändras på vissa centrala områden. Utredningen **föreslår** därvid följande:
- Samråd mellan UD och myndigheterna rörande fältfrågorna blir viktigare. Verksamhetsplanering, tillsättande av chefer, hantering av eventuella oklarheter i instruktionsgivning är viktiga samrådsfrågor. En

integration kräver också uppmärksamhet på utbildningsinsatser för att höja kompetensen inom centrala verksamhetsområden för den utsända personalen

- **Chefsrekryteringen** måste enligt utredningen vidgas till att omfatta även biståndsmyndigheterna. SIDA och andra myndigheter som har stor verksamhet i det aktuella landet bör i rekryteringskedet ges möjlighet att pröva biståndskompetensen hos tänkbara kandidater. Beslut fattas i vanlig ordning av regeringen, varvid stor hänsyn måste tas till biståndsmyndigheternas synpunkter och önskemål. Biträdande chef utses i normalfallet av SIDA som då också har arbetsgivaransvar, dvs ansvar som idag gäller beträffande biståndskontorschef. Vid rekrytering måste hänsyn också tas till UD:s önskemål. Rekryteringsgång och personalansvar för de integrerade ambassaderna bör fastläggas i ett avtal mellan UD och biståndsmyndigheterna.
- I kapitel 6, tabell 6.2 ges förslag till fördelning av delar av det **administrativa systemet** efter huvudman. SIDAS administrativa system bör utgöra basen i systemet. Säkerhetsfrågorna föreslås koncentreras till UD. Arkivsystemet bör enligt norsk modell kunna integreras. Här behövs dock en fördjupad analys. Utredningens förslag är att arkivkunnig personal vid UD och SIDA får i uppgift att ta fram ett mer samordnat och i långa stycken integrerat arkivsystem för fältadministrationen.
- **Verksamhets- och resursansvar** bör enligt utredningens mening utgå från dagens situation. Chefen för myndigheten har det övergripande ansvaret för den delegerade verksamheten och resursallokeringen. Den av utredningen föreslagna integrationen medför ingen förändring av rådande verksamhetsansvar. Redan etablerad instruktionsrätt från myndigheter till ambassad bibehålls. I den mån regeringen önskar ge instruktion i någon fråga där beslutanderätten delegerats bör instruktionen lämnas via vederbörande biståndsmyndighet. Verksamhetens inriktning och resurskrav specificeras i anslagsframställning eller i andra dokument. De föreslagna landstrategierna liksom budgetpropositionens och riksdagens prioriteringar blir viktiga utgångspunkter för verksamhetsplanerna. Beslut rörande resursallokering fattas liksom idag av vederbörande organisation.
- **Genomförandet** av en integrerad fältadministration bör ske i takt med personalbyten på de centrala funktionerna. Utredningen vill betona vikten av att utgå från det som finns idag. En successiv förändring innebär också förändrad personalsammansättning. Krav på kunskaper om det svenska biståndet är viktigt för alla som rekryteras till fälttjänst. Utredningen kan tänka sig en treårig övergångsfas när byten successivt bör kunna ske. Där man bedömer att integration är möjlig med existerande personaluppsättning bör ett genomförande kunna påbörjas relativt omgående.
- Utredningens förslag bör närmare preciseras, gällande instruktioner ses över och mer detaljerade riktlinjer utarbetas. Detta arbete bör kunna bedrivas i den redan existerande samrådsgruppen mellan UD och SIDA

(samrådsforum), vilket bör utvidgas till att också omfatta de andra biståndsmyndigheterna.

De **rationaliseringsvinster** som kan åstadkommas vid en ambassad genom att införa ett gemensamt administrationssystem har i en särskild studie visat sig motsvara 1,3 årsutsända för allmänna avdelningen, förutsatt att SIDA:s administrativa system används. En effektivare integration av det övergripande analys- och rapporteringsarbetet vid integrering skulle ge ytterligare besparingar. En fullt genomförd integration skulle kunna medföra en minskning med en till två utsända vid en medelstor ambassad. Totalt skulle det möjliggöra besparingar på upp emot 20 milj kr per år.

9.3.8 Verksamhetsplanering

Budgetpropositionen och riksdagens beslut utgör tillsammans med landstrategierna (kap 9.4.2) de instrument som klargör vad Sverige vill åstadkomma med biståndet till ett visst land. De skall fastlägga mål och ramar för verksamheten. De blir därmed ett viktigt **prioriteringsinstrument** och därmed en naturlig grund för verksamhetsplaneringen.

Beträffande verksamhetsplaneringen vid integrerade ambassader **föreslår** utredningen:

- att planernas nuvarande struktur ses över och kompletteras. Ett dokument utarbetas vid de integrerade ambassaderna. SIDA:s myndighets-specifika verksamhet redovisas för sig. Verksamhetsplanens två delar underställs respektive huvudman, dvs i likhet med situationen idag då två verksamhetsplaner upprättas. Tidpunkten för inlämnandet bör samordnas. Samrådsgruppen UD-SIDA rörande personalfrågor bör också, med för ändamålet anpassad sammansättning, kunna tjäna som forum för informellt samråd beträffande ambassadernas verksamhetsplaner.

Beträffande **utrikesförvaltningen**, till vilket följande resonemang begränsas, finns utrymme för förbättringar då det gäller såväl ambassadernas förslag till prioriteringar som departementets respons på de insända planerna. Den största svårigheten härvidlag — fränsett mängden av planer som departementet har att hantera — hänför sig till samordningen av de olika avdelningarnas önskemål om verksamhetens inriktning vid en enskild utlandsmyndighet.

Kraven på helhetssyn kräver kvalificerad bevakning och analys på fältet. Det rör frågor om utvecklingen i länderna och den utvecklingspolitik som förs där, samordningen av de svenska relationerna med enskilda länder liksom att kunna främja samordning med andra givare, en aktiv bevakning av FN:s och Världsbankens/IMF:s verksamhet för att kunna driva olika frågor effektivt i de internationella organisationerna.

Detta synsätt förstärker än mer behovet av en väl samordnad verksamhetsplanering.

Utredningen har ovan pekat på problemet att inom UD samordna departementets respons på insända verksamhetsplaner. Flera tidigare ut-

redningar har antytt att införandet av ett s.k. desksystem skulle kunna utgöra en god grund för den önskvärda förbättringen av samordningen. Dessa tankar har emellertid inte vunnit gehör. Denna utredning anser att denna fråga bör analyseras i ett vidare perspektiv, men konstaterar att sådana förändringar ej utgör en förutsättning för att lösa de samordningsbehov som här redovisats gentemot biståndsmottagande länder.

Mot bakgrund av behovet av en helhetssyn och därmed förknippade behov av en samsyn och samordning på hemmaplan **föreslår** utredningen att den bilaterala enheten vid u-avdelningen (U2)

- tilldelas **primärt ansvar** att inom UD biträda administrativa avdelningen med samordning av svenska intressen vid upprättandet av den UD-specifika delen av **verksamhetsplanen** för respektive ambassad i länder där biståndet utgör det viktigaste inslaget i samarbetet. Fältrepresentationen har möjlighet att vända sig till den samordnande enheten i frågor som rör UD:s verksamhet. Handläggningen av ärenden bör dock fördelas mellan UD:s avdelningar enligt nuvarande arbetsdelning.
- i nära samråd med berörd ambassad och berörda avdelningar i departementet ges ansvar att information om läget i berört land och svensk verksamhet i landet upprättas och ajourförs. Ett sådant material kommer väl till pass inte bara i samband med arbetet på verksamhetsplanerna utan också vid exempelvis besök i mottagarland av representanter för regering och riksdag och vid högnivåbesök från mottagarländerna. Utredningen noterar att diskussioner redan förs inom departementet om arbetsfördelning för upprättandet av sådana faktadokument.

Ett sådant system förutsätter mer av informellt samråd med handläggare som vid andra avdelningar inom UD arbetar med motsvarande länder/regioner, något som också har påbörjats i viss omfattning. Ansvaret för att sammankalla till sådana möten har primärt fördelats enligt följande: UD/H för Asien och Latinamerika, UD/U för Afrika, UD/Pol för Mellanöstern. Enligt utredningens mening bör dessa former av samråd utvecklas vidare för olika regioner med kvartalsvisa eller tätare avstämningar av utvecklingen och olika policy-frågor.

9.4 Regeringens styrning av biståndet

9.4.1 Principer rörande styrning och samordning

Mot bakgrund av konstitutionella och andra förutsättningar anser utredningen att följande **principer** bör vara vägledande vad beträffar besluts- och samordningsrelationer mellan regering och myndigheter:

- Verksamhet och ärenden som normalt kan betraktas som **myndighetsärenden** och som har delegerats till myndighet **bör beredas och beslutas av myndigheten**. Utredningen har genomfört en studie av antalet regerings-

beslut på biståndsområdet de senaste åren (kap 3.3.5). Denna visar på en ökning av beslut rörande landprogram med 165% från 1988/89 till 1991/92 och att en betydande del avser november och juni månad. Utvecklingen pekar på behovet av ökad delegering liksom bättre spridning över året av regeringsärenden.

- Beslut rörande verksamheter av policykaraktär och av en sådan natur att de rimligtvis inte kan följas upp ifråga om teknisk utvärdering utan där besluten snarare grundar sig på **politisk bedömning** av ett lands allmänna utvecklingspolitik, bör i likhet med idag normalt fattas av regeringen. Beredning och uppföljning bör dock skötas av myndigheterna.
- **Existerande styrinstrument**, med föreslagna förändringar, bör användas i så stor utsträckning som möjligt.

Förslagen i det följande innebär att:

- Budgetprocessen utnyttjas som det centrala styrnings- och samordningsinstrumentet (se även 9.2 riksdagens styrning)
- Budgetpropositionen ges en klarare struktur och förslagen till riksdagen en tydligare utformning (kap 9.2)
- Regleringsbrevet som grundas på regeringens förslag och riksdagens beslut rörande biståndet ges ökad vikt som styrinstrument
- Mer permanenta regler för olika verksamheter beslutas i särskild sk handlingsskärning
- Ökad delegering sker till myndigheterna rörande beslut i enskilda insatser
- Ökad vikt läggs vid resultatredovisning
- Antalet landgenomgångar med regeringsbeslut minskar (vart tredje år jämfört med vartannat år idag) och kan också spridas över året på ett bättre sätt än idag.
- Verksamhetsplanerna blir ett tydligare prioriteringsinstrument

Budgetprocessen

Budgetpropositionen utgör ett viktigt instrument inte minst för en ideologisk styrning. Särskilt de inledande textavsnitten i budgetpropositionen ger regeringens syn på utvecklingen, prioriteringar i verksamheten mm. Dessa kan vara av intresse för enskilda organisationer och en biståndsenhögad allmänhet. Budgetpropositionen skulle enligt utredningens mening kunna göras tillgänglig för en vidare krets genom att också ges ut i en mer populär version.

Mål- och resultatstyrningen i budgetprocessen (SFS 1991: 1029) innebär att departementet måste inrikta sig på de övergripande målen och kravstället. Resultatstyrningen skall bygga på de övergripande mål som statsmakterna efter politiska beslut satt upp för verksamheten. Därför är det viktigt att de resultatmål och resultatkrav som ställs är **uppföljningsbara**. Departementet skall inte ägna sig åt detaljstyrning. Myndigheterna ges ökad frihet att enligt sina olika arbetssätt finna effektiva lösningar på

problem i arbetet med att uppnå målen. En resultatnriktad styrning reser framför allt frågan **vad** som behöver styras och mot **vilka mål**.

De myndighetsspecifika direktiven anger inriktning och förutsättningar inför myndigheternas arbete med den fördjupade anslagsframställningen. Utformandet av dessa direktiv kräver att regeringen i dialog med myndigheten beställer vad man vill få ut av anslagsframställningen. Att kunna beställa och analysera relevant information är därmed en viktig förutsättning för styrning.

Det formella styrinstrumentet kopplat till budgetprocessen är **regleringsbrevet**. Detta har hittills till övervägande del använts för att ange budgetramar. Det senaste året har regleringsbrevet fått en något annan utformning som mer återspeglar ett styrinstrument. Regleringsbrevet utgör ett av de viktigaste styrinstrumenten regeringen har gentemot myndigheterna.

Utredningen anser att regleringsbrevet som styrinstrument bör utvecklas vidare och i **ökad utsträckning ersätta enskilda regeringsbeslut** som hårt belastar departementets resurser. Till detta måste också kopplas frågor om **kompetens**, dvs departementets praktiska möjligheter att utforma direktiv och krav i mål- och resultatstyrningens anda.

Utredningen lämnar följande specifika **förslag** rörande regleringsbrevet:

- Departementet bör se över möjligheten att rensa regleringsbrevet på sådana bestämmelser som är av regelkaraktär och som inte behöver förändras från år till år och därför kan läggas till en regelsamling, en sk handlingsskärning (se nedan).
- Riksdagen anvisar anslagen och därför bör dessa renodlas varvid myndigheterna likställs, dvs SAREC, BITS och SwedeCorp erhåller egna anslag.
- Innehållet i regleringsbrevet kan struktureras så att besluten om volymer framgår klarare. I vissa fall regleras idag småposter i detalj medan större volymer inte styrs i någon nämnvärd utsträckning.
- Successivt bör vissa regeringsbeslut, t ex miljö, särskilda program inom C2-anslaget, ersättas med direkta bestämmelser i regleringsbrevet med angivande av inriktning och uppdrag till myndigheten i regleringsbrevet med krav på uppföljning och rapportering.
- Beloppsbegränsningarna för myndigheternas beslut rörande olika insatser bör därmed utgå. Beslutsfrågor som rör katastrofbiståndet kan dock kräva särbehandling och reglerna bör därmed närmare specificeras i regleringsbrevet.
- Stöd till demokrati (landspecifika verksamheter av långsiktig karaktär under anslagsposten föreslås överföras till basprogrammen enligt kapitel 9.4.2 vilket innebär att anslagsposten bör avsevärt minska i volym) och betalningsbalansstöd avser normalt samarbete där politiska bedömningar är viktiga och där beslut bör tas av regeringen. Ansvar för beredning och uppföljning bör ligga hos SIDA. Motsvarande kan också ha relevans för andra biståndsmyndigheter.

Andra instrument

- **Handläggningsordning** för biståndet, en regelsamling där frågor av mer permanent karaktär lyfts ur regleringsbrevet och fastställs i särskilt regeringsbeslut, skulle innefatta formerna för beslut, styrning och uppföljning i förhållandet mellan regeringen och myndigheterna. En sådan skulle tydligare kunna reglera de uppgifter som hanteras av departementet rörande det multilaterala biståndet. Integrationen av fältadministrationen kräver åtgärder och fungerande rutiner som också skulle kunna ingå i en handläggningsordning. Utredningens förslag är därför att en särskild projekterupp från de berörda avdelningarna inom departementet i samråd med berörda myndigheter får i uppgift att pröva förutsättningar och eventuellt innehåll i en handläggningsordning för biståndspolitik.
- Myndigheternas **instruktioner** anger idag myndigheternas uppgifter. Utredningen menar att dessa bör anpassas till den nya budgetprocessen. I enlighet med de nya intentionerna från statsmakternas sida bör departementet i samband med den fördjupade prövningen av myndigheterna också se över och eventuellt revidera myndigheternas instruktioner.
- Det nyinrättade **utvärderingssekreteriatet**, "kommittén för utvärdering och analys av effektiviteten inom biståndsområdet", blir ett viktigt instrument för att förbättra riksdagens och regeringens möjligheter att kunna dra riktiga slutsatser av verksamheten och för att förbättra underlaget för beslut. Arbetet med att tydligare visa på resultat i biståndet kräver också metodutveckling och samverkan över myndighetsgränserna. Utredningen anser att kommittén i dessa frågor också bör kunna tjäna som forum för effektiv samordning.

9.4.2 Samarbetet med enskilda länder

Definitioner

Samarbetet med enskilda länder kan innehålla olika former av stöd och det kan gå genom olika kanaler.

- Utredningen föreslår att **landprogram** utgör beteckningen för den samlade verksamhet i ett enskilt land som finansieras med svenska biståndsmedel.
- Utredningen föreslår i konsekvens med detta att beteckningen **programländer** innefattar de länder med vilka Sverige har eller planerar ett långsiktigt samarbete där verksamheten utformas i nära dialog med mottagaren. I praktiken betyder detta att med de förslag som läggs i kapitel 9.4.1 bör det nuvarande antalet programländer kunna utökas något. Vilka länder som ingår i denna krets bör lämpligen redovisas löpande i budgetpropositionen.
- Övriga länder föreslås av utredningen få beteckningen **Projektländer**.

Förslag om styrning av biståndet till enskilda länder

Det mesta av styrning och samordning kan och bör tas om hand inom ramen för tillgängliga styrinstrument. Myndigheternas olika arbetssätt gör att samarbetet finner nya former – avreglering och privatisering i mottagarländerna ökar förutsättningar för ett samarbete i mångfald. De båda fallstudierna (Bilaga 3 och 4) illustrerar att regeringens styrning av myndigheterna kan variera mycket. De visar också att det behövs styrinstrument på lägre nivå inom budgetprocessens ram och som kan ge mer av överblick men också tillgodose behov av flexibilitet. Det behövs ett instrument för att kunna sammanjämka de krav, intressen och resurser som redovisats i kapitel 4. Det är därvid väsentligt att behovet av helhet också medger utrymme för den dynamik och flexibilitet som måste känneteckna biståndet.

Alla former av bistånd och all verksamhet behöver inte styras på samma sätt och i lika stor omfattning. Det bistånd som är näringslivsinriktat och i första hand arbetar med privata sektorn kan och bör styras på ett annat sätt och med andra ambitioner än det bistånd som skall gå till sociala sektorer. Bistånd med makroekonomiska syften måste styras utifrån en djupgående insikt om hur ett mottagarlands ekonomi fungerar, internt och i samspel med omvärlden.

Förslaget i det följande knyter an till budgetprocessen. De viktigaste aktörerna inom biståndet i ett visst land ges möjligheter till utbyte av erfarenheter och att pröva verksamheten mot de av riksdagen fastställda målen rörande utvecklingssamarbetet. Det kan också röra frågor om det multilaterala samarbetet i länder där Sverige ger ett omfattande bistånd genom dessa organisationer. **Utformningen av verksamheten och uppföljningen görs löpande av myndigheterna i stort enligt de regler man tillämpar idag.**

En aktiv och meningsfull styrning förutsätter dock att regeringen kommer in i planeringen på ett tidigt stadium, när mottagarnas behov och prioriteringar och relationerna till de mål som gäller för det svenska biståndet skall diskuteras och när principer och krav för samarbetet fastställs. Därefter bör regeringens inblandning, i motsats till vad som gäller för närvarande, snarare minska ju mer i detalj biståndet utformas. Styrfrågorna gäller därför närmast **vad som skall styras och mot vilka mål**. Antalet regeringsbeslut bör minska, men de beslut som fattas bör vara mer styrande med mål, ramar, förutsättningar. Uppföljningen sker inom ramen för den ordinarie budgetprocessen.

Departementet bör därvid enligt utredningens mening ägna uppmärksamhet åt bli följande:

- bedömning av situationen i vart och ett av mottagarländerna
- bedömning av vilka realistiska möjligheter de större mottagarländerna har att tillgodogöra sig bistånd
- noggrann prövning av de långsiktiga målen för biståndet och prioriteringar mellan dessa
- planering och metodik för mål- och resultatstyrning.

Detta förutsätter ett nära samråd och samarbete med såväl ambassaderna i de enskilda länderna som biståndsmyndigheterna.

Landprofilerna har utarbetats för flera länder sedan förslaget lades i SOU 1990:17. Utredningen konstaterar att landprofilerna även i fortsättningen fyller en viktig funktion och behövs som ett underlag för regeringens överväganden rörande samarbete med vissa länder. Detta gäller särskilt i situationer då man överväger samarbete med länder som hittills inte mottagit något mer omfattande bistånd. Landprofilerna används därvid primärt för kartläggning av utvecklingssituationen samt för inventering och avstämning mellan olika aktörer. De kan också ligga till grund för regeringsbeslut för verksamhet i länder utanför programlandskretsen. En vidareutveckling av landprofiler skulle kunna tjäna syftet att för enskilda länder där samarbetet är omfattande och långsiktigt, i första hand för programländerna, utgöra plattform för regeringens bedömningar och de olika myndigheternas överväganden och planering.

- Utredningen föreslår införandet av ett nytt styrnings- och samordningsinstrument, **landstrategier**. Ett sådant instrument skulle vara en något mer ambitiös variant av landprofil, där övergripande mål och avstämning mellan myndigheterna också kopplas till högnivåöverläggningar med mottagarlandet och till regeringsbeslut vad beträffar förutsättningar och mål för den svenskfinansierade verksamheten. För myndigheterna kan det utgöra ett viktigt samordningsinstrument.

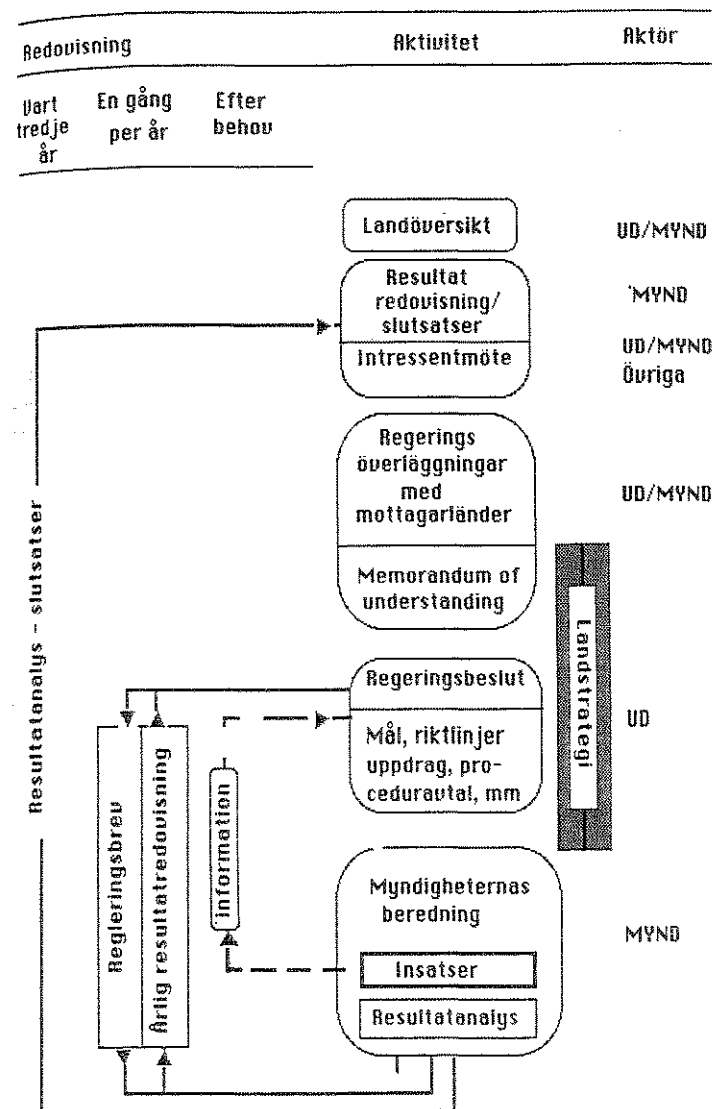
Processen som leder fram till en landstrategi innebär följande:

- landöversikt
- resultatredovisning, avstämning mot de biståndspolitiska målen, intressentmöte
- regeringsöverläggningar i mottagarlandet
- regeringsbeslut rörande mål, ramar, riktlinjer och ev andra nödvändiga beslut som proceduravtal

I figur 9.1 redovisas de olika delarna och momenten i landstrategiarbete avseende aktiviteter, redovisning och ansvar. Dessa olika moment ingår också idag i huvudsak för olika landsamarbeten. Regeringens prövning och beslut bör dock enligt förslaget komma på ett tidigt stadium och därmed kunna utgöra riktlinjer för myndigheternas vidare detaljplanering och genomförandet av biståndsverksamheten.

- Bakgrundsdokumentet, **landöversikten** bör baseras på tillgänglig information så långt detta är möjligt. Ambassaderna och myndigheterna förväntas spela en aktiv roll i utarbetandet av strategierna. Beträffande programländerna föreslår utredningen att u-avdelningen i normalfallet ger SIDA i uppdrag att utarbeta landöversikt. Denna bör dock inte vara alltför omfattande. Det kan i vissa situationer finnas skäl att göra en mer omfattande analys för något enskilt land men detta bör enligt utredningens uppfattning kunna begränsas. För sådana mer ingående och omfattande analyser bör man undersöka möjligheterna till samverkan med t ex andra nordiska länder som har verksamhet i det aktuella landet.

FIGUR 9.1 Landstrategier i biståndet (schematisk översikt)



- **Intressentmötet** blir samlingstillfället då synpunkter kan inkomma från myndigheterna, olika delar av regeringskansliet och från andra intressenter. För länder där ett biståndsrelaterat ekonomiskt samarbete är viktigt bör intressentmötet inkludera aktörer som representerar näringslivets intressen. För länder med ett stort inslag av samarbete med enskilda organisationer bör deras närvaro vara naturlig. Med beaktande av effektivitetsskäl bör ett väl förberett intressentmöte, till vilket synpunkter i god tid före mötet också kan lämnas i skriftlig form, kunna ersätta ett mer formellt remissförfarande, samtidigt som man kan begränsa det rent administrativa arbetet i regeringskansliet. Utvärderingssekreterariatet kan också ha intresse av medverkan. Intressentmötet bör specificera frågor och förslag som kan ligga till grund för regeringsöverläggningarna. En grundstruktur rörande uppläggning och innehåll för intressentmötet bör utformas.
- **Resultatredovisningen** av samarbetet inom viss sektor eller sektorer bör ske i anslutning till arbetet med landöversikten och förberedelser för intressentmötet. I takt med att resultatorienteringen i biståndet får fullt genomslag bör det vara lättare att också redovisa resultaten.
- **Regeringsöverläggningar** på hög nivå (se kapitel 9.4.3), bör normalt föregå regeringsbesluten för att fånga in mottagarlandets övergripande prioriteringar. I dessa överläggningar kan man också behöva ange volym för det långsiktiga samarbetet. Utifrån regeringsbeslutet — som ytterst rör vad Sverige som givarland önskar uppnå med samarbetet med ett visst land — får sedan myndigheterna genomföra sina egna planeringsprocesser och genomföra biståndsinsatserna enligt sina respektive arbetssätt så att målen kan uppnås så effektivt som möjligt.
- **Regeringsbeslut** fattas med angivande av huvudmål för det svenska samarbetet med det enskilda landet ifråga, ramar och riktlinjer för verksamheten och, vid behov, den huvudsakliga fördelningen av arbetet mellan de olika biståndsorganisationerna eller eventuella uppdrag (om myndigheten ifråga anser detta önskvärt) att bereda sådana insatser som kan uppfylla mål som regering och riksdag bestämt. I takt med att resultatredovisningen i biståndet förbättras bör sådana ligga till grund för regeringsbeslutet. Regeringsbeslutet kan också innefatta vissa avtal. Beslut om eventuella förändringar i proceduravtal, som normalt täcker en femårsperiod, skulle kunna ske vid dessa tillfällen.
- **Redovisningen** av myndigheternas arbete med att utforma samarbetets innehåll bör i princip ske inom ramen för budgetprocessen genom anslagsframställning och de ordinarie årsredovisningarna. Naturliga uppföljnings- och styrinstrument under mellanperioden är således dels **myndigheternas årsredovisningar** och dels regeringens **regeringsbrev**. Redovisningen rörande verksamheten i ett enskilt land kan efter behov göras mer fyllig med t.ex. bilaga till årsredovisningen. I vissa situationer kan det finnas skäl att informera departementet före tidpunkten för den ordinarie redovisningen i budgetprocessen. Sådan information bör i normalfallet ingå i dialogen mellan myndighet och departement. Myn-

digheten har givetvis liksom hittills möjligheter att underställa enskilda ärenden för regeringens beslut.

Ansvar för landstrategiarbetet bör ligga på UD:s u-avdelning i samarbete med andra berörda avdelningar i departementet och myndigheterna liksom biståndsbassaderna. Utredningen anser att den arbetsform som hittills utvecklats vid utarbetandet av landprofiler där ambassad, myndigheter och handläggare vid UD/U ansvarar för framtagandet av landprofiler för de enskilda länderna bör utvecklas vidare. Det är angeläget att ta tillvara resurser och kunskaper som redan finns på myndigheterna samt i synnerhet den landkunskap som finns på ambassaderna. SIDA:s förslag till planeringsprocess (SAMP) bör i enlighet med detta kompletteras på vissa centrala områden. Till skillnad mot situationen idag bör regeringens inflytande vara störst i den inledande fasen och sedan avta i takt med att samarbetet detaljutföras. De landöversikter som görs bör vara av intresse för alla myndigheter som är verksamma i landet. I detta sammanhang vill utredningen peka på de positiva erfarenheter som finns inom det norska biståndet, där landstrategier utarbetas gemensamt mellan departement och myndighet under departementets ledning.

Varje myndighet bör utifrån de riktlinjer som givits i landstrategin ha den berednings- och beslutsprocess som är mest ändamålsenlig. Uppföljningen och nödvändiga beslut sker inom ramen för den nya budgetprocessen.

Utredningen anser att förfarandet ovan stämmer väl med idéerna bakom mål- och resultatstyrningen. Det innebär att:

- antalet regeringsbeslut begränsas
- regeringsbesluten koncentreras till den övergripande nivån med mål, ramar och riktlinjer
- uppföljningen och styrningen under mellanperioden koncentreras till den ordinarie budgetprocessens årsredovisningar och regleringsbrev
- samordningen mellan myndigheterna underlättas
- myndigheterna kan liksom idag utforma verksamheten enligt sina arbetssätt
- intressentmötet kan få ökad bredd och betydelse
- arbetet ger underlag för en policy-relaterad överläggning på politisk nivå med mottagarländerna i närvaro av de myndigheter som verkar i landet.

9.4.3 En aktiv dialog

Dialogen mellan givare och mottagare är också ett viktigt instrument för styrningen av biståndet. En förutsättning för effektivt bistånd är att givare och mottagare har samma uppfattning om vad biståndet syftar till. Här bör också ingå att precisera krav för biståndsgivningen. Utvecklingen mot demokrati och marknadsekonomi i länderna, men också en ökad realism om biståndets möjligheter skapar förutsättningar för en mer uppriktig dialog om för utvecklingen väsentliga frågor. Förutom av myndigheterna

förs dialogen också av företrädare för regeringen, men då normalt med andra frågor på agendan. Den sker i samband med förhandlingarna, vid besöksutbyte, vid konsultativa gruppmöten eller på annat sätt. De integrerade ambassaderna spelar en särskilt viktig roll i dialogen genom de löpande kontakterna med mottagarlandet.

Utredningen anser att sådana överläggningar där så bedöms önskvärt knyts till processen för utarbetandet av landstrategier. Fördelen med ett sådant förfarande är att regering och myndigheter kan koncentrera sin diskussion till ett enskilt land utan att behöva binda sig för att vissa avtal skall undertecknas. Inför högnivåöverläggningar måste visst bakgrundsmaterial tas fram och analyseras.

Utredningen föreslår följande:

- Policy-överläggningar med vart och ett av de större mottagarländerna av svenskt bistånd kan ske ungefär vart tredje år. För vissa länder kan det finnas behov av tätare återkommande överläggningar och för andra kan det dröja längre. Myndigheter verksamma i landet kan delta eller på annat sätt anhängiggöra frågor som man anser viktiga att behandla.
- Överläggningarna bör vanligtvis ledas av statsråd eller statssekreterare, eller av UD bemyndigade.
- Överläggningarna koncentreras på frågor om utvecklingen i landet, landets behov och prioriteringar, kapacitetsfrågor, svensk biståndspolitik rent generellt och specifikt för landet ifråga, villkor av politisk eller ekonomisk art relaterade till det svenska stödet. Det är också tillfället att ta upp särskilda problem som rör samarbetet och enskilda organisationers verksamhet.
- Totalt rör det sig om knappt tjugofem länder för vilka denna typ av överläggningar framstår som särskilt angelägen. Med treåriga intervall betyder det att fem till tio länder varje år blir föremål för denna typ av mer systematiskt återkommande överläggningar, dvs något färre än vad som gäller idag.
- Kopplingen till landstrategiarbetet innebär att planeringen över kommande överläggningar bör finnas tillgänglig ett år i förväg. Detta skapar en möjlighet för statsråd och statssekreterare att under en mandatperiod besöka de största mottagarländerna åtminstone vid ett tillfälle och göra detta i anslutning till reella överläggningar och planeringen av samarbetsprogram.
- I vissa fall kan diskussionerna och besluten i riksdagen rörande det svenska biståndet till enskilda länder kräva en särskild uppföljning. Detta skulle kunna ske genom mer utförliga anvisningar i regleringsbrevet eller som särskild instruktion via myndigheten eller direkt till ambassad när det inte rör myndighetsfråga. Biståndsambassaderna förväntas spela en aktiv roll. Om ett land varit föremål för diskussion i riksdagen bör enligt utredningens mening denna diskussion kunna föras vidare i samtal med mottagarlandet. Det kan ske enligt former som bedöms lämpliga i det enskilda landet. Vid behov kan det t ex ske efter instruktion till beskickningschefen enligt modell ovan. För vissa

komplexa frågor där ambassaden kanske inte besitter tillräcklig kompetens kan tillfällig förstärkning ske från hemmaorganisationen.

9.4.4 Resultatredovisning

Ökad vikt läggs vid resultatredovisningen i biståndet såväl utifrån opinionskrav på redovisning av vad biståndet har åstadkommit, som utifrån den nya budgetprocessens krav med mål- och resultatstyrning.

I de fördjupade anslagsframställningarna har myndigheterna genomgående pekat på problemen med resultatanalys. Biståndet är i flertalet fall långsiktigt till sin natur. Ofta rör det frågor om kunskaps- och kapacitetsbyggande, vars effekter blir synliga först efter lång tid. Resultatmätningar försvåras generellt av att rent kvantitativa mått endast avslöjar en del av verkligheten. Kvalitativa aspekter kan vara svåra att fånga in i kvantitativa summeringar.

Varje bistandsform bör enligt utredningens mening bedömas efter sina förutsättningar och mål. En viktig fråga som har med styrning och resultatredovisning att göra är vilka tidsmål som bör uppsättas för olika bistandsinsatser. Det har bl a att göra med bedömningar i vilken utsträckning verksamheter görs beroende av ständigt stöd. Utredningen anser att myndigheterna vid utformningen av insatserna bör pröva möjligheterna att i ökad utsträckning än idag tydligt ange att stödet är begränsat i tiden så att mottagare och övriga inblandade (konsulter m fl) har klart för sig att det finns en tidsgräns.

Biståndet har hittills alltför mycket motiverats med att det finns stora behov i u-länderna. Bistånd kan enligt utredningens mening inte motiveras enbart med behov. De är naturligtvis centrala för att kunna motivera bistånd i sig, men då behoven ofta är oändliga ger de svag vägledning för prioriteringar. Biståndet måste motiveras med resultat i form av lösningar som tillfredsställer ett visst behov.

Den analys som gjorts över biståndet till Zimbabwe (bilaga 4) visar på brister och svårigheter i resultatredovisningen. I det nya systemet med fördjupade anslagsframställningar är det naturligtvis svårt att för första gången presentera en vältäckande analys. Studien beträffande Zimbabwe visar på svårigheter att på ett bra sätt presentera resultat i förhållande till övergripande mål. Det leder till slutsatsen att kraven måste dimensioneras realistiskt efter organisationens förmåga eller också måste systemet för redovisning förbättras.

Vikten av att sätta realistiska mål för biståndet har framhållits. Vid beredningen av olika insatser bör man troligtvis mer ingående än idag också beakta olika sk effektkedjor, dvs tydligt ange vilka antaganden och förutsättningar som ligger till grund för att insatsen förväntas leda till ett visst resultat.

I regleringsbrevet för 1992/93 har SIDA givits i uppdrag att förbättra metoder och system för redovisning av resultat mot uppställda mål liksom att förbättra metoder för utvärdering av kostnadseffektivitet. BITS har

givits i uppdrag att utveckla sin kapacitet för planering, uppföljning och utvärdering, särskilt vad som gäller för det tekniska samarbetet. Utredningen har erfårit att utvecklingsarbete i dessa frågor pågår hos myndigheterna.

9.4.5 Givarsamordning

Krav på effektivare givarsamordning är också en fråga om rollfördelning. Många mottagarländer måste sätta av alldeles för mycket resurser för att koordinera många givares verksamheter och krav.

Enligt utredningens mening är samordning mellan givare en viktig effektivitetsfråga i biståndet. Denna fråga kommer att få ökad betydelse, vilket bl a bekräftades vid det senaste högnivåmötet i OECD/DAC, december 1992. Det är väsentligt att samordningsproblematiken också kan ses i helhetsperspektivet, dvs det har betydelse hur biståndet ges, innehållet i verksamheten, villkoren förknippade med samarbetet. Utredningen konstaterar att det i första hand är fråga om att tillämpa det som givarna talar om i OECD/DAC och andra fora. Sverige bör därför enligt utredningens förslag:

- verka för att bistånd ges i sådana former som underlättar en samordning,
- genom tekniskt bistånd och på annat sätt stärka mottagarländernas egen förmåga till samordning,
- aktivt se över möjligheterna till samfinansiering när nya insatser förs på tal eller omförhandlas. En sådan samfinansiering bör naturligen innebära att givarna samordnar insatserna inom ramen för verksamheten,
- aktivt verka för ökad givar-samordning på platsen. Det kan ske genom att organisationer i FN eller Världsbanken tar på sig mer av samordnande funktioner eller att den största givaren inom en viss sektor tar ökat ansvar för givarsamordning,
- tillmäta policyfrågor i biståndet ökad vikt. Det normativa arbetet i OECD/DAC och i FN blir allt viktigare. Den tilltagande Europaintegrationen talar ytterligare för vikten av ett nära samarbete med länder med likartad biståndspolitik.

Utredningen vill också lyfta fram det **nordiska samarbetets** betydelse. Detta är ett viktigt forum för att kunna driva olika frågor inom ramen för den helhetssyn som utredningen pläderat för.

Det finns sedan tidigare ett regelverk för det nordiska samarbetet. Inom biståndet gäller det biståndsministermöten, ämbetsmannakommittémöten och mer informella samrådsgrupper. Verksamheten fungerar relativt väl men det finns utrymme för effektiviseringar. Diskussioner om detta pågår i den nordiska kretsen. Samråd förekommer idag på olika nivåer.

Enligt utredningens mening bör det nordiska samarbetet ske med tyngdpunkt på ett informellt, flexibelt nätverk, där olika policyfrågor kan diskuteras. Detta nätverk bör ha en fast, sammanhållande kärna av ansvariga enheter vid departement/myndigheter i de olika länderna, där agenda för

verksamheten läggs fast, beredning av frågor inför ministermöten sker etc. Detta kan ersätta ämbetsmannakommittémöten. För svenskt vidkommande ligger ansvaret för dessa frågor på den tredje enheten vid UD:s avdelning för internationellt utvecklingssamarbete (U3). I detta nätverk kan efter behov olika temagrupper på tjänstemannanivå ingå. Det skulle göra det möjligt att mer effektivt stämma av olika policyfrågor inför diskussioner i DAC eller i andra sammanhang.

9.5 Samarbetet med programländerna

9.5.1 Landramar i biståndet

Landramarna omfattar många olika typer av verksamhet. Det mesta rör insatser där man har behov av långsiktiga utfästelser, t ex sektorstöd till utbildning. Men de innehåller också mer flexibla verksamhetsformer som importstöd, katastrofstöd i vissa länder, personal- och konsultfonder. Landramar innebär en förening av två olika typer av avtal. Ramarna fylls med insatser som alla var och en för sig är avtalsbundna och som kan sträcka sig över en längre tidsperiod. Något förenklat skulle man kunna säga att genom landramsavtalen binder man sig för hur stort belopp av redan avtalsbundet bistånd som man skall utbetala under året eller eventuellt reservera.

Landramssystemet ger således flexibilitet inom ramarna men också en stelbenthet gentemot andra biståndsformer och behov. Som framgår i kapitel 2 har reservationerna för många programländer ackumulerats under en rad år. Temporära öknings av importstödet tyder på att stödformen utnyttjats för att snabbt kunna minska reservationerna. Redovisningen i kapitel 4 visar också att det ofta föreligger stora skillnader mellan planerad verksamhet och utfall inom landramarna. Det faktum att mottagaren vet med sig att man kan räkna med en viss volym gör kanske att man inte i alla lägen känner sig tvingad att vidta åtgärder, då en verksamhet inte går så bra som man tänkt sig vid planeringstillfället. Landramssystemet gör att kraven på mottagaren inom den avtalade verksamheten inte alltid blir så tydliga.

Ett sätt att tona ned landramarnas symbolvärde kunde vara att införa en ny avtalsteknik och inte avtalsfästa landramar som nu sker. Såväl Danmark som Norge och Nederländerna har andra system, där man arbetar med indikativa planeringsramar. Mottagarländerna förlorar i någon mån sin planeringstrygghet. De kan inte i samma grad som nu räkna med att pengarna är deras oavsett hur verksamheten utvecklas. Den föreslagna förändringen kan medföra att ansvaret för ett effektivt resursutnyttjande tydligare vilar på mottagaren. Även givaren har bättre möjligheter att främja effektiviteten. Reserverade men icke-utnyttjade medel för landet skulle i likhet med idag kunna överföras från ett år till ett annat, men det

behöver inte alltid vara självklart att detta skall gälla. Beslutsfattandet i dessa frågor bör ligga hos regeringen, men delegering bör ske till SIDA att inom vissa ramar kunna göra omfördelningar. Den praktiska tillämpningen härav bör närmare preciseras.

Fördelen med ett sådant system är att de samlade biståndsmedlen kan utnyttjas effektivare. Outnyttjade medel kan överföras till andra angelägna behov.

Landramarna bör inte vara mer än en teknik för planering av långsiktigt bistånd som utgår från mottagarländernas prioriteringar och behov och där man kan göra vissa omfördelningar mellan olika insatser.

Utredningen föreslår att:

- landramarna ej avtalsfästs med mottagarlandet. Det blir därmed fråga om **planeringsramar**. Långsiktig verksamhet avtalsfästs liksom i dag i insatsavtal för projekt/sektorer. Antalet avtalstyper minskar från tre till två.
- den långsiktiga, sektor- eller projektbundna verksamheten för ett givet land ges beteckningen "**basprogram**".
- den planeringsteknik som idag tillämpas med landramar i huvudsak kan gälla för den verksamhet som ligger inom basprogrammet. Volymen för åtaganden gentemot mottagarlandet vid ett givet tillfälle kan begränsas i regleringsbrevet. Om förslagen i följande kapitel rörande importstödet får gehör innebär detta att planeringsramarna kan minska för vissa länder. För att säkerställa långsiktigheten i biståndet kan det därför vara skäl att i sådana fall höja åtagandevolymen i insatsavtalen från tre gånger årsbeloppet upp till fem gånger detta belopp. Förslaget i kap 9.5.2 om att överföra långsiktig verksamhet inom övriga anslagposter inom C2-anslaget till planeringsramarna kan också innebära en ökning för vissa länder. Som riktmärke bör enligt utredningens uppfattning de samlade utbetalningarna ej överstiga angiven planeringsnivå.

9.5.2 Långsiktigt stöd och övrigt bistånd

De ursprungliga landramarna skulle enligt utredningens förslag renodlas till att innehålla sektorstöd, projektstöd, konsultfonder och ev. medel till sådan katastrofverksamhet som mer är att betrakta som återuppbyggnad. Det skulle utgöra "basprogram".

Landprogrammet till ett enskilt programland innehåller således ett **basprogram** och övriga insatser. Basprogrammet utgör det långsiktiga stödet inom den enligt förslaget renodlade planeringsramen och för sådant övrigt bistånd inom C2-anslaget inom nuvarande anslagposter demokrati, miljö, särskilda program som är av långsiktig karaktär. Basprogrammet är av långsiktig karaktär och innehåller verksamheter som går att på något sätt utvärdera mot angivna mål. Effektiviteten i resursutnyttjandet blir en viktig indikator för fortsatt stöd.

Landprogrammet innehåller också komponenter som är svåra att relatera till "resultat" och därför mer är baserade på en bedömning av landets

övergripande utvecklingspolitik. Det rör framför allt betalningsbalansstöd men också vissa delar av t ex demokratistöd, där man ger stöd till regeringars ansträngningar att utveckla och fördjupa demokratin. Som framgår av kapitel 4 är det för närvarande svårt att utvärdera biståndets effekter på denna typ av stöd. Bedömningen måste ske mot den allmänna utvecklingspolitiken. Detta bistånd kan uppvisa större fluktuationer över åren ifråga om volymer. I enlighet med principerna i kapitel 9.3.2 bör regeringen fatta beslut om dessa verksamheter. Presentationen i budgetpropositionen ger möjligheter för riksdagen att påverka. Enligt utredningens mening bör det framgå med stor tydlighet om regeringen planerar för sådant bistånd eller ej (se kapitel 9.2).

Katastrofbiståndet utgår ifrån humanitära behov och där är det naturligtvis i första hand behoven och möjligheterna att bistå som bör vara avgörande för det svenska stödet. Det krävs enligt utredningens mening en flexibel organisation för hantering av katastrofbiståndet. De ökade behoven och omvärldens tryck på åtgärder inom detta område ställer stora krav på beredningskapacitet. En översyn av katastrofbiståndets hantering har genomförts. Regeringen har givit SIDA i uppdrag att förstärka sin kompetens och kapacitet att bereda katastrofbistånd genom FN-systemet och att öka utvärdering och erfarenhetsåtervinning inom katastrofbiståndet.

Utredningens **förslag** rörande anslagsposterna för miljö och särskilda program är att denna typ av bistånd i första hand bör användas för sk "spjutspetsinsatser", där det krävs extra finansiering för att påbörja en viss verksamhet, utveckla policy eller som komplement till verksamhet som stöds inom sektorprogrammen. Anslagsposterna bör även kunna utnyttjas för verksamhet som är tvärssektoriell och där man vill bygga upp kunskap och metoder som sedan kan tillämpas i andra länder. Utredningens förslag är här att verksamhet av långsiktig karaktär och som kan landbestämmas förs över till basprogrammet, vilket innebär att volymerna för de mer ämnesrelaterade anslagsposterna minskar. De skulle enligt utredningens mening kunna redovisas under en anslagspost, "särskilda program", i vilken också särskilda landprogramkostnader skulle kunna ingå. Insatserna bör i första hand vara av innovativ karaktär och kunna klart avgränsas i tiden. Det innebär också att insatser avvecklas i snabbare takt än idag.

Motsvarande bör gälla för den del av demokratistödet som är landspecifikt, långsiktigt och som kan utvärderas, dvs det förs till basprogrammet. Regleringsbrevet bör vara styrinstrumentet i dessa fall. Verksamhet som i första hand grundar sig på politiska bedömningar bör beslutas av regeringen.

I de fall medel syftar till att utgöra komplement till annan biståndsverksamhet är det naturligtvis viktigt att helheten i biståndet beaktas vid bedömningen. Vissa insatser inom t ex demokratianslaget som har att göra med stärkandet av rättsstaten har också bäring på ekonomiska reformprogram. I takt med att verksamheten i andra fall får karaktär av långsiktighet bör de finansieras inom det mer långsiktiga basprogrammet.

För verksamhet utanför programlandskretsen där man inte kan växla in på sektorstöd bör verksamhet som finansieras från denna anslagspost också kunna vara av mer långsiktig karaktär. Vid planering av insatser av mer tillfällig natur torde mottagarlandets egna prioriteringar och förmåga att satsa resurser vara avgörande, alternativt att någon annan givare har sådan beredskap.

Även om medelstilldelningen till anslagsposterna för särskilda verksamheter således minskar i volym kan verksamheten i basprogrammet utökas i motsvarande mån. Det ökade behovet av att kunna redovisa hur mycket av biståndet som går till demokratiframjande, miljö-insatser etc. bör enligt utredningens mening i första hand lösas med förbättrad statistik och redovisning. Det pågående statistikprojektet med Statistiska Centralbyråns medverkan bör kunna svara för att man i fortsättningen inte behöver inrätta särskilda anslagsposter för att betona vikten av stöd till en viss verksamhet.

Förslag till strukturell uppläggning av anslagen i budgetpropositionen redovisas i kapitel 9.2.

9.5.3 Import- och betalningsbalansstöd

Betalningsbalansstöd är en allmän term som syftar på bistånd direkt inriktat på att förbättra mottagarlandets betalningsbalans. Betalningsbalansstöd kan antingen ta formen av ett resurstillskott för finansiering av import (importstöd) eller skuldlättnad. De går ibland under beteckningen programbistånd. Utgångspunkten för programbistånd är att mottagarlandet genomför ett ekonomiskt reformprogram. Stora krav ställs på givarna vad gäller utformningen och samordningen av de villkor som ställs.

Obundet importstöd finansieras både inom landramarna (C2) och som sk betalningsbalansstöd (C3). Idag utgör importstödet det kanske viktigaste biståndsinstrumentet inom SIDA:s verksamhet att stödja den privata sektorn i länder i Afrika, genom att utlandsvaluta ställs till förfogande för inköp av viktiga insatsvaror och att stödet inte kopplas till subventionering eller centralstyrd valutfördelning. De stora behoven av utländsk valuta i de skuldyngda länderna kan förväntas bestå under lång tid.

Internationellt brukar man ibland särskilja tekniskt bistånd från icke-projektbundet stöd. Tekniskt stöd kan utgå till länder för att göra dessa bättre skickade att utveckla ekonomiska planerings- och uppföljningsmekanismer, stävja korruption, gå över till marknadssystem etc. Det finansiella stödet är däremot avhängigt att man verkligen vidtar mått och steg för förändringar. Det betonas att nära samverkan av båda biståndsformerna är viktig för ett bra resultat.

En viktig tendens i biståndet är att mer av verksamheterna inom landramarna går från projekt till sektorstöd. Stödet kan ändamålsbestämmas till en viss sektor, kanske med viss inriktning mot en delsektor. Det kräver analys av och prioriteringar inom hela sektorn och villkor för biståndet relaterade till sektorn.

SIDA har fastställt nya principer och riktlinjer för importstödet, vilket innebär att importstöd skall behandlas som en form av programbistånd. Tanken med importstödet är att ge ett fritt valutastöd och därmed inte styra dess användning till vissa varor och tjänster.

Stödet är av den karaktären att det kräver stor flexibilitet ifråga om beredning och beslut. Inför utfästelser om stöd bör samordning ske med andra givare, vilket oftast sker i sk konsultativa gruppmöten under Världsbankens ledning. Även för uppföljning krävs samordning mellan givarna, då denna måste ske mot den totala valutaanvändningen och av mottagarlandets budget. Effektiviteten mäts mot genomförandet av den övergripande utvecklingspolitiken och de resultat som denna genererar.

● Mot bakgrund av stödformens karaktär och att finansiering för samma syfte och i stort för samma länder bör behandlas samlat föreslår utredningen att verksamheten finansieras från en enda anslagspost. Importstödet kan successivt sammanföras med det sk betalningsbalansstödet. I ordet successivt ligger dels att man kan göra detta för de länder och för den del av nuvarande importstöd som är "fritt och obundet", dvs av samma typ som betalningsbalansstöd, dels att förändringar lämpligtvis bör ske i den takt som man omförhandlar programmen. Rent avtalstekniskt skulle denna form kunna förenkla genomförandet av förändringarna. Stödet kan också utgå till icke programländer.

En omläggning enligt ovan skulle kunna innebära dels att delar av importstödet integreras med vissa sektorstöd, dels att delar bryts ut ur de nuvarande landramarna och sammanförs med betalningsbalansstödet. Samarbetet med Kap Verde med merparten importstöd bör särbehandlas.

Då verksamheten utgör en viktig del av det bilaterala stödet bör anslagsposten ingå i anslaget C2. Beredningsmässigt skulle hanteringen kunna följa de riktlinjer och bestämmelser som idag gäller för betalningsbalansstödet.

- SIDA ger i anslagsframställningen eller i särskild regeringsskrivelse förslag till fördelning av medel
 - regeringen fattar beslut om fördelningen
 - SIDA får uppdraget att verkställa och följa upp verksamheten.
- Principer och riktlinjer för stödets användning bör framgå av regleringsbrevet.

9.6 Utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa

Utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa befinner sig fortfarande i sin linda. Det framstår som klart för utredningen att organisationen av samarbetet ännu inte riktigt funnit sin definitiva form. För utredningen framstår det som viktigt att så långt det är möjligt lära av erfarenheterna och försöka undvika de misstag som gjordes i det traditionella biståndets barndom.

Som en första observation vill utredningen hävda att det är nödvändigt att bygga upp den svenska administrationens kompetens i biståndssamarbetet med Central- och Östeuropa. Det krävs länderkunskap men också biståndskunskap kopplat till den speciella miljön i Central- och Östeuropa. Utredningen menar att det vore en styrka att åtminstone i inledningsskedet kunna koncentrera denna kompetens till någon eller högst ett par av de inblandade myndigheterna.

De traditionella styrformer som står till buds för u-landsbiståndet och som redovisats utförligt i kapitel 3 står självfallet till buds också i östbiståndet. Några faktorer som har att göra med styrningen av östbiståndet bör i detta sammanhang särskilt nämnas.

Det ter sig angeläget att arbetet inom regeringskansliet får en fastare form än det har i dag. UD fungerar i dag både som regeringskansli och myndighet.

En renodling bör eftersträvas. I likhet med utvecklingen inom den övriga delen av den statliga sektorn är det viktigt att kunna arbeta mer aktivt med mål- och resultatstyrning gentemot berörda biståndsmyndigheter, där regeringen har den viktiga uppgiften att sätta de övergripande målen och formulera kraven medan den operativa verksamheten kan delegeras till myndigheterna.

Tre av de berörda myndigheterna (BITS, SIDA, SwedeCorp) har UD:s u-avdelning som huvudman för u-landsbiståndet. Östsamarbetet "styrs" av UD:s Östeuropasekretariat (ÖSEK) som rapporterar direkt till utrikesministern. En nära samverkan måste äga rum mellan u-avdelningen och ÖSEK för att undvika motstridiga signaler till berörda biståndsmyndigheter.

Förslaget om upprättandet av landstrategier för samarbetet med u-länderna bör enligt utredningen också kunna utarbetas i lämplig form för östsamarbetet.

Förslag om högnivåöverläggningar med mottagarländerna där avsikten med det svenska samarbetet, konditionaliteten för biståndet etc. kan diskuteras skulle kunna användas i östsamarbetet. Såväl landstrategier som högnivåöverläggningar skulle kunna ge ökad stadga åt styrningen av östbiståndet.

För närvarande är fyra myndigheter huvudsakliga kanaler för genomförandet av Sveriges bilaterala samarbete med länderna i Central- och Östeuropa (BITS, SIDA, SwedeCorp och Svenska Institutet). Utredningen har vare sig haft tid eller resurser att mera i detalj studera denna fråga. Vad som emellertid förefaller uppenbart är att den rollfördelning som givits biståndsmyndigheterna för östsamarbetet inte alltid är så klar som vore önskvärt. Risk för kompetensstridigheter och dubbelarbete föreligger. Detta tycks särskilt gälla mellan BITS och SwedeCorp och åtgärder bör vidtagas för att eliminera dessa problem.

Till skillnad från situationen i flertalet programländer har Sverige inga speciella biståndskontor i Central- och Östeuropa. Erforderligt arbete på biståndsområdet utförs av ambassaderna. Utredningen anser det angeläget

att ambassadernas roll och kraven på kompetens i biståndsverksamheten klargörs. De är i dag knappast rustade för ett effektivt arbete med dessa frågor.

Sammanfattningsvis föreslår utredningen att formerna för utvecklings-samarbetet med Central- och Östeuropa ses över. De huvudfrågor som framstår som mest angelägna rör:

- ansvarsfördelning och samordning inom regeringskansliet
- besluts- och styrformer i östbiståndet
- kompetenskrav i biståndsförvaltningen
- arbetsfördelning mellan myndigheterna
- fältadministrationen — dess roll och krav på kompetens

9.7. Några konsekvenser ur effektivitetssynpunkt

Utredningens förslag syftar till en effektivisering av styrningen och samordningen inom det bilaterala biståndet. Biståndet kan inte verka isolerat utan måste relateras till utvecklingsproblem i mottagarländerna men också till mer övergripande problem i världen i stort. Den svenska biståndsorganisationen måste kunna anpassas till förändrade krav i omgivningen, och säkerställa möjligheterna att kunna ge ett långsiktigt och effektivt bistånd med fortsatt tyngdpunkt på de fattiga länderna. Det är ur effektivitetssynpunkt därför viktigt att kunna ha överblick och se biståndet i sitt sammanhang och i ökad utsträckning kunna basera det fortsatta biståndet på erfarenheter av tidigare samarbete.

Direktiven pekar på några sådana nyckelområden: riksdagens möjligheter till insyn och kontroll, regeringens styrning av biståndsmyndigheterna, samordning mellan biståndets aktörer, integrering av fältadministrationen. Dessa olika delar bildar viktiga element i den helhet som utgör förutsättningen för en effektiv styrning och samordning.

Riksdagen bör ha bättre överblick över biståndet och dess olika delar. Utredningens förslag rör förändringar på detta område, mest relaterat till budgetprocessen. Genom dessa förslag ges riksdagen bättre möjligheter att ge sin mening tillkänna rörande det totala svenska biståndet till ett enskilt land och att besluta om biståndets fördelning på myndigheter.

Arbetet i regeringskansliet kräver mer av samråd och samordning för att Sverige skall kunna ha ett enhetligt uppträdande i internationella fora och för att biståndet skall kunna fungera som en viktig del i de totala relationerna med mottagarländerna. Utredningen preciserar regeringens roll vid utformandet av riktlinjer för biståndet och ger förslag som skall förbättra kvaliteten i besluten genom tydligare rollfördelning mellan regeringskansliet och myndigheterna, ökad delegering, mer specifika krav på uppföljning och resultatredovisning samt systematisk kompetensuppbäggning relaterad till dessa frågor.

Budgetprocessen som styrinstrument ägnas särskild uppmärksamhet.

Utredningen ger förslag till ett bättre utnyttjande av existerande styrinstrument. Beträffande styrning och samordning av biståndet till enskilda länder föreslås ett nytt instrument: **landstrategier**. Dessa kan tjäna som instrument för överblick, policy-relaterad styrning och delegering i enlighet med statsmakernas krav på mål- och resultatstyrning. **Utrikesdepartementets arbetssätt och kompetens** måste utvecklas för att säkerställa en ändamålsenlig styrning.

Detta kräver också effektivare koppling och delegering till fältet. Utredningen föreslår här åtgärder för **effektivare samordning inom fältadministrationen** genom integrering av ambassadens allmänna avdelning och SIDA:s biståndskontor med införandet av ett administrativt system och chefskap. Förslagen rör också effektivare samordning mellan fältet och hemmaorganisationen genom bl a verksamhetsplaneringen.

Den ökade mångfalden i biståndet kräver att de olika aktörerna har kunskap om varandra, om arbetssätt och verksamhetsområden. Utredningen föreslår **kostnadseffektiva samrådsformer** som kan förbättra sådant utbyte mellan såväl statliga som privata aktörer inom biståndet.

Utredningen föreslår att det långsiktiga biståndet genom SIDA, inom och utanför de nuvarande landramarna, sammanförs i **planeringsramar**. För att förbättra möjligheterna till effektivt utnyttjande av tillgängliga medel föreslås att planeringsramarna inte avtalsfästs med mottagarländerna. Eventuella reservationer som härrör från mottagarens underlåtenhet att uppfylla gjorda åtaganden kan därmed omfördelas och utnyttjas på ett mer effektivt sätt. Förslag läggs som möjliggör fortsatt långsiktiga åtaganden. Dessa befästs liksom idag i insatsavtal för projekt och sektorer.

Samarbetet inom **infrastrukturuområdet** kan effektiviseras genom mer systematisk **kompetensuppbyggnad** inom myndigheternas respektive ansvarsområden. Utredningen har specificerat områden där sådan förstärkning är önskvärd och möjlig.

En ytterligare effekt av förslagen är möjligheten att göra direkt finansiella **besparingar** framför allt genom integrering av fältadministrationen. Fullt genomförd rör det sig enligt utredningens uppfattning om storleksordningen 20 milj kr per år.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av sakkunniga Carin Norberg:

En generell synpunkt är att utredningen i större utsträckning skulle ha vägt in förhållandena i u-länderna — dvs mottagaren av biståndet — vid utformandet av sina förslag. Det gäller särskilt landramssystemet.

Landramssystemet

Utredningen föreslår nu att systemet med avtalsfästa landramar avskaffas och ersätts med indikativa planeringsramar. Det är emellertid mycket oklart vad fördelarna med ett sådant system är i förhållande till idag.

För mottagarländerna innebär det utan tvekan en försämring. Det är olyckligt i en period med minskande bistånd och stora förändringar i de ekonomiska och politiska systemen inom länderna. Själva meningen med det nuvarande systemet är att stärka mottagaren genom avtalsfästa åtaganden som ger besked om biståndsvolymen och skapar en bas för dialogen om det långsiktiga biståndets inriktning.

Ett avskaffande av systemet med samarbetsavtal innebär också ofrånkomligen att riksdagens inflytande över biståndsströmmarna minskar.

Importstöd

Importstöd/betalningsbalansstöd utgör en viktig förutsättning för genomförandet av de strukturanpassningsprogram som flera mottagarländer genomför i nära samverkan med Valutafonden och Världsbanken. Genom den dialog med dessa institutioner som förts av bl a de nordiska länderna har strukturanpassningsprogrammen kommit att få ett allt mer integrerat innehåll med större hänsyn tagen till sociala mål och fattigdomsbekämpning. Som ett resultat har långsiktigheten i programmen kommit att få en mer framtonad roll. Jag har därför invändningar mot förslaget att bryta loss importstödet ur landramarna (om man nu har kvar dessa) och lägga ihop det med betalningsbalansstödet för regeringen att besluta om från fall till fall. Återigen gäller att detta är en nackdel sett från u-ländernas utgångspunkt. De får ej klarhet om hur mycket stöd de har att förvänta sig från Sverige.

För de länder som kämpar med stora ekonomiska svårigheter är importstödet – och betalningsbalansstödet – en viktig del av biståndet och en förutsättning för landets utveckling mot bättre fungerande marknadsekonomi. Det är också en förutsättning för en meningsfull dialog om det samlade biståndet och samordningen av biståndet med andra givare.

Fältadministrationen

Det är uppenbart att införandet av ett enhetligt administrativt system, som föreslås av utredaren, skulle medföra stora effektivitetsvinster. Som Statskontoret har visat i sin utredning 1991 kan en sådan förändring ske inom ramen för nuvarande system. Det bör understrykas att det nuvarande systemet är en chefsbeskickning men där det i praktiken råder en arbetsfördelning mellan ambassadören och biståndskontorschefen.

Samtidigt är det också uppenbart att ett integrerat system, enligt norsk modell, som utredningen förordar också kan fungera. Det kräver dock ett annat system än det nuvarande för utlysning och tillsättning av ambassadörstjänster. Man måste samtidigt vara medveten om att modellen inte löser de problem som i utredningen anges vara förknippade med oklarheter i chefsfunktionen. Det är kanske snarare så att oklarheterna flyttas från en del av systemet till en annan. Detta hänger samman med svårigheterna att integrera departements- och verksamhetsfunktioner på fältet utan att ha motsvarande integration på hemmaplan.

I länder där de politiska/handelspolitiska frågorna är omfattande t.ex. Indien, måste arbetsfördelningen i praktiken bli densamma som idag. I de flesta av våra mottagarländer där det finns biståndskontor är emellertid de allmän- och handelspolitiska uppgifterna av ringa omfattning. Utredningens modell för hur en ambassad i dessa länder skulle se ut med tre avdelningar är helt enkelt överdimensionerad i förhållande till de faktiska arbetsuppgifterna.

Inför den föreslagna fortsatta utvecklingen av integrationsmodellen bör därför det förslag till regionambassader som SIDA under hand lämnat till utredningen övervägas närmare. Detta förslag, i kombination med den av utredningen förordade administrativa modellen skulle skapa ytterligare rationaliseringsvinster samtidigt som kvaliteten i den politiska och ekonomiska rapporteringen skulle kunna bibehållas eller till och med förbättras.

Huvudtanken i regionambassadmodellen är att samla den utrikespolitiska, biståndspolitiska, handelspolitiska och allmänekonomiska kompetensen till ett fåtal större regionambassader i länder av ett bredare intresse för Sverige. Därmed skulle en kärna eller kritisk massa skapas som skulle kunna svara för en högkvalitativ bevakning av och rapportering om länderna i regionen. En positiv bieffekt av en sådan koncentration skulle sannolikt vara att statusen på dessa ambassader höjs och att det professionella utbytet av tjänstgöring ökade i förhållande till dagsläget med mycket små allmänna avdelningar i flertalet u-länder.

SIDA skulle också till dessa regionala ambassader kunna knyta teknisk

expertis, på kortare eller längre tid. Redan idag finns det en regional vattenrådsgivare vid ambassaden i Nairobi. Diskussioner pågår om att ha en regional undervisningsrådsgivare för södra Afrika-regionen. SAREC har också ett kontor med visst regionalt ansvar i Harare.

Ett regionbaserat system skulle gradvis kunna införas i Afrika/Centralamerika.

Om man ser på det aktuella läget i Afrika kan man konstatera att det f.n. finns nio ambassader med allmän avdelning och biståndskontor. Därutöver finns det tre programländer med enbart biståndskontor och två programländer som saknar svensk platsrepresentation (Uganda och Kap Verde). Biståndskontoret i Lesotho är under avveckling. I Namibia är ambassadören också biståndskontorschef.

Med en regional indelning av Afrika i fem huvudregioner (södra Afrika, östra Afrika, västra Afrika, Afrikas Horn och norra Afrika) skulle man i programlandskretsen kunna tänka sig en regional ambassad i Sydafrika alt. Zimbabwe med sidoackreditering i Botswana, Namibia, Mocambique, Zambia och ev Angola, en regional ambassad i Nairobi med sidoackreditering i Uganda och Tanzania samt en regional ambassad i Etiopien. På plats i programländerna skulle finnas ett biståndskontor som under ledning av ett biståndsråd/charge d'affaires svarade för de biståndsoperativa frågorna och viss allmänbevakning, konsulära frågor etc.

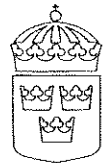
Det totala antalet utsända vid samtliga biståndsambassader i Afrika uppgår idag till 119 varav 43 vid de allmänna avdelningarna och 76 (varav fyra under avveckling) vid biståndskontoren.

Om de aktuella ambassaderna ersätts av tre regionala ambassader med förslagsvis 9 utsända vardera görs en besparing med 16 tjänster eller ca 16 miljoner kr enbart i löne-, rese- och utlandsbidragskostnader i Afrika. Därtill kommer betydande besparingar för kansli och bostäder samt de administrativa rationaliseringsvinsterna vid övriga biståndsambassader.

Detta förslag skulle således ge samlat de största besparingsvinsterna, ge större effektivitet samtidigt som man undviker att skapa oklarheter i arbetsfördelningen mellan UD och biståndsmyndigheterna.

Bilaga 1

Kommittédirektiv



Dir. 1992:57

Översyn av styrnings- och samarbetsformer i biståndet rörande regeringskansliet och biståndsmyndigheterna

Dir. 1992:57

Beslut vid regeringssammanträde 1992-04-29.

Statsrådet Svensson anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas med uppgift att utreda styrnings- och samverkansformer i biståndet. Till utredaren skall knytas en referensgrupp.

Tidigare behandling

I prop. 1991/92:100 tas bl.a. upp frågor om effektivare styrning och samverkan inom biståndet. Där sägs bl.a. (bil. 4, s. 133):

Det svenska samarbetet med enskilda länder kan således omfatta många olika typer av bistånd och förutsättningar finns i biståndsorganisationerna för att på ett flexibelt sätt möta olika typer av krav och behov. Ansvarsfördelningen mellan SIDA och övriga biståndsmyndigheter samt mellan myndigheterna och regeringskansliet kan i vissa fall behöva förändras eller klargöras. Jag avser därför att genom fortsatt översyn bl.a. av styrnings- och samverkansformerna ytterligare effektivisera utvecklingssamarbetet.

Utrikesutskottet har med anledning av riksdagens revisorers förslag 1991/92:11 om effektiviteten i förvaltningen av svenskt utvecklingsbistånd, i betänkandet (1991/92:UU11) Effektiviteten i förvaltningen av svenskt utvecklingsbistånd, bl.a. tagit upp frågorna om översyn av rollfördelningen mellan Utrikesdepartementet och SIDA, regeringens styrning av SIDA samt om förbättrad redovisning till riksdagen av biståndsanslagets disposition. Riksdagen biföll den 12 december 1991 utskottets hemställan (rskr. 1991/92:71).

I en motion (U 202, yrkande 6) till årets riksdag föreslås att riksdagen skall

begära en översyn av landprogrammeringens och sakanslagens respektive roller. Utrikesutskottet har i sitt betänkande (UU15) tillstyrkt motionen.

Roller och styrformer i biståndet

Regeringen fäster stor vikt vid en effektiv resursanvändning. Detta ligger i såväl Sveriges som mottagarlandets intresse. Övergång till politisk pluralism och marknadsekonomi sker på många håll. Denna utveckling måste stödjas, men den ställer också nya krav på flexibilitet i våra biståndsinsatser.

Principer för metoder och roller i biståndet har successivt arbetats fram. I årets budgetproposition fastslås rollfördelningen mellan mottagare och givare med speciell hänvisning till tidigare utredningar, där den viktigaste är betänkandet (SOU 1990:17) Organisation och arbetsformer inom bilateralt bistånd. Frågan om effektiviteten i biståndet har belysts i promemorian (Ds 1990:63) Bra beslut.

Inom biståndet har det utvecklats kanaler och metoder för att förmedla kunskande, tillföra kapital och lindra nöd. Stora delar av svenskt samhälls- och näringsliv och en mångfald av organisationer deltar i detta arbete.

SIDA har utvecklat ett arbetssätt som anpassats framför allt för samarbete med de fattigaste länderna och i situationer som kräver långsiktigt engagemang och god kännedom om länderna. BITS har ett arbetssätt som är mer avpassat till mottagarländer som i större utsträckning än de fattigaste länderna har egna resurser och egen kompetens för samhällsuppbyggnaden. Insatser och projekt som stöds av BITS är därför utformade som ett samarbete mellan parter i samarbetslandet och kompetenta och konkurrenskraftiga svenska institutioner och företag, dvs. kontraktsfinansiering. SAREC och SWEDECORP har inrättats för samarbete inom forskning respektive näringsliv och handel.

I årets budgetproposition konstateras att en allt större andel av biståndet kommit att ligga utanför landramarna, både som andel av det stöd som kanaliseras genom SIDA och som andel av det totala biståndet genom samtliga myndigheter. Fler samarbetsländer har tillkommit, och för vissa landramsländer finns skäl att främja en övergång till samarbete i andra former. Samtidigt fastslås att landramar också i fortsättningen bör vara det centrala planeringsinstrumentet för SIDA:s arbete i fattiga länder som mottar omfattande bistånd.

Denna förändring av det bilaterala biståndet i omfattning och mångfald ställer motsvarande krav på anpassning av styr- och samverkansformerna. Inom regeringskansliet pågår ett omfattande arbete för att förändra och effektivisera dessa. De viktigaste inslagen i detta arbete är följande.

Regionala analys- och utvecklingsprojekt för Afrika (1989), Latinamerika

(1990) och pågående arbeten rörande Centralamerika och Asien utgör grund för det strategiska arbetet i de olika regionerna.

Arbetet med *landprofiler* för större mottagarländer utanför programlandskretsen syftar till att klargöra en lämplig framtida inriktning och omfattning av samarbetet med enskilda länder samt rollfördelningen mellan de svenska myndigheterna i det aktuella landet.

I vissa landramsländer har en positiv ekonomisk utveckling skapat särskilda förutsättningar att främja *samarbete i andra former*. Försöksarbete med en sådan anpassning av biståndet har påbörjats.

För katastrofbiståndet och demokratistödet, vilka finansieras utanför landramarna, pågår arbete med att klargöra *ansvarsfördelning och arbetsformer*.

Arbetet med att utveckla den *mål- och resultatorienterade styrningen* förutsätter bl.a. att regeringens och myndigheternas respektive roller definieras klarare, särskilt när det gäller att ange krav och riktlinjer för de statliga verksamheterna.

Regeringen avser att tillsätta en *kommitté för utvärdering och analys av effektiviteten* inom biståndsområdet. Kommitténs uppgift bör bli att medverka i utvecklingen av regeringens mål- och resultatorienterade styrning inom biståndet och att genomföra utvärderingar och analyser av vissa angelägena biståndspolitiska frågeställningar.

Kreditbiståndets roll i det svenska biståndet har nyligen utretts i betänkandet (SOU 1991:74) Krediter för utveckling. Beredning av ärendet pågår för närvarande i Utrikesdepartementet.

Promemorian (Ds 1991:71) *Effektivisering av utrikesförvaltningen* följs upp av en särskild arbetsgrupp i syfte att närmare belysa arbetsfördelning mellan UD och myndigheterna med hänsyn till de olika roller de förväntas spela i utvecklingssamarbetet.

Vid sidan av de ovan redovisade utredningarna m.m. om styrnings- och samverkansformerna i biståndet finns det emellertid behov av kompletterande analyser och utredningar på vissa centrala punkter som rör landramarna och de ämnesbundna anslagen, samverkan och arbetsfördelning mellan biståndsmyndigheterna samt frågan om riksdagens inflytande.

Utgångspunkter

Riksdagen har vid ett flertal tillfällen diskuterat landprogrammets och projektbiståndets roller i utvecklingssamarbetet.

Utrikesutskottet konstaterade år 1991 att det svenska biståndet till stor del redan är projektorienterat. Enligt utskottet ger kombinationen av landramar och användningen av andra biståndsinstrument den flexibilitet som är

nödvändig i det samlade biståndet. Vidare kan ett landprogrammerat bistånd övergå till annat bistånd, om de ekonomiska och politiska förutsättningarna så kräver. Genom att en ökande andel av biståndet går utanför landramarna och allt fler biståndsinstrument används, avdramatiseras programlandsfilosofin om särskilt gynnade mottagarländer. Utskottet ansåg att en kombination av olika biståndsinstrument fortfarande var det effektivaste arbetssättet.

I årets budgetproposition har eftersträvat en mer allsidig belysning av det svenska biståndet till de större mottagarländerna, inte bara för landramsländerna. SIDA har utvecklat en särskild planeringsmetod för utnyttjande av landramar. Den har visat sig vara flexibel och effektiv för de fattigaste länderna. Metoden innebär att man kan ge stöd till breda sektorsprogram, inom t.ex. de sociala sektorerna, där det ofta finns starka krav på planeringstrygghet samt behov av samordning med andra givare och med mottagarlandets insatser. Samtidigt är det viktigt att de rambundna anslagen anpassas till mottagarländernas planerings- och genomförandekapacitet så att uppkomsten av stora anslagsreservationer undviks.

Regeringens förslag innebär en anpassning av de rambundna anslagen till hur länderna kunnat omsätta medlen i konkreta insatser och till den ökade bredden i biståndet. Vissa medel från landramarna har överförs till SWE-DECORP för näringslivssamarbete. För några länder har medel ställts till förfogande utanför landramarna för andra biståndsorgan för att främja ett bredare samarbete.

Uppdraget

Utredaren bör arbeta med utgångspunkt från den helhetsbild av det svenska bilaterala biståndet som presenterades i betänkandet SOU 1990:17. Utredningen behandlade arbetsformer i det bilaterala biståndet med huvudsaklig inriktning på biståndet utanför de s.k. programländerna. Rollfördelningen mellan myndigheterna bör behandlas mot bakgrund av vad som anförs i prop. 1990/91:100 i denna fråga.

Utredaren bör därutöver behandla landramsstödets roll jämfört med bistånd som kanaliseras genom andra anslagposter i det långsiktiga utvecklingssamarbetet. De viktigaste stödformerna som kanaliseras genom SIDA utanför landramarna är demokratifrämjande stöd, miljöstöd, stöd till ekonomiska reformer samt skuldåttnader.

En utgångspunkt för utredarens arbete skall vara att förutsättningarna måste säkras för ett långsiktigt och effektivt bistånd med fortsatt tyngdpunkt på de fattigaste länderna.

Utredaren bör belysa ansvarsfördelningen och samarbetet mellan de olika

biståndsmyndigheterna och deras respektive roller i dag i syfte att underlätta en bedömning av om det finns skäl att ytterligare renodla eller profilera respektive myndighets verksamhet. Detta skall ses mot bakgrund bl.a. av att kravet på samordnat svenskt agerande kan komma att öka vid ett EG-medlemskap. Regeringen konstaterar i årets budgetproposition att det för vissa landramsländer finns skäl att främja samarbete i andra former, där bistånd genom andra myndigheter kommer att spela en viktigare roll. I detta sammanhang bör särskild uppmärksamhet ägnas åt stödformer som syftar till att förstärka infrastrukturen i u-länder liksom åt frågan om samverkan mellan biståndsorganen på detta område.

Utredaren bör vidare belysa och precisera regeringens roll vid utformandet av riktlinjer för biståndet, inte minst mot bakgrund av övergången till en mål- och resultatorienterad styrning av verksamheten. I detta sammanhang bör en bedömning göras av den roll landprofiler kan spela för att ge en överblick över det samlade svenska biståndssamarbetet och dess strategiska betydelse i enskilda mottagarländer, inkl. programländer.

Samarbetet mellan ambassad och biståndskontor i samarbetsländerna bör belysas så att utlandsmyndigheternas resurser kan utnyttjas på bästa sätt. Det ter sig angeläget att åstadkomma en mer effektiv integration mellan utlandsmyndigheternas allmänna avdelningar och biståndskontoren.

Kreditbiståndsutredningens slutsatser och inkomna remissyttranden bör beaktas av utredaren, liksom pågående utredning rörande katastrofbiståndet.

Slutligen bör utredaren belysa olika möjligheter att säkerställa riksdagens insyn och inflytande över biståndets utformning, samtidigt som regeringen tillförsäkras nödvändig flexibilitet.

Utredaren skall beakta vad som sägs i regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagets inriktning (dir. 1984:5) samt om beaktande av EG-aspekter i utredningsverksamheten (dir. 1988:43).

Utredaren skall arbeta så att ett förslag kan redovisas senast den 30 oktober 1992.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om internationellt utvecklingssamarbete och mänskliga rättigheter

att tillkalla en särskild utredare – omfattad av kommittéförordningen (1976:119) – med uppdrag att se över styrnings- och samarbetsformer i det svenska biståndet,

att besluta om sakkunniga, sekreterare och annat biträde åt utredaren.
 Vidare hemställer jag att regeringen beslutar
 att kostnaderna skall belasta tredje huvudtitelns reservationsanslag C 3.
 Andra biståndsprogram, anslagsposten 8. Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Utrikesdepartementet)

Bilaga 2

Om styrning och samordning — några utgångspunkter för diskussionen.

Kim Forss

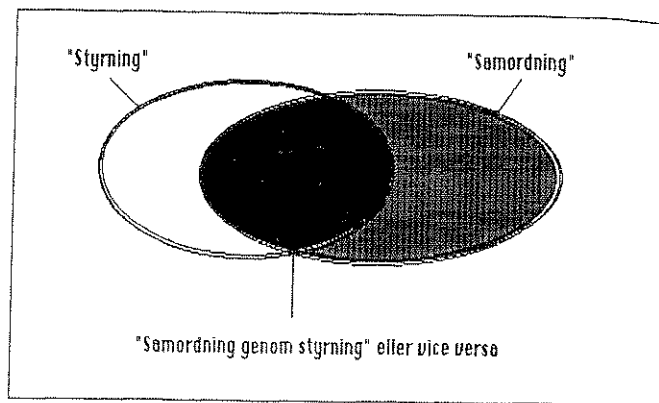
1. Inledning

I och med att människors aktiviteter organiseras uppstår två grundläggande och motsägelsefulla krav: arbetet skall *fördelas* efter de olika uppgifter som behöver lösas, och de olika arbetsmomenten behöver *samordnas*. Inom utvecklingssamarbetet *fördelas* arbetet enligt flera grunder; dels finns det en vertikal, hierarkisk arbetsfördelning mellan styrande och verkställande organisationer och dels finns det arbetsfördelning avseende bilateralt och multilateralt utvecklingssamarbete. Det finns en arbetsfördelning avseende sektorer, med särskilda biståndsorgan för samarbete inom forskningen respektive näringslivet. Det finns en arbetsfördelning avseende organisationernas sätt att arbeta; antingen då med en mycket begränsad rolluppsättning som möjliggör låg förvaltningskostnad, eller med en bredare rolluppsättning som ger ett djupare engagemang i samarbetet.

Det finns förstås flera andra möjligheter att fördela arbetuppgifter inom biståndet. Det är t.ex. vanligt att göra en distinktion mellan kapitalbistånd och tekniskt bistånd och skapa organisationer därefter. Det kan också vara lämpligt att fördela arbete efter geografiska principer. Inom det svenska biståndet förekommer alla dessa principer för arbetsfördelning, men det är bara de först nämnda som ligger till grund för självständiga myndigheter. De andra principerna för arbetsfördelning återfinnes sedan inom myndigheterna, på en eller flera nivåer. *Arbetsfördelningen* inom det svenska biståndet var huvudföremål för diskussionen i SOU 1990: 17.

Med *arbetsfördelning* uppkommer ett behov av *samordning* och *styrning*. Dessa två begrepp är nära relaterade till varandra och delvis överlappande. Relationen dem emellan kan närmast betraktas som den mellan två delvis överlappande mängder, som i figur 1. De är dock inte helt synonyma. Samordning eller koordination innebär att placera något i rätt förhållande till något annat och till den större helheten. Begreppen samordning och koordination används både i verbform för att beteckna aktiviteten att ordna saker (eller processer) i förhållande till varandra och för det slutliga tillståndet, dvs. de kan också beteckna ett önskat tillstånd. I den

Figur 1. Illustration av begreppen styrning och samordning.



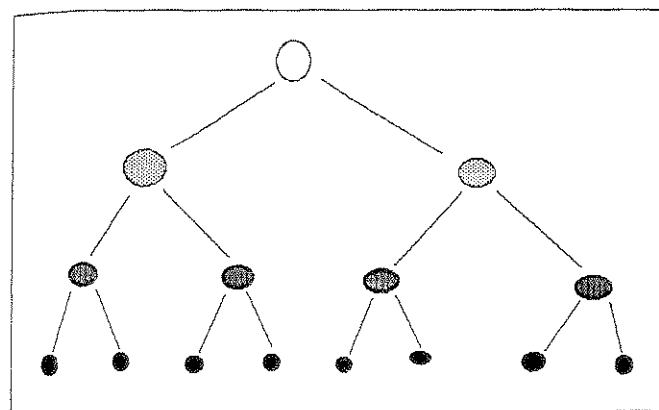
text som följer används samordning i båda dessa bemärkelser, både som verb och adjektiv, men det är viktigt att inse att det inte finns någon koppling a priori mellan en samordnad process och ett samordnat sluttillstånd för samma process.

2. Om styrning

Bokstavligen står styrning för en handling som består i att leda en båt (i en riktning) med hjälp av roder (alltså ett styrinstrument). I forskningslitteraturen beskrivs styrning mest som en inomorganisatorisk process, men den distinktionen är egentligen irrelevant. I dagens värld är t.ex. självständiga bolag inom en koncern utsatta för styrning lika mycket som myndigheter i en förvaltning; kunder styr leverantörer och vice versa. Styrning är i lika hög grad ett mellanorganisatoriskt fenomen eftersom det beror helt på hur man definierar systemet. I den här texten behandlas biståndsadministrationen som det relevanta organisatoriska systemet, och det består av flera organisationer.

Vid diskussioner om styrning är det vanligt att man definierar fenomenet som ett förhållande mellan de som styr och de som styrs. De som styr fattar beslut och förmedlar instruktioner till andra om vad som skall göras. Dessa utför uppdraget och har därigenom blivit styrda. Det förutsätts att de inte hade gjort samma sak annars och att de utträtt uppgiften enligt instruktionerna. Det är en mycket enkel bild av styrning, där organisationen betraktas som en maskin. Figur 2 visar hur man traditionellt illustrerar styrprocesser i enkla system. Men bilden av organisationen som en maskin är föråldrad och den har ersatts av andra som föreslår att organismer, cybernetiska system eller hjärnor är mera lämpliga metaforer (Morgan, 1986) — och sådana leds inte med roder.

Figur 2. Styrprocess i ett enkelt system.

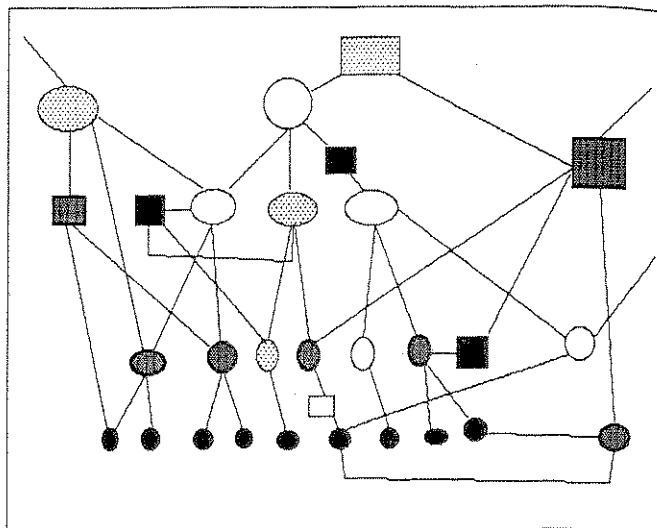


Problemet med figuren ovan är att system inte är enkla. De är komplexa; enheter är autonoma men beroende av varandra, de har egna viljor som inte helt stämmer med de uppi från uttryckta ambitionerna, styrningsförsök kan komma från flera andra håll än rakt uppi från. Styrprocesserna ser kanske snarare ut som i figur 3 (båda figurerna efter inspiration av Czarniawska-Joerges, 1992). Det går inte att förstå styrning som uppi från kommande direktiv som underlag för handling; åtminstone inte om man har några som helst praktiska ambitioner med att förstå styrningsproblematiken.

Konstigt nog jämföras styrning oftast med effektiv styrning. De flesta av oss har nog en vision av vad det är; jag säger en sak och sedan blir något gjort och detta något frambringar en effekt som jag önskade. Å andra sidan finns styrproblem, men det är sällan sådana utreds mera principiellt. Handlingen kan t. ex. få helt andra resultat än jag önskade och vad har jag då för styrning? I verkligheten är det snarare regel än undantag att konsekvenserna av ens direktiv blir annorlunda än vad som förutsågs?

I organisationernas värld är det också vanligt att det inte finns några intentioner att styra men människorna känner sig ändå hårt styrda. Hur kan man fånga den verkligheten, för den spelar säkert en stor roll för organisationernas sätt att fungera — inte minst då för möjligheten att samordna. Man brukar hänvisa till "strukturens" eller "systemets" makt. Biståndets miljö är fylld av styrförsök. Det är inte bara ledare som försöker styra, alla gör det. Handläggare kan tillförsäkra sig stor makt att påverka policybeslut, inte minst genom överlägsen sakkunskap. Massmedia kan utöva inflytande på mellannivåer i organisationen (och var som helst annars också). Publicitet om ett problemområde kan framtvinga aktiviteter som inte annars blivit av. Styrning utövas inte bara direkt, genom att inrikta aktiviteterna på ett visst sätt, utan även genom att blockera alternativa aktiviteter. Forskarvärlden kan också ha ett stort

Figur 3. Styrprocesser i komplexa system.

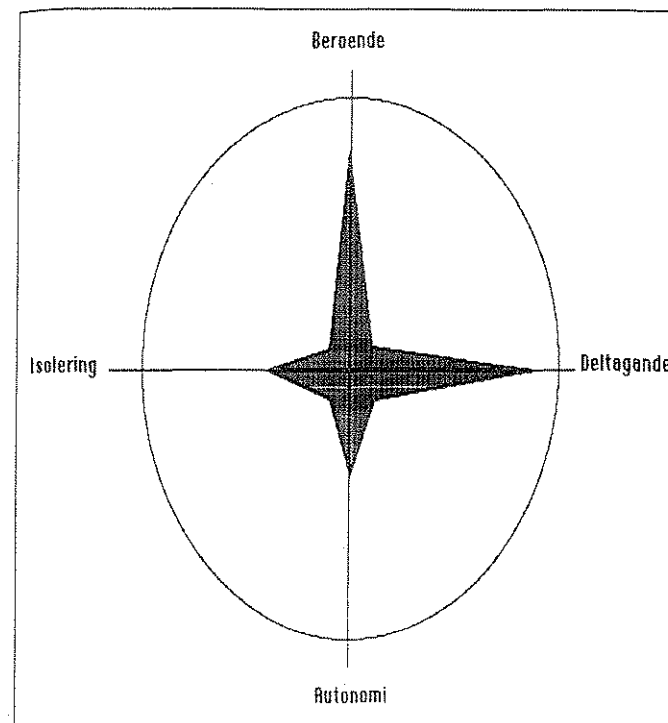


styrande inflytande. Kunskap om ett förhållande kan framtvunga handling som annars inte blivit av. Vissa former av styrning sker öppet, medan annan styrning sker i det fördolda.

Inom forskningen om styrning har Czarniawska-Joerges (1992) lyft fram två egenskaper som alltid är relevanta när det gäller att karakterisera styrprocesser. *Den första egenskapen* är ett *styrmonster*, dvs. en typ av karta över hur styrförsöken ser ut över en längre tid. Monstret kan beskrivas med hjälp av två dimensioner: central styrning (vertikal påverkan) och integrering (horisontella kontakter). Man utgår från att det finns ett styrcentrum som har makt och möjlighet att prägla systemets styrmonster — dvs. som har förmåga att ge styrningen en organisatorisk design. Det kan t. ex. ge de lokala enheterna stor autonomi (rätt att besluta om egna resurser osv) eller göra dem helt beroende av beslut i centrum.

På liknande sätt kan ett styrcentrum isolera lokala enheter från varandra så att de inte har kontakt med varandra, och var och en av dem har enbart kontakter med styrcentrum. Å andra sidan skulle styrcentrum kunna uppmuntra horisontella kontakter och aktivt verka för att alla deltar i viktiga beslut och se till att information sprids i systemet. (Läsaren kan notera att nu har jag kommit in på det som är styrning genom koordinering.) Figuren 4 visar de två dimensionerna. I ett givet system finns det troligtvis tendenser i alla riktningar samtidigt och om man kartlägger dessa uppkommer kanske ett stjärnmönster likt det jag lagt in.

Figur 4. Ett hypotetiskt styrmonster i en organisation.



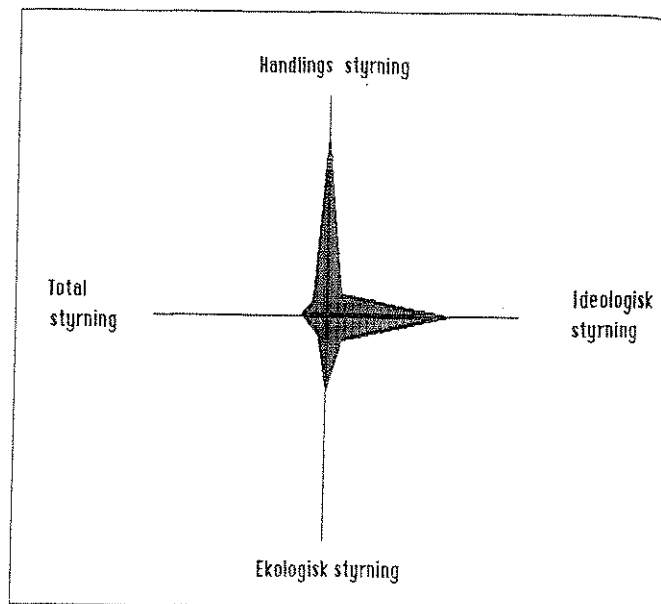
Förhållandet mellan de olika organisationerna i det här systemet präglas av att de är relativt starkt beroende av beslut i centrum, t. ex. om resurser, verksamhetens inriktning, personal mm. Visserligen förekommer autonomi i en del frågor, och några av organisationerna har större autonomi i förhållande till centrum än vad andra i systemet har. I det hypotetiska exemplet är också organisationerna nära integrerade med varandra, det finns starka horisontella kontakter. Det kan komma genom att de deltar i utvecklingsarbete tillsammans, sitter i kommittéer, deltar i mässor och utställningar eller delar centrala resurser (t. ex. bibliotek, informationscentral el. dyl.). Poängen är dock att en karta av den här karaktären måste fyllas med konkret substans vad gäller styrförsöken och då kan den ge en god bild av styrningens karaktär i det organisatoriska systemet.

Den andra av de egenskaper hos styrprocesser som Czarniawska-Joerges nämner är *styrobjekten*. Den som styr kan göra det genom att sikta in sig på på omgivningen och t. ex. styra genom att skapa en bra arbetsmiljö, en attraktiv vision av möjliga karriärer, möjligheter till personlig och yrkesmässig utveckling. Den typen av styrning kallas för *ekologisk*

styrning. En annan möjlighet är att rikta in sig på människor genom att påverka deras sätt att tänka och uppfatta verkligheten (*ideologisk styrning*). Det finns också en möjlighet att direkt påverka handlingar, dvs det som människor gör i organisationer (*handlingsstyrning*). Styrning manifesterar sig i regler och instruktioner, genom uppdragsdirektiv och genom detaljerade arbetsbeskrivningar. Slutligen kan man även rikta in sig direkt på människor genom tvingande påbud. Det kallas i teorin för *total styrning*.

Handlingsstyrning betraktas som den vanligaste formen i arbetsorganisationer, men den ideologiska styrningen har ökat i vikt åtminstone sedan början på 1980-talet. Det var ungefär då som man började tala om vikten av organisationskulturer och affärsidéer och liknande. Fenomenen fanns förstås förut, men genom att benämna dem och visa hur de skapas ökar den praktiska användningen av styrobjecten. Troligtvis finns det inslag av alla styrobjecten i ett system. Vid en tidpunkt dominerar det ena och vid en senare tidpunkt ett annat.

Figur 5. Styrobject i ett organisationssystem.

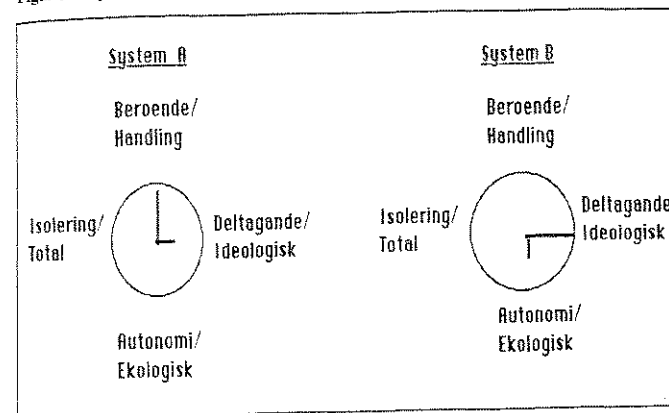


I figur 5 har jag på samma sätt som vad gäller styrmönster ritat en hypotetisk karta över styrobjecten i ett system. I det exemplet finns det väldigt få exempel på total styrning. Handlingsstyrningen dominerar, men det förekommer också starka inslag av ideologisk styrning. Den ekologiska styrningen är ovanlig, men den kan förekomma t.ex. i att organisationen

medvetet skapar en attraktiv bild av sig själv, t.ex. genom att verka för jämställdhet eller ge möjligheter till breda internationella kontakter.

Om jag nu vill förenkla bilden av styrprocessernas egenskaper kan jag lägga samman de två kartorna över styrmönster och styrobject. Det kan vara ett sätt att snabbt jämföra styrprocesserna i två eller flera system. Czarniawska Joerges kallar det "styrklockan". Den korta visaren pekar på det typiska mönster och den långa visaren pekar på det dominerande styrojektet.

Figur 6. Styrklockor i två system.



Tyvärr är det för tidigt att visa biståndsadministrationens styrklockor, men i figur 6 har jag visat några tänkbara exempel på hur det skulle kunna se ut. I styrsystem A har klockan blivit tre. Systemet präglas av handlingsstyrning som det dominerande styrojektet, men när det gäller styrmönster finns det ett stort mått av deltagande. I system A kommer det många regler och instruktioner uppifrån, men systemet präglas också av en tät samverkan mellan de olika enheterna. Man kan anta att det vore ett ganska krångligt system att leva, men kanske ändamålsenligt. Det temat återkommer senare.

I styrsystem B har klockan hunnit bli kvart över sex. Den lilla "mönster-visaren" pekar på autonomi och den stora "objektsvisaren" pekar på ideologisk styrning. I det systemet vore de olika enheterna i många avseende oberoende av "styrcentrum", t.ex. då genom att de förfogade över egna budgetmedel, eller på något sätt vore säkra på medelstillgång. Det kan vara en stark organisationskultur som svarar för huvuddelen av styrningen. Som ett tänkbart exempel på en sådan situation kan jag se ett dotterbolag i en koncern. Det är ett eget vinstcentrum och det går bra. Med en stark marknadsposition och en god finansiell ställning, kanske kontroll över egen produktutveckling, kan det ha betydande autonomi i förhållande till

moderbolaget. Styrningen utgörs ofta då av en stark gemensam organisationskultur och en branschkultur. Vad man gör och varför är förankrat i kulturen och har ofta varit oförändrat i många år. Inom biståndsförvaltningen utgör de biståndspolitiska målen ett exempel på ideologisk styrning. Tyngdpunkten på de olika målen ändras över tiden och kan sägas ge uttryck för en form av ideologisk styrning.

Efter dessa inledande ord om styrning skall jag ta upp begreppet samordning till närmre granskning. Diskussionen om styrning visar hur svårt det är att hålla isär begreppen. En hel del av det som definierats ovan har även karaktären av samordning. Styrprocessernas egenskaper kan ofta ses som områden på en glidande skala där den ena delen närmar sig ordet samordning mer och mer.

3. Om samordning.

Innan jag går vidare vill jag dock ägna några ord åt behovet av samordning. Varför behöver biståndsorganisationerna samordnas och hur uppstår samordningsbehovet? För det första uppstår behovet av samordning ur systemets styrning. Det är inte nog med att styrning och samordning delvis är samma aktiviteter, styrning ger också upphov till att aktiviteterna måste samordnas (inte av nödvändighet, men de facto, i det svenska biståndet).

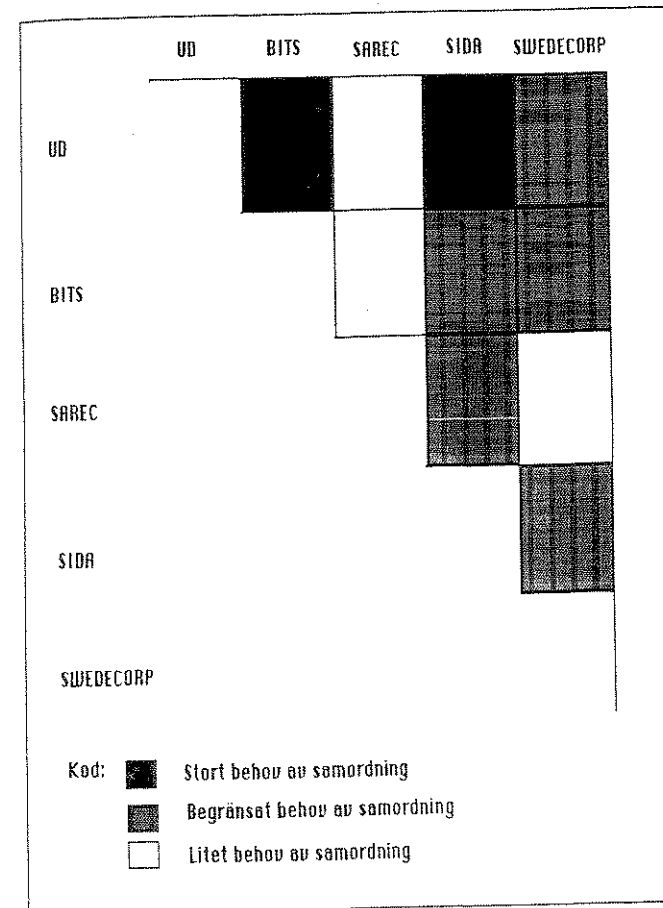
Som ett exempel, utformningen av anslagsposterna är sådan att den redande existerande samordningen mellan biståndsorganen luckras upp och nya samordnande beslut måste tas. Om riksdagen säkert visste att biståndsorganen arbetade med miljömålet inom ramen för sina respektive mandat hade det inte behövts en särskild anslagspost för ändamålet. När riksdag och regering anser sig behöva komplettera myndigheternas verksamhet med tilldelning av biståndsmedel som i princip kan användas av samtliga myndigheter, behövs det samråd inför beslut om hur dessa medel skall användas. Eftersom biståndet styrs i så många olika dimensioner behövs det också mycket samordning i systemet när dessa styrintentioner skall omsättas i handling.

För det andra, myndigheterna är beroende av varandra. Dels är de beroende av varandra för att fatta beslut om användningen av resurser som står till systemets förfogande i vid bemärkelse. Dels skapas beroende eftersom insatserna följer ur varandra. Som exempel har BITS förfogat över medel för tekniskt samarbete som använts på SWEDFUND projekt. Inför beslut om lån och investering behövde SWEDFUND veta om BITS skulle bevilja medel för tekniskt samarbete. Detsamma kan gälla stora infrastrukturprojekt där BITS deltar med u-krediter och SIDA med gåvobistånd inom ramen för finansieringen av hela projektet. Slutligen är de beroende av varandra för information om länder, användning av resursbasen, utbyte av teknisk information samt erfarenhet av skilda slag. Som jag ser är det tre fundamentalt olika typer av beroende; i det första faller avser

det *multilaterala* beslut, som berör flera organisationer; i det andra fallet är det *bilaterala* beslut, som berör två organisationer men inte de andra; i det tredje fallet rör det *unilaterala* beslut inom respektive myndighet.

I organisatoriska termer säger man att beroende skapar osäkerhet. Genom att organisationen inte kan fatta beslut helt på egen hand kan den inte heller veta vad resultatet kommer att bli. Den kan ju inte veta vad som kommer att beslutas i den andra organisationen. Organisationer som rationella, problemlösande enheter, strävar alltid efter att minska osäkerhet i omvärlden. I princip har en organisation tre sätt att hantera osäkerhet; den kan sträva efter att utplåna den andra organisationen, den kan försöka

Figur 7. Samordningsbehoven i det bilaterala biståndet.



inkorporera den, eller den kan söka samordning. Inom ett system sådant som det svenska biståndet är givetvis samordning den enda praktiska möjligheten. En stor och väsentlig del av den totala samordningen i biståndet uppstår genom att man inom systemet söker minska osäkerheten i handläggningen av biståndsinsatser. Den externt genererade osäkerheten inom biståndet är mycket hög jämfört med många andra typer av verksamhet. Styrningen av biståndet (från riksdag och regeringskansli) skapar osäkerhet som måste hanteras på andra (läs lägre) nivåer i systemet.

Hur ser då samordningsbehoven i biståndet ut. Om jag hade en karta över var, när och hur organisationerna är beroende av varandra skulle man kunna utforma samordningsmekanismer just för de punkterna. Som exempel, hur stor procentuell andel av de beslut som tas på BITS behöver samordnas med SAREC, SIDA, SwedeCorp och UD? Vilka beslut är det? Vilken typ av samordning behövs; är det för unilaterala, bilaterala eller multilaterala beslut? Med hjälp av en sådan karta skulle jag kunna se var man behöver inrikta ansträngningarna vad avser att skapa samordningsmekanismer. I figur 7 på föregående sida har jag gjort ett försök att skissa var samordningsbehoven är som mest intensiva.

Samordning för unilaterala beslut är vanligast, särskilt vad gäller SwedeCorp's och SAREC's samordningsbehov med övriga. Utrikesdepartementets behov av samordning är ofta av bilateral karaktär, särskilt i relation BITS och SIDA, men många gånger behövs även samordning för multilaterala beslut. SIDA's och BITS's samordningsbehov med SAREC respektive SwedeCorp är av bilateral karaktär. På ett generellt plan bör de samordnande instrumenten avpassas så att de avspeglar den interdependens som präglar systemet, och en god regel är att inte samordna mer än som behövs. Är behovet av samordning litet, som mellan SAREC och BITS, då skall det heller inte finnas så många samordnande mekanismer. Samordning är dyrt, ansträngande och det kräver en vilja att åstadkomma något som resultat av ansträngningen.

När det gäller samordning är det viktigt att skilja mellan hierarkisk respektive icke-hierarkisk samordning. Mintzberg (1983) särskiljer fyra olika sätt som hierarkisk samordning kan ske på. Det första och mest elementära är genom *direkt övervakning*. Någon kontrollerar vad andra gör, tar ansvar för det, ger instruktioner och följer upp resultaten. Det är den enklaste typen av samordning som finns på alla arbetsplatser och i de flesta organisationer.

Men arbete kan samordnas även utan direkt övervakning. Det kan *standardiseras*. Då samordnar man systemet genom att specificera någon variabel i det; t.ex. produkten som tillverkas, arbetsprocessen som den tillverkas med, eller de färdigheter och den kunskap som behövs för att uträtta arbetet. Det löpande bandet är en standardisering av arbetsprocessen, det innebär att en stor del av samordningsproblematiken löses just genom förekomsten av bandet. Men många arbetsuppgifter är av sådan karaktär att de inte kan standardiseras i sig. Då kan man istället standardisera produkten. Arbetsteamet skall t.ex. producera en elektrisk motor;

hur de gör det får de själv bestämma, men det slutliga resultatet är samordnat. Motorerna skall klara kvalitetskontroll, uppfylla prestanda och andra normer.

Med icke-hierarkisk samordning förstår man normalt någon form av ömsesidig anpassning. Det är aktörerna själva som ser ett behov av samordning, tar de kontakter som behövs och vidtar åtgärder som ger ett samordnat slutresultat. Som regel sker det på ett mycket enkelt och okomplicerat sätt när några människor arbetar tillsammans, men ömsesidig anpassning är också det mest "sofistikerade" sättet för stora organisationer att åstadkomma koordination. Forskning kring Apollo projektet har visat hur otillräckliga de hierarkiska samordningsinstrumenten var och hur viktigt det var att den ömsesidiga anpassningen fungerade (Mintzberg, 1983). Andra studier av samordning t.ex. Polaris projektet (Sapolsky, 1972) och krigsmaterielindustrin i Storbritannien under 2:a världskriget (Devons, 1950) visar också att utan den ömsesidiga anpassningen hade systemen inte fungerat.

Hur uppstår då den ömsesidiga anpassningen i en organisation? För det mesta uppstår den av sig själv, eller så var i alla fall den gängse bilden i organisationsteorin från början. Men redan Galbraith (1973) identifierade en rad instrument som kan bidra till att skapa den ömsesidiga anpassningen. Han särskilde (1) direktkontakter mellan chefer, (2) förbindelse-tjänster, (3) projektgrupper, (4) samordningsgrupper/ kommitteer, (5) förbindelsetjänster med formell beslutsmyndighet, samt (6) matrisorganisation. Den första är självklar och den sista är ett inomorganisatoriskt fenomen, så jag inriktar mig på de fyra däremellan.

Figur 8. Sammanställning av hur samordning sker.

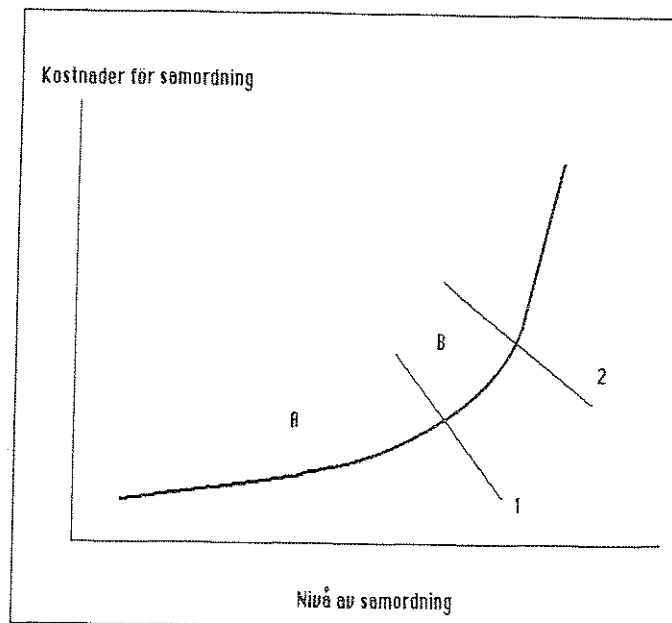
Hierarkiska	Icke - hierarkiska/ ömsesidig anpassning
Direkt övervakning	Informella personkontakter
Standardisering av arbetsprocessen	Förbindelsetjänster
Standardisering av produkten	Uppgiftsgrupper
Standardisering av kunskaper och färdigheter	Samordningsgrupper
	Förbindelsetjänster med beslutsmyndighet
	Matrisorganisation

Med förbindelstjänster menas att de två enheter som skall koordineras placerar personal hos varandra som har till uppgift att bevaka områden där organisationernas intressen flyter ihop. De skall uppmärksamma detta och se till att kontakter tas för att reda ut situationen. De skall slussa information mellan organisationerna. Skillnaden mellan (2) och (5) är att den första inte har någon formell makt att fatta beslut, men det har den andra – t.ex. organization A måste ha sin budget eller verksamhetsplan godkänd av förbindelsepersonen.

Möten är viktiga fora för samordning. Ett exempel är att man skapar tillfälliga arenor för möten för att lösa något problem (en organisationsutredningskommitté är ett sådant exempel). Man kan också ha permanenta, institutionaliserade möten. De sk programsamtalen är en sådan mekanism. Den återkommer år efter år med ungefär samma deltagare och samma arbetsuppgifter. Programsamtalen skall ge förutsättningarna för ett samordnat landrampsprogram. Figur 8 sammanfattar de olika samordningsmekanismerna; de hierarkiska och de icke-hierarkiska. Även här blir gränsdragningen något otydlig. Många av de icke-hierarkiska medlen förutsätter att någon har tagit initiativ till att de kommit till stånd. Det har funnits en tanke om att samordning skall ske.

Nu kan tanken ha uppkommit på flera håll i systemet, och samordningsfora kan skapas genom horisontellt samarbete. Men det är kanske mera troligt i praktiken att samordningen sker genom initiativ från ett styrcentrum – och som ingrediens i ett styrmönster enligt diskussionen ovan.

Figur 9. Samordningens kostnadseffektivitet



Som jag påpekat ovan står ordet samordning både för en process och för ett resultat. Det är viktigt att ha båda perspektiven med sig i diskussionen, men jag vill också understryka att det är slutresultatet som räknas. I det här fallet är det önskade slutresultatet bra bistånd, och det förutsätter förvisso en koordinerad samarbetsprocess. Men det bästa får inte bli det godas fiende – en organisatorisk process kan göras mycket krånglig med hjälp av alla de samordningsinstrument som finns.

Formella och hierarkiska lösningar på samordningsproblem kan i själva verket intensifiera de samordningsproblem ett system redan har. Framförallt är det viktigt att samordningen i mesta möjliga mån bygger på ömsesidig anpassning. Det har ofta visat sig ge de mest kostnadseffektiva lösningarna på samordningsproblematiken (Chisholm, 1989).

Figur 9 ger ett exempel på hur effektiviteten i samordning ser ut (Chisholm, 1989). Sambandet mellan kostnad och samordningsvinst är troligtvis inte linjärt utan exponentiellt. Till en början kan organisationen få ur stora vinster av att använda olika samordningsinstrument, men med tiden minskar utbytet av en samordnande aktivitet. Så är det i A-sektionen av kurvan. Men i B-sektionen har utvecklingen gått så långt att samordningen kostar minst lika mycket som den smakar. Systemets medlemmar får tillbringa så mycket tid i möten, samordningsgrupper, kommittéer och annat att kostnaderna för samordning överstiger vinsterna. Där linje 1 skär kurvan finns den punkt där behovet av samordning är tillfredsställt – där marginalkostnaden för ytterligare samordning är acceptabel. Där linje 2 skär kurvan återfinnes den teoretiskt optimala nivån av samordning. Men den optimala nivån av samordning är inte nödvändigtvis den bästa.

Kanske kostar det för mycket att förflytta sig från linje 1 till linje 2; kostnader som tar sig uttryck i att man får offra andra mål och värden, eller att det kostar att söka samordningsinstrument.

Var på kostnadseffektivitetskurvan återfinnes då det svenska biståndet? Troligtvis återfinnes samordningen av systemet i sin helhet inom B-sektionen på kurvan. Men som jag antyder finns det många samordningsmekanismer vid de punkter i systemet där de behövs. Det finns sannolikt fortfarande möjlighet att införa samordningsinstrument som ger mera i samordningsvinst än vad de kostar att genomföra, men jag tror systemet är ganska nära den punkt där vinsterna av samordning understiger kostnaderna.

Styrningen hänger nära samman med samordning. Riksdagens och regeringens styrambitioner kan framkalla ett ökat behov av samordning. Med kurvan ovan som utgångspunkt kan jag se att samordningen i sig kommer att kosta mer än den ger i vinst, men det uppstår då också en vinst i en annan dimension – nämligen i att kunna styra på ett visst sätt (t.ex. genom att fördela medel för specifika ändamål). I teorin innebär det att hela kostnadseffektivitetskurvan för samordning förflyttas uppåt, dvs. man accepterar högre kostnader i termer av andra värden (styrning, inlärning, m.m.) för varje nivå av samordning.

Omvänt kan man se att uppsättningen av styrsignaler kan ändras så att

de minskar behovet av samordning — och därmed kostnaderna för samordning. Priset som man då betalar är dels förknippat med kostnaderna för att ändra styrsystemet, och dels värdet av att överge en styrmöjlighet — vilket kanske upplevs som en välfärdsförlust för de styrande enheterna. Men det är möjligt att välfärdsförlusten är acceptabel om det bringar andra vinster (förutom inbesparing av samordningskostnader), t.ex. då att den ger möjlighet till styrning med lägre samordningskostnader i följd, alternativt intensivare styrning i andra dimensioner.

Vad är det då som bestämmer olika samordningsinstruments kostnads-effektivitet i dagens biståndssystem. För det första är det troligt att instrument som redan utnyttjas i stor utsträckning har relativt liten utsikt att ge hög effekt. Deras marginalvärde är sjunkande. För det andra är mycket dyra samordningsinstrument av tveksamt värde. Om systemet i sin helhet befinner sig nära gränsen där kostnaderna överstiger nyttan är det ju mera troligt att man hamnar på fel sida om den gränsen om man tar till ett dyrt samordningsinstrument. Den främsta potentialen för samordning finns i att använda uppdragsteam mera, att bygga ut förutsättningarna för informella personkontakter och att skapa samrådsgrupper. I andra hand kan man försöka arbeta med en ökad standardisering av kunskaper och färdigheter, men det är en ledningssak inom respektive myndighet att göra det på ett sätt som stärker helheten av biståndet.

Det är här distinktionen mellan samordning som process och slutresultat bör uppmärksammas. Icke-hierarkiska samordningssystem kan ofta verka röriga, tröga och besvärliga, med inbyggda konflikter och överlappande funktioner. Men, som Simon (1973) påpekat "... much problem solving that ultimately leads to superior results is very messy in the process". Det är slutresultatet som räknas, och man skall inte förväxla en välavvägd, balanserad och konfliktfri organisationsstruktur med ett väl samordnat slutresultat — dvs. med ett bra slutresultat.

Referenser

- Arrow, K. (1974) *The Limits of Organization*. W.W. Norton, New York
- Ashby, W. Ross (1962) *Principles of the Self-Organizing System*. In *Principles of Self-Organization*. Ed. Foerster and Zopf. Pergamon Press, New York
- Axelrod, R. (1984) *The Evolution of Cooperation*. Basic Books, New York
- Brunson, N. (1989) *The organization of hypocrisy. Talk, action and decision in organizations*. Wiley, London
- Chisholm, D. (1989) *Coordination without Hierarchy — Informal structures in multiorganizational systems*. University of California Press, Berkeley

- Crozier, M. (1964) *The Bureaucratic Phenomenon*. University of Chicago Press, Chicago
- Czarniawska-Joerges, B. (1992) *Styrningens paradoxer — scener ur den offentliga verksamheten*. Norstedts, Stockholm
- Devons, E. (1950) *Planning in Practice: Essays in Aircraft Planning in Wartime*. Cambridge University Press, Cambridge
- Galbraith, J. R. (1973) *Designing Complex Organizations*. Addison-Wesley, Reading, Mass.
- Hanf, K. and Scharpf, F.W. (1978) *Interorganizational Policy-making: Limits to Coordination and Central Control*. Sage Publications, London
- Mintzberg, H. (1983) *Structures in Fives: Designing Effective Organizations*. Prentice-Hall, London
- Morgan, G. (1986) *Images of Organization*. Sage Publications, London
- Sapolsky, H. M. (1972) *The Polaris System Development: Bureaucratic and Programmatic Success in Government*. Harvard University Press, Cambridge, Mass
- Simon, H. (1973) *The Structure of Ill Structured Problems*. *Artificial Intelligence* 4: 181 — 201.
- SOU 1990:17. *Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd*. Betänkande av Biståndsorganisationsutredningen.

Bilaga 3

Biståndssamarbete med Bolivia

Kim Forss

Inledning

Förbindelserna mellan Sverige och Bolivia har varit föga utvecklade. Sverige har ingen ambassad i landet utan representeras via ambassaden i Lima och en konsul i La Paz. Bolivia har däremot en ambassad i Stockholm. De kommersiella relationerna är små, den svenska exporten uppgår till 40 miljoner kronor om året — främst av gruvutrustning och transportmedel. Importen är liten.

Sedan början och mitten på åttiotalet har kontakterna blivit bredare och djupare. Tre svenska ministerbesök har ägt rum under senare år (varav två av biståndsministrar). Bolivia har snabbt utvecklats till en relativt stor mottagare av svenskt bistånd; från ingenting till 55 miljoner utbetalt budgetåret 1990/91. Bolivia intar nu plats 24 om samarbetsländerna rankas efter storlek på biståndsutbetalningarna. Samtliga svenska biståndsortgan finansierar verksamhet i Bolivia.

Den här fallstudien skall diskutera hur utvecklingen skett, i vilken utsträckning den varit styrd och vilka överväganden som i så fall legat till grund för styrsignalerna, samt slutligen hur biståndet samordnats. Först behandlas motiv och mål för samarbetet, därefter biståndets framväxt genom de skilda myndigheterna, och sist styrning och samordning.

Motiv och mål

I början på åttiotalet var Bolivia inte "biståndsmässigt intressant". Landet var visserligen mycket fattigt, men också politiskt instabilt och djupt skuldsatt. Förutsättningarna för effektivt bistånd var dåliga. En civil "övergångsregering" bildades 1982 efter flera års militärdiktatur. Det hade knappast varit möjligt för Sverige att inleda samarbete innan dess, även om det fanns möjligheter för svenska företag att starta projekt och även om det var humanitärt motiverat. Men 1985 ägde fria val rum och en folkvald president tillsattes. Bolivia nådde uppgörelse med Världsbanken och inledde ett omfattande program för att omdana ekonomin.

Biståndet inleddes redan 1983 genom BITS. Det fanns en efterfrågan på tjänster från det svenska samhället; biståndet genom BITS kännetecknas av att köpare och säljare funnit varandra på en marknad och BITS finansierar köpeavtalet dem emellan. Drivkraften bakom biståndet till Bolivia var att de bolivianska myndigheterna kanaliserade förfrågan till BITS att finansiera tekniskt samarbete med svenska företag. Bolivia passade väl in i den grupp länder som BITS då ansågs lämpat att arbeta i, dvs låg- och mellanninkomstländer där Sverige inte bedriver ett fördjupat biståndssamarbete genom SIDA. Självfallet får länderna inte föra en utvecklingspolitik som motverkar biståndsarbetet, t.ex. genom brott mot de mänskliga rättigheterna. Efter 1982 var det inte fallet i Bolivia.

Poängen är att det inte krävdes en aktiv vilja att påbörja samarbete just med Bolivia, utan snarare att hindren för biståndssamarbete hade avlägsnats. Normala förbindelser mellan länderna kunde komma att biståndsfinansieras. Det som styrde biståndet inledningsvis var den efterfrågan som riktades från mottagarlandet, i kombination med leverantörsintressen från svenska företag. Men det fanns inte heller någon påtaglig entusiasm vid redovisningen av det nya samarbetslandet i budgetpropositioner och anslagsframställningar.

Det ovanstående gäller den officiella bilden av bilateralt utvecklingssamarbete. Efter militärkuppen i Chile 1973 verkade Sverige på skilda sätt för att hjälpa dem som kämpade mot diktaturen där och på andra håll i Latinamerika, bl.a. Bolivia. Biståndet bereddes i "hemliga former" genom den särskilda behandlingsordningen för humanitärt bistånd. Insatserna beslutas genom ett råd av intresseorganisationer (som representerar det svenska samhället). Medlen användes för att hjälpa flyktingar, rättshjälp och andra former av stöd för t.ex. fackliga organisationer i länderna. Den här delen av biståndet till Bolivia var hårt styrt av regeringen till form och innehåll och med de klara och tydliga syftet att hjälpa offren för militärregimen och stärka deras kamp för ett demokratiskt samhälle.

Efter 1985 påbörjade Bolivia ett strukturomvandlingsprogram. Landet uppmärksammades mer i den svenska diskussionen om bistånd till Latinamerika. Biståndsministern besökte Bolivia 1988. Åren därefter gjordes genom UD en översyn av hela biståndet till Latinamerika. Slutsatserna presenterades i budgetpropositionen 1990. De gick i korthet ut på att svenskt bistånd skulle kunna användas till att stödja de ekonomiska reformprocesserna på kontinenten, samt att det skulle vara ett fattigdomsinriktat bistånd för att lindra de sociala verkningarna av omstruktureringar. Latinamerikaprojektet föreslog att det skulle inrättas en ny anslagspost under C2 anslaget; *Projektbistånd till länder i Latinamerika*. En stor del av det biståndet avsågs komma till Bolivia.

Biståndet till Bolivia fortsatte att växa. De flesta biståndsorganisationerna var aktiva i landet 1991. Regeringskansliet initierade arbetet med landprofiler för att skapa en helhetsbild och se över om den utformning biståndet fått var i linje med biståndspolitikens mål. UD/U2 påbörjade

arbetet i april 1991 med att be ambassaden inkomma med deskriptivt och analytiskt underlag om landets utveckling.

Landprofilen skrevs klart i utkastformat sommaren 1991. Den distribuerades till myndigheterna och UD anordnade ett möte där representanter för biståndsorganen lämnade synpunkter på texten. Mötet betecknades som konstruktivt och ledde till en del ändringar i texten. Den omarbetade landprofilen gick sedan ut till myndigheterna igen, och tanken var att de riktlinjer landprofilen ledde fram till skulle fastställas av regeringen.

Det PM som skrivits färdigt var 22 sidor långt. Bakgrundsbeskrivningen av landet och dess utvecklingspolitik utgjorde 13 sidor, därefter följde någon sida om Sveriges relationer med Bolivia och sedan 7 sidor riktlinjer avseende utvecklingssamarbete. Landprofilen avslutas med en framåtblickande sammanfattning av biståndets mål, aktörer och indikativa siffror på de belopp som kan vara aktuella.

Landprofilen beskriver den utveckling som tabell 1 visar och substantierar med att beskriva biståndets innehåll. Den anger också en riktning för framtiden. Bolivia jämte Chile kommer att få företräde i svenskt biståndssamarbete med Latinamerika. Det främsta syftet är att stödja en folkvald regim, underlätta dess reformer i riktning mot marknadsekonomi och att stärka förvaltningen. Biståndet skall ha en tydlig social inriktning på de fattigaste i landet. Det skall vara flexibelt och anpassat efter egna knappa resurser för planering och uppföljning. I korthet inriktar landprofilen samarbetet enligt följande;

- (1) SIDA:s bistånd till de sociala sektorerna fortsätter att öka, de projekt som finns kan expandera och nya samarbetsområden etableras. Biståndet genom SIDA ska gå både genom enskilda organisationer, som projektstöd och programbistånd.
- (2) SAREC:s verksamhet fortsätter och expanderar till fler sektorer.
- (3) Samarbete inklusive samfinansiering söks med FN-organ och Världsbanken.
- (4) Stödet genom BITS avslutas gradvis när de pågående insatserna är slutförda.

Landprofilen säger ingenting om SwedeCorp — man skulle alltså kunna dra slutsatsen att det inte fanns någon vilja från regeringens sida att styra SwedeCorp till samarbete i Bolivia. Däremot säger landprofilen att frågan om skuldåtgärder skall hållas öppen. Landprofilen är klar och tydlig vad avser övergripande mål och de grova riktlinjerna angående vilka organ som skall vara aktiva och inom vilka områden de skall arbeta.

Utkast till landprofil sändes ut till myndigheterna efter intressentmötet — men före det att regeringsbeslutet skulle tas. BITS invände mot den uttalade avsikten (4) ovan. Landprofilen ändrades så att skrivningarna om BITS framtida stöd blev "mjukare"; det angavs att pågående insatser skulle kunna förlängas och att BITS engagemang kan successivt förutses minska. Regeringsbeslutet om landprofilen togs den 31 oktober 1991.

Landprofilen betonade också vikten av att ha överläggningar med Bolivias regering, inte minst för att klargöra de olika myndigheternas ansvar

och arbetssätt. Regeringskansliet planerade en resa till Bolivia under 1992, och biståndsministern kom att leda delegationen. I mars 1992 godkände regeringen utkast till samarbetsavtal och instruktioner för överläggningar. Regeringskansliet försökte sammankalla ett förberedande möte med deltagarna i resan, men något sådant hann man aldrig med. Gruppen samlades istället för överläggningar i La Paz. Delegationen bestod då av 4 representanter från UD, 2 från vardera BITS och SIDA, samt 1 från SwedeCorp (som dock hade en egen delegation med två konsulter för att bereda bistånd).

Vid förhandlingarna på planeringsministeriet i Bolivia presenterades de svenska motiven för samarbetet, myndigheterna och deras möjligheter att finansiera samarbete. Den svenska delegationen betonade att omfattningen på samarbetet hängde nära samman med fortsatta bolivianska framsteg på vägen mot demokrati och omstrukturering av ekonomin. De bolivianska myndigheterna hade förberett förslag på en rad olika områden (17 projektidéer) att bedriva samarbete inom.

Efter överläggningarna, som mera hade karaktären av introduktion och presentation än förhandling, undertecknades sedan samarbetsavtalet. Ett utkast till avtal hade förberetts i Stockholm och La Paz, och avtalet undertecknades under besöket.

De svenska myndigheterna har var för sig gått vidare med att bereda samarbete i detalj. Bolivianska delegationer har besökt Sverige och diskuterat stöd inom olika sektorer både på BITS, SIDA och SwedeCorp. Hur ser då samarbetet ut idag? Samtliga biståndsorgan är verksamma landet. Alla bereder nya insatser och de är delvis verksamma inom samma sektorer. Det följande utgör en kort beskrivning över vad var och en av organisationerna har för verksamhet, eller vad de planerar för framtiden.

BITS

BITS samarbete har sedan början varit inriktat på gruvindustri och energi. 96 % av BITS åtaganden har varit inom dessa sektorer. Enstaka insatser har rört miljö, offentlig förvaltning och fysisk planering. Totalt har samarbetet omfattat 12 insatser. De har avsett förstudier, utbildning och metodutveckling, syftande till ökad effektivitet, tekniköverföring och underlag för investeringsbeslut inom respektive sektor.

De första insatserna från 1983 avsåg samarbete inom gruvnäringen och kraftförsörjning. Världsbanken stöder omstrukturering av gruvindustrin, inom ramen för vilket BITS finansierar ett treårigt avtal om tekniskt samarbete med inriktning på institutionsutveckling och utbildning. Insatsen är på 30 miljoner kronor och löper över 3 år från 1990. Insatsen kommer eventuellt att förlängas något eller några år till. Försättningen bereds för närvarande på BITS och det har kommit en förfrågan från de bolivianska myndigheterna

Inom energisektorn har BITS finansierat avtal mellan energiföretaget ENDE och svenska företag avseende kraftöverföring. Stödet har bestått av teknisk rådgivning och material. I den första fasen avsåg stödet upprättande av anbudshandlingar för en driftcentral. Det följande åtagandet avser utrustning till driftsledningscentral från ABB och omfattar 12 miljoner kronor. För närvarande finns en förfrågan om fyra nya insatser inom kraftsektorn. De avser: (1) energiförsörjning på landsbygden, (2) mätsystem för att undersöka vattenkraftpotential i flodsystem, (3) utbildning för telekommunikation inom kraftsektorn, (4) studie av flodområde i södra Bolivia för att undersöka potential för kraftutvinning.

BITS har också fått förfrågan om några insatser inom miljöområdet, dels avseende skydd för skogsområden och dels avseende industriell miljöförstöring. Det senare innefattar dels en kartläggning av föroreningskällor och omfattning av miljöförstöring, och dels ett förslag till åtgärder och regelverk. Förfrågan kommer från den centrala miljömyndigheten — och insatserna är komponenter i ett större samarbete med Världsbanken inom miljöområdet.

Genom åren har Bolivia inbjudits att sända deltagare till BITS internationella utbildningsprogram. Totalt har 43 deltagare varit i Sverige, främst på kurser som har med gruvindustri och energi att göra. Kostnaden för detta redovisas till 2,6 miljoner kronor. Den Interamerikanska Utvecklingsbanken och BITS har en överenskommelse om en Trust Fund som kan användas för upphandling av svenska konsulter och för utbildningsändamål i Latinamerika, och därmed även i Bolivia.

SAREC

SAREC stöder två forskningscentra i Bolivia inom ramen för sitt Latinamerikaprogram för samhällsforskning. Syftet med stödet har varit att stärka demokratiseringsprocessen genom ökad forskning och kunskapsutveckling om samhällsfrågor. De två institutionerna bedriver forskning inom sociologi, antropologi och historia. Biståndet har tagit formen av direkt stöd till institutionerna, det har inte involverat svenska institutioner eller universitet. (Stödet till Bolivia särredovisas inte eftersom det inte är ett bilateralt stöd, utan ingår i programmet för samhällsforskning i Latinamerika).

Landprofilen anger att SAREC också bör pröva möjligheterna att inleda forskningssamarbete med institutioner inom medicin och jordbruk (t ex). Detta följdes dock inte upp vid förhandlingarna i Bolivia och där omnämnas inte något annat samarbete via SAREC än det ovannämnda. Under senare delen av 1992 har de bolivianska myndigheterna dock föreslagit samarbete inom hälsområdet som också kan komma att beröra SAREC.

SIDA

Som jag visade ovan hade SIDA berett bistånd till Bolivia under anslaget för humanitärt bistånd sedan 70-talet. Enligt uppgift (intervju) har i storleksordningen 10 miljoner per år utbetalats för insatser i Bolivia från slutet av 1970-talet och fram till mitten av 80-talet. Detta har också lett till ett omfattande kontaktnät och till ökade kunskaper om biståndsarbetets villkor i landet.

Efter 1986 fick SIDA möjlighet att arbeta mera öppet i Bolivia (genom skrivning i budgetpropositionen). De projekt som så småningom växte fram hade naturligen anknytning till de sociala sektorerna och till organisationer i Bolivia man tidigare haft kontakt med. Många av dessa kontakter skedde för övrigt på regeringsnivå, och därifrån utövades också en ganska detaljerad styrning av vad SIDA skulle göra. I landprofilen sägs det att SIDA:s insatser förutses ha en tydlig social profil. Bland insatserna kan nämnas stöd till en social investeringsfond, vars arbete är inriktat på hälso- och utbildningssektorn. Besluten fattades 1987/88 och 1989/90. SIDA stöder ett socialt inriktat boendeprojekt för fattiga. Det kommer att utgöras av roterande fonder som stöd till byggnadsarbeten.

SIDA började bereda insatser inom ramen för anslaget "Projektbistånd till Latinamerika 1991". Anslagsramen föreslås av SIDA öka till 180 miljoner kronor, men det avser även insatser i en rad andra länder.

En del av stödet går genom enskilda organisationer, främst till Pingstmissionen, Diakonia, Röda Korset, Frälsningsarmén, GILEAD församlingen i Göteborg och Utbildning för Biståndsverksamhet (UBV), vilka är engagerade i ett 15-tal skilda projekt för sjukvård, undervisning och andra humanitära insatser. Diakonia erhöll även bidrag för insatser inom folkbildning samt stöd till kreditinstitut med inriktning på småföretag inom den informella sektorn. Medel för det här samarbetet kommer från anslagsposten för bistånd genom enskilda organisationer mm.

Miljöfrågor betonas även från Bolivianskt håll. Världsbanken stöder en satsning till skydd för landets skogar och Sverige kan också förväntas delta i det. SIDA undersöker förutsättningarna för skogsplantering och skogsvård. Genom UNICEF stöder SIDA ett program som riktar sig till kvinnor i fattiga bysamhällen, bl a med stöd till egen vattenförsörjning. UNFPA får stöd att genomföra en folkräkning. De sk multi-bi projekten utgör 19 miljoner under 2 till 3 år.

SwedeCorp

Det fanns inte något industribistånd till Bolivia genom SIDA, SWED-FUND och IMPOD (dvs ingen regelbunden verksamhet, IMPOD hade dock deltagit i viss kontaktskapande besök). När SwedeCorp bildades behandlades frågan om vilka länder som skulle väljas ut för proaktivt

samarbete på det första styrelsemötet i september 1991 (dvs ungefär samtidigt som landprofilen skrevs). Tjänstemännen i den nya myndigheten föreslog bl a Bolivia för den nya styrelsen, med motiven att man dels skulle arbeta i Latinamerika och att Bolivia vore lämpligt som kontinentens fattigaste land. De andra länderna som diskuterades var Chile och Costa Rica. Styrelsen gav sitt godkännande till att man fortsatte arbetet med att bereda ett program.

Som vi sett nämndes inte SwedeCorp i landprofilen, men regeringskansliet var öppet för SwedeCorps egna initiativ. SwedeCorp deltog i resan till Bolivia i februari 1992 och förlängde besöket för att bereda sitt samarbetsprogram. Det resulterade i fyra tänkbara insatser; (1) främjande av kontakt- och informationsutbyte mellan svenskt och bolivianskt näringsliv via handelskammare, (2) samarbete rörande institut för industriella normer och standards, (3) branschinriktat utvecklingsstöd, (4) kapitalmarknad och krediter. Förslagen diskuterades på styrelsemöte i augusti 1992, och särskilt insats avseende samarbete med Bolivias handelskammare väckte intresse. SwedeCorp går vidare med idén, men även de andra finns med i bagaget. Samarbetet kommer troligtvis att inledas tidigt 1993.

Tabell 1. En sammanställning i siffror av svenskt bistånd till Bolivia 1982/83 till 1992/93 (i miljoner kronor).

	BITS	SAREC	SIDA			SWEDE	UD/U2	UD/U1
			1	2	3	CORP		
1982/83	—	—	—	—	—	—	—	—
1983/84	0,4	—	—	—	—	—	—	—
1984/85	1,1	—	13	4	0,1	—	—	—
1985/86	3	—	7	1	—	—	—	—
1986/87	1	—	—	1	1	—	—	—
1987/88	1	—	—	7	1	—	10	—
1988/89	1	—	—	9	1	—	5	10
1989/90	3	—	14	9	4	—	10	10
1990/91	14	13	17	5	—	5	10	—
1991/92	—	—	58	—	—	—	—	10
1992/93	—	—	60	—	—	7	—	10
TOTALT	50	—	165	48	12	7	30	50

KOD: Åren 1982/83 till 1990/91 avser faktiska utbetalningar enl budgetprop. bil 4. Övriga siffror förslag.

- (1) Särskilt projektbistånd, livsmedelshjälp, katastrofer, m.m
- (2) Enskilda organisationer
- (4) Övrigt

Källa: Regeringen budgetproposition, bilaga 5, respektive år.

Utrikesdepartementet

Förutom dessa fyra organisationer har även UD agerat operationellt som biståndsmyndighet. Under tre år (1988 — 1990) anvisades totalt 25 miljoner kronor från anslagsposten "Betalningsbalansstöd" under C3 anslaget till Bolivia. Den delen av biståndet handläggs på U-avdelningen, och som

vi har sett håller landprofilen dörren öppen för att sådant stöd kan behövas i framtiden också. Under C1 anslaget lämnas också stöd till FNs narkotikaprogram UNDCP. Sverige är organisationens näst största bidragsgivare och därmed i praktiken en anseelig givare till organets program i Bolivia. Under 1991 gick ungefär 10 miljoner kronor till Bolivia den vägen. Stödet via UNDCP förutsätts fortsätta enligt landprofil och

"Agreed minutes", men det är inget sagt om belopp.

Tyvärr är det inte lätt att få en bild av de totala biståndsutbetalningarna. Tabellen ovan är ofullständig. En grov uppskattning ger vid handen att det svenska stödet till Bolivia har uppgått till drygt 400 miljoner kronor under den tioårsperiod det funnits. Den siffran skulle då inkludera både bilateralt och multilateralt stöd, och det stöd som utgått under anslaget för humanitärt bistånd sedan 70-talet. Då antar jag t.ex. att biståndet genom UNCDF har varit ca 10 miljoner per år under fyra år (vilket inte redovisas i budgetpropositionerna). Landprofilen uttrycker inte några exakta siffror, men med de indikationer som ges avseende SIDA:s ram och de andra organisationernas fortsatta stöd, är det rimligt att tänka sig att stödet kommer att öka ytterligare de närmaste åren. Tabell 1 visar i en sammanställning hur stödet fördelat sig per år och organisation. En tillbakablick på de insatser som bereds på myndigheterna indikerar att de totala beloppen kanske skulle kunna bli ca 10 till 20 miljoner via BITS, 60 miljoner via SIDA, 3–4 miljoner via SAREC, 7 miljoner via SwedeCorp, 10 miljoner via UNDCP – dvs totalt knappt 100 miljoner, såvida inte betalningsbalansstöd tillkommer.

Styrning och samordning av biståndet

I vad mån är då biståndet till Bolivia styrt och i så fall av vem? Först måste jag särskilja det "officiella biståndet" och det som bereds i "hemliga former". Det senare är ju hårt styrt av regeringen och riksdagen har ingen insyn. Det bereds i mycket nära samarbete mellan SIDA och regeringskansliet. Det sker ingen resultatredovisning i traditionell bemärkelse. Det följande behandlar resten av biståndet, men läsaren måste inse att det rör sig om två handlingslinjer som kring 1986 växer samman. Då övergår det humanitära biståndet till mera regelrätt projektverksamhet.

Till en början konstaterar jag att de första 7 åren finns det ingenting som tyder på att biståndet styrs *direkt* av vare sig regeringskansli eller riksdag, dvs inte med "handlingsstyrning". Däremot har biståndsorganisationerna SIDA, BITS och SAREC mandat som gör det möjligt för dem att arbeta i Bolivia om de finner det lämpligt. De biståndspolitiska målen och den ideologiska styrningen som sker genom budgetpropositionen, uttalanden från regeringen osv anger om samarbete kan vara aktuellt. Så har t.ex. den fortlöpande diskussionen om ekonomiska reformer och humanitära frågor

i Latinamerika berett vägen för organisationerna att svara positivt på initiativ från skilda håll (näringslivet och enskilda organisationer).

Biståndet har alltså först och främst varit styrt av efterfrågan, kanaliserat till det svenska samhället och uttolkat av organisationer som är internationellt verksamma här. Självfallet har företag, kyrkor m.fl. stor möjlighet att uppmuntra en sådan efterfrågan och kanske också initiera den. Erfarenheten säger att det krävs två parter för att skapa en reell efterfrågan på biståndsmedel, och det är inte sannolikt att bolivianska företag och gräsrotsorganisationer skulle hitta till Sverige utan hjälp från den svenska resursbasen.

Regeringens styrning av biståndet "börjar" egentligen med stödet till skuldåterköp och betalningsbalansstöd. Först då uttalas ett klart och tydligt politiskt motiv till att förmedla bistånd till Bolivia på officiell nivå. Det första åtagandet sammanfaller också med ministerbesöket 1988. Sverige börjar sedan delta i Världsbankens konsultationsgrupp för bistånd till Bolivia, först som observatör och sedan som regelrätt medlem. Det utgör en signal till Bolivia, till andra givarorganisationer och till de svenska myndigheterna om att man inte behöver förhålla sig passivt väntande till samarbetet. Det tidigare nämnda Latinamerikaprojektet har spelat en stor roll för att fokusera och motivera biståndet.

Arbetet med landstudien åskådliggör en ny fas i regeringens styrning av biståndet. Landprofilen anger tydliga mål för biståndet: *"Sammantaget finns här ett starkt motiv till att eftersträva ett ökat utvecklingssamarbete med Bolivia inom ramen för biståndet till Latinamerika. Ett svenskt samarbete syftar till att bistå Bolivia att fullfölja en ekonomisk reformpolitik i ett skede när landets demokratiska institutioner behöver stärkas. Att lindra människors sociala umbäranden blir dels ett mål i sig, dels ett bidrag till en politisk och ekonomisk omdaning av samhället. Det svenska biståndet bör därför i huvudsak vara inriktat på den sociala sektorn och på att nå fattiga befolkningsgrupper i landet."*

Budgetpropositionerna från de närmast föregående åren innehöll formuleringar som sade samma sak, om än inte lika starkt formulerat. Biståndet motiveras främst med hänvisning till demokratimålet och till att främja den ekonomiska tillväxten, dvs inom ramen för Världsbankens strukturomvandlingsprogram. Genomgången ovan visar också att flera nya insatser planeras inom miljöområdet.

Men intentionen i landprofilen följdes inte upp. Biståndet som växer fram idag ser inte ut så som man kunde förmoda vid en läsning av landprofilen. Visserligen växer biståndet, men den koncentration till myndigheter och mål som landprofilen angav har inte kunnat fullföljas. Varför inte?

Det finns egentligen tre anledningar till att verkligheten blivit annorlunda. För det första skrevs landprofilen utan att vara helt förankrad bland biståndsorganen. Regeringskansliet hade kontakter med handläggare under det att landprofilen skrevs, men inom biståndsorganen fanns flera viljor och alla var inte representerade när det första utkastet diskuterades.

För det andra skrevs landprofilen under regeringsbyte. Möjligtvis gav landprofilen i sin första version uttryck för en syn på arbetsfördelning mellan biståndsorganen som mera kännetecknade den gamla regeringen än den nya. Motiven för bistånd till Bolivia är av allt att döma desamma under den nuvarande regeringen som under den förra, men den nya regeringen betonar stödet till Bolivia kraftigare. Demokratiseringsfrågor och omställning till marknadsekonomi är fenomen som fortlöper, men som betonas i budgetpropositionen för 1992/93. Stödet till Bolivia ger möjlighet att visa på en styrning som avviker från den tidigare biståndspolitik. Det visar att man lägger om rodret. Men landprofilen skrevs i september och oktober, och det är inte så konstigt att den inte följdes upp så aktivt i alla delar av den nya regeringen.

För det tredje skrevs landprofilen före konsultationerna med den bolivianska regeringen. Eftersom dessa hade en undersökande och introducerande karaktär, kunde landprofilen inte användas till att styra inriktningen på förhandlingarna — och inte heller det efterföljande beredningsarbetet.

När myndigheterna sedan fortsatt med beredningen har de huvudsakligen gjort detta inom ramen för sina mandat. Det är svårt att se någon styrning från landprofilen eller från förhandlingarna i Bolivia. Det bistånd som växer fram styrs först och främst genom (1) de direktiv myndigheterna har, arbetsfördelningen dem emellan och de instrument de förfogar över, (2) de biståndspolitiska målen, samt (3) mål i landprofilen ovan.

I figur 1 nedan har jag sammanfattat fyra olika faser i styrningen av biståndet till Bolivia och jag har angett vilka instrument som utnyttjats. Den första fasen sträcker sig från 1983 till 1987. Under den perioden styrs biståndet till Bolivia genom de mandat biståndsorganen har att arbeta i skilda länder. Om bistånd skall gå till Bolivia och vad det i så fall skall bestå av, beslutas i stort inom myndigheterna enligt deras instruktioner. Men parallellt med det utövar regeringen handlingsstyrning av det humanitära biståndet genom SIDA. I fas 2 engagerar sig regeringskansliet mera i samarbetet med Bolivia, genom att resa dit, själv allokera biståndsmedel, och genom arbetet med Latinamerikaprojektet. Det sker mer av både ideologisk styrning och handlingsstyrning.

I fas 3 intensifieras styrningen och kulminerar med landprofilen 1991. Därefter minskar handlingsstyrningen drastiskt, men den ideologiska styrningen fortsätter på hög nivå. I den fjärde fasen, som börjar i och med den svenska delegationens besök i La Paz, minskar regeringskansliets aktiva styrning av biståndsorganen. De lämnas i stort sett fria att initiera samarbeten inom vilka områden de vill, förutsatt att det sker mot bakgrund av ramavtalet som undertecknades mellan regeringarna och "Agreed minutes" från överläggningarna. Som jag tidigare påpekat är dessa inte styrande mot sektorer eller områden.

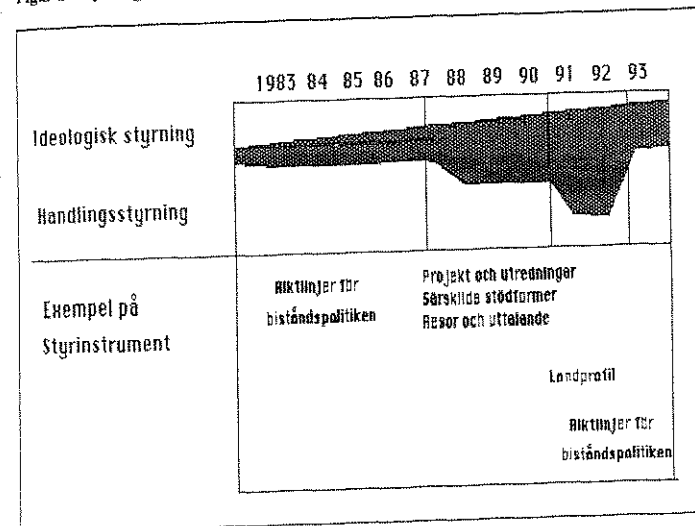
Finns det då några kriterier för att bedöma om styrningen varit effektiv eller ej? Ett tänkbart kriterium är förstas om biståndet blivit "bra", om målen uppnåtts. Men för perioden fram till 1992 fanns det inga mål för det svenska biståndssamarbetet. Det fanns förstas projekt mål för insatserna,

men ingen samlad avsikt med biståndet. Därmed finns det inte heller något att utvärdera och relatera eventuella resultat till, på en övergripande nivå.

Jag skulle kunna konstruera en sådan avsikt i efterhand, t.ex. genom att ett övergripande mål har varit att bredda kontakterna och bereda vägen för ett närmare samarbete mellan länderna. I så fall skulle man kanske kunna dra slutsatsen att biståndets styrts på ett ändamålsenligt sätt. Det har varit en öppen och sökande process där man gradvis prövat sig fram till bra former för samarbete (om det är bra som det ser ut nu!). Jag skulle också kunna säga att om de olika insatserna varit effektiva så är det bra, då har styrningen fungerat. Men någon information om resultat på insatsnivå finns inte — eller presenteras i varje fall inte.

Ett annat kriterium på om styrningen fungerade vore att bedöma om styrsignalerna haft någon effekt. Det är ett mera begränsat kriterium — internt för styrprocessen. För att belysa med ett exempel, lägger jag om rodret på båten så svänger den. Om den inte gör det har styrningen misslyckats. Enligt detta sätt att se på styrningen skulle jag mycket

Figur 1. Styrning av biståndssamarbetet med Bolivia



summariskt kunna dra slutsatsen att styrningen fungerat bra i faserna 1,2 och 4. Biståndsskutan rör sig på det stora hela taget i den riktning som rodren pekar vad gäller Bolivia. Under fas 3 gjordes ett försök att lägga om rodret, men skutan fortsatte på den väg som vinden och strömmarna för den.

Det finns dock en risk att jag övervärderar landprofilen som styrsignal. Där står visserligen klart och tydligt vad BITS, SAREC, SIDA och Swede-

Corp skall arbeta. Men det skrivna ordet kanske har en annan mening. Det är inte säkert att det ger uttryck för en genomtänkt vilja från regeringskansliet. Vad är det då? Landprofilen kan kanske tolkas som ett försök att var med och utforma en process. Den kanske inte uttrycker en så pass detaljerad vilja som genomläsning ger vid handen. Kanske utgör den snarare ett försök att sammanfatta en ståndpunkt och ett försök att pröva om biståndet skall ha en viss sammansättning. Landprofilen kan uttrycka ett sätt att försöka bestämma vad man vill. I så fall kan man beskriva processen i fas 3 som att regeringskansliet gjorde ett försök och fann att man egentligen hade andra avsikter.

Om det nu är så att riksdag och regering har det bistånd till Bolivia som de vill, då måste jag dra slutsatsen att styrningen fungerat bra utifrån dessa interna kriterier på vad som är en väl fungerande styrprocess. Som jag sagt finns det ingenting som tyder på någon annan vilja i de dokument jag läst eller de intervjuer jag haft. Frågan är då om det går att identifiera något annat behov för styrning? Finns det någon efterfrågan på styrning, eller finns det några situationer som påkallar uppmärksamhet och som bör styras — utöver de styrsignaler som systemet redan ger?

Det finns ingen efterfrågan på styrning, däremot finns problem som bör undanröjas. Dessa hänför sig till gränsdragningen mellan biståndsorganens verksamhetsområden. Problemen uppstår vid två insatsområden och är något olika till sin karaktär:

- (1) Det första avser insatserna inom skogsvård som nämndes under avsnittet om BITS ovan. SIDA bereder också insatser inom området skogsvård och miljö: det verkar inte funktionellt att två biståndsorgan arbetar med samma område inom samma land. Troligtvis skulle insatserna vinna på att beredas samlat.
- (2) Det andra avser insatser inom industriell miljövård, som också beskrevs under avsnittet om BITS ovan. SwedeCorp's mandat sträcker sig även till att arbeta med industrins miljöfrågor, men BITS är en naturlig kontaktpunkt för den bolivianska miljövårdsmyndigheten.

Egentligen är detta både styrnings- och samordningsproblem. Det blir samordningsproblem eftersom styrningen genom regleringsbrev, förhandlingsinstruktioner och landprofiler inte klargör vem som skall göra vad inom dessa områden. Men frågan kan avgöras genom samordning. Visserligen har den inte klargjorts genom de formella hierarkiska samordningsinstrumenten, men den kan lösas genom informella samordningsinstrument. Med det senare menas helt enkelt att handläggarna på de olika myndigheterna utbyter information om vad man gör och själva ser till att undvika dubbelarbete. Det är ett sätt att lösa problemet och förmodligen det enklaste. Om inte det fungerar återstår enbart för regeringskansliet att fastställa vem som skall göra vad. Regeringskansliet har den makten, även om det innebär att man tvingar någon myndighet att göra annat än den vill, eller tvingar den att avstå från insatser man vill arbeta med.

Hur sker då samordning mellan myndigheterna? (Jag uppehåller mig här vid de icke — hierarkiska samordningsinstrumenten.) Det viktigaste instru-

mentet är de intressentmöten som organiseras på handläggarnivå. Efter besöket i Bolivia har två sådana möten hållits, ett i april och ett i oktober. Där utbyter myndigheterna information om vad man gör, vilket är en förutsättning för att man sedan skall kunna inrätta sig efter varandra. Där ser handläggarna om de kommer in på samma områden och kan vidta åtgärder. Kan de genom överenskommelser lösa de ovannämnda samordningsproblemen behövs ingen styrning.

Då återstår frågan om samordningen fungerar? För att förstå det måste man inse att samordning är en process, och inte nödvändigtvis en smärtfri sådan. Värst vore det om inte samordningsbehov och problem identifieras. Så illa är det inte, processen med intressentmöten och relativt täta kontakter mellan myndigheter och regeringskanslii dessemellan fungerar bra.

Lista över intervjuer:

Eva Dahlin, SIDA
Rolf Eriksson, SAREC
Olle Holmertz, BITS
Sture Pettersson, BITS
Lars Ronnäs, Utrikesdepartementet
Karl Svensson, SWEDECORP

Lista över dokumentation:

Regeringens budgetproposition åren 1985/86 till 1991/92
Bistånd i en föränderlig värld. SIDA's verksamhet 1992 — 95
BITS Fördjupad Anslagsframställning för Budgetåren 1992/93 — 1994/95
Bolivia Landprofil PM 1991.10.29
Protokoll vid regeringssammanträde 1992.03.19: Utvecklingssamarbete med Bolivia
Instruktion 1992.03.13. Instruktion vid överläggningar om utvecklingssamarbete med Bolivia den 26 — 30 mars 1992
Agreement between the Republic of Bolivia and the Kingdom of Sweden on Development Cooperation
Agreed minutes on bilateral talks between the Government of Bolivia and the Government of Sweden on development cooperation.
Swedecorp Styrelse PM. 1992.08.12 Näringslivssamarbete — Bolivia.

Bilaga 4

Biståndssamarbete med Zimbabwe Kim Forss

Inledning

Innan Zimbabwe vann sin självständighet 1980 stödde Sverige befrielseströrelsernas kamp mot Ian Smith's minoritetsregim sedan 1969/70. Medelsramen för sammanlagt stöd till befrielseströrelserna i Sydafrika, Namibia och Zimbabwe uppgick under 1978/79 till 85 miljoner kronor. Ungefär en tredjedel av detta hade anknytning till Zimbabwe. Det svenska biståndet avsåg dagliga förnödenheter för flyktingar, mediciner, utrustning för självhjälpsprojekt samt transportmedel. En del av biståndet gick till rättshjälp och en del genom internationella organisationer, t.ex. UNHCR och Röda korset.

I budgetpropositionen för 1979/80 ökades anslagen till befrielseströrelserna till 120 miljoner kronor. Under året hade den interna lösningen på konflikten i Zimbabwe mött starkt motstånd. Befrielsekriget hade trappats upp och regeringen proklamerade undantagstillstånd. Den Patriotiska Fronten hade förbjudits, men det kunde också förutses att någon lösning med majoritetsregering snart skulle komma till stånd. Den fördragande ministern skrev i propositionen att om det sker, "bör vi ... vara beredda till ett långsiktigt utvecklingssamarbete med den nya staten."

Efter fria val 1980 bildades en regering av de två befrielseströrelser som samverkat i Patriotiska Fronten. Zimbabwe kännetecknades då av en relativt sett ganska hög BNP per capita, en relativt stark betalningsbalansposition, och en väl utvecklad industriell bas. Men tillgångarna var ojämnt fördelade och den afrikanska delen av befolkningen hade liten del av de fördelar som landet hade, deras jordbruksproduktion var låg, utbildningsnivån låg och de hade begränsad tillgång till social service av alla slag.

Stödet till befrielseorganisationerna hade byggt upp en betydande goodwill för Sverige hos de nya makthavarna, men fränsett det fanns det inte mycket kontakter mellan länderna att bygga på. Det långa kriget och den internationella blockaden hade gjort att det inte fanns några normala kommersiella förbindelser. Det fanns dock sedan tidigare samarbete inom missionen.

Motiv och mål.

Den nya Zimbabwiska regeringens omedelbara problem var att ta hand om närmare en miljon flyktingar som återvände från grannländerna, att bereda folk som flytt undan kriget till städerna arbete inom jordbruket och att skapa produktiva utkomstmöjligheter för återvändande soldater. Den krigsskade infrastrukturen behövde byggas upp. Det första svenska biståndet inriktades direkt på att stödja dessa ansträngningar. Efter självständigheten i april utbetalades sedan i maj och juni 10 miljoner i återuppbyggnadsbistånd och ytterligare 6 miljoner kronor genom UNHCR, samt några mindre belopp genom enskilda organisationer.

Den första landramen för Zimbabwe avsåg budgetåret 1980/81, dvs budgetåret som startade 2 månader efter självständigheten. Riksdagen anvisade 46 miljoner kronor. Utvecklingssamarbetet bereddes av ett nyupprättat biståndskontor vid ambassaden i Harare (Salisbury). Det användes mest för flyktingrehabilitering och återuppbyggnadsinsatser på landsbygden, samt inom ramen för en personal- och konsultfond. Stödet genom UNHCR fortsatte också med hjälp av landramsmedel. *Det första årets bistånd var följaktligen helt inriktat på att lösa de omedelbara problemen vid anpassningen till ett normalt, fredligt samhällsliv.*

På något längre sikt utlovade den nya regeringen förbättrad standard för den afrikanska majoriteten av befolkningen. Under det första året vid makten genomfördes ändå en rad snabba reformer; det infördes minimilön, fri primärskola och fri hälsovård, och regeringen sänkte priserna på baslivsmedel. Det svenska landramsbiståndet mer än fördubblades till ca 100 miljoner kronor. I budgetpropositionen föreslås landramen för 1981/82 användas för mera långsiktiga insatser, koncentrerade till landsbygden.

Statsrådet angav att den svenska resursbasen borde kunna utnyttjas genom personal- och konsultfonderna. Dessutom signaleras för andra former av bistånd: "Det är uppenbart att Zimbabwe just nu efter krigets slut har mycket stora hjälpbehov och att de svenska insatserna i detta skede bör vara betydande. När de mest akuta behoven täckts, kommer förhoppningsvis dock Zimbabwes resursrikedom och jämförelsevis höga utvecklingsnivå att ge landet en god start. Jag vill därför inte utesluta att det nu föreslagna betydande svenska biståndet efter några år kan övergå i andra samarbetsformer." (Prop. 1980/81:100, sid 90).

Formuleringen är vag, men den kan tolkas som att landprogrammering är ett sätt att bereda bistånd som inte nödvändigtvis passar i Zimbabwe. Landprogrammeringens fördelar kanske inte ansågs vara nödvändiga i Zimbabwe, och nackdelarna kanske ansågs vara betydande? Det är oklart vad de andra formerna skulle bestå av. På den tiden var de andra biståndsorganen nya och "oprövade". Gissningsvis avser uttalandet i budgetpropositionen dock kreditbistånd, tekniskt samarbete genom BITS och kanske industriella joint-venture genom SWEDFUND.

Tabell 1. Sveriges bistånd till Zimbabwe fördelat på myndigheter och anslagsposter (utbetalda medel i miljoner kronor)

	SIDA							SAREC	BITS	SWEDECORP		TOTALT
	LA	SP	HK	EO	LB	M	BK		T&S	UK		
85/86	125	21	4	10	2	-	3	2	1	36	+	202
86/87	145	4	8	+	-	-	3	1	-	-	+	162
87/88	122	2	4	1	-	-	3	3	+	-	+	136
88/89	172	1	8	17	1	-	3	4	-	10	1	227
89/90	156	4	-	16	-	-	2	5	1	-	1	187
90/91	173	5	5	18	-	+	5	10	4	3	3	226
91/92	151	4	6	20	4	2	5	9	2	97	3	303

Förkortningar: LA landram, SP särskilda program, regionala insatser, HK humanitärt bistånd och katastrofbistånd, EO enskilda organisationer, LB livsmedelsbistånd, M miljö, BK biståndskontor, T&S tekniskt samarbete, UK u-krediter.

Not: SP och HK är två anslagsposter nu, men redovisas tillsammans i tabellen. Kolumnen SWEDECORP omfattar de i SWEDECORP ingående organisationernas verksamhet under tidigare år. Tecknet + innebär att biståndet varit mindre än 500 000 kronor. Tecknet - innebär att inget bistånd förekom under posten det året.

Tillägg: Budgetåren 87/88 och 88/89 utbetalades även medel för skuldåttnader under C3 anslaget med 100 000 respektive 1 miljon kronor.

Tabell 1 visar hur samarbetet med Zimbabwe har utvecklats under 1980-talet. Redan 1983 var samtliga biståndsmyndigheter aktiva i landet, och vad gäller SIDA så arbetade man brett, med betydande resurser utanför landramarna. Men det var landramarna som utgjorde den största delen av biståndet, förutom under två år då deras andel varit 50–60 % av det totala. Det är år då utbetalningarna av u-kreditmedel varit höga. Samarbetet med Zimbabwe har dominerats av det landramfinansierade och landprogrammerade biståndet, och de andra biståndsorganen har haft jämförelsevis mycket små aktiviteter i landet (se även tabell 2).

Tanken att "andra samarbetsformer" om några år skall ta överhanden återfinns inte som ett motiv i budgetpropositionen förrän 1991/92. Då sägs att "Zimbabwe tillhör den grupp av programländer som har förutsättningar att utveckla ett samarbete med Sverige i andra former varför jag förutsätter att möjligheterna här till utnyttjas." (Prop. 1991/92:100, sid 149. 1990/91:100, sid 131). Landramen för Zimbabwe föreslås vara oförändrad (220 miljoner kronor), men regeringen föreslår dessutom att 10 miljoner anvisas över anslaget C3, anslagsposten "Projektbistånd till vissa länder" att användas av BITS och SwedeCorp i samarbete med Zimbabwe.

Vilka mål är det då som styr biståndet till Zimbabwe efter de första årens inriktning på återuppbyggnadsarbete? Budgetpropositionen är klar och entydig på den punkten. I alla de propositioner som redovisas i tabell 2 har syftet med biståndet till Zimbabwe uttryckts mer eller mindre i följande ordalag: "Sveriges bistånd till Zimbabwe syftar främst till att minska de sociala och ekonomiska klyftorna samt till att minska beroendet av Sydafrika. Avsikten är att nå de mest eftersatta grupperna på landsbygden genom insatser inom hälsovård, undervisning och transporter. Bidrag ges genom förvaltningsutbildning bl.a. till stärkande av kommunal kompetens.

Detta kan jämföras med prop. 1984/85:100 (sid 84) som säger "Biståndet till Zimbabwe bör i första hand tillgodose utjämningsmålet och oberoendemålet. Genom insatser inom primärhälsovård och undervisning bör stöd lämnas till eftersatta befolkningsgrupper på landsbygden. Importstöd och konsulttjänster bör främst inriktas på att stödja Zimbabwes ansträngningar att minska landets ekonomiska beroende av Sydafrika.

Det kan inte råda någon tvekan om att det svenska biståndet till Zimbabwe främst motiverats med hänvisning till målen "social och ekonomisk utjämning" samt "ekonomisk och politisk självständighet". Det genomgående temat under de senaste tolv årens samarbete har varit utjämning och fattigdomsinriktat bistånd, samt oberoende från Sydafrika.

Sådan är bilden fram till budgetpropositionen 1991/92 då det hela blir mer komplicerat. På sid 149 sägs att "demokratimålet har varit centralt för landprogrammets utformning". Det framstår som något märkligt eftersom landprogrammet sett ungefär likadant ut under större delen av åttiotalet och början av nittioalet – men det har aldrig tidigare nämnts att det skulle utformas för att i första hand inriktas mot demokratimålet. Då uppstår frågan om SIDA har utformat landprogrammet på annat sätt än tidigare

direktiven? Det finns inget som tyder på det, snarare visar SIDA i landprogram och anslagsframställningar att man verkat i enlighet med regeringens intentioner under alla år. Vad betyder då den citerade meningen?

En möjlig tolkning är att den föredragande vill ändra inriktning på biståndet och orientera det mera mot demokratimålet. Sättet man i så fall gör det på är att motivera samma insatser som tidigare med hänvisning till ett annat mål. I propositionen 1991/92 sägs "Demokratimålet har varit centralt för landprogrammets utformning. Avsikten är att nå de mest eftersatta grupperna på landsbygden genom insatser inom hälsovård, undervisning och transporter." (sid 149). Detta kan jämföras med propositionen 1989/90 som säger "Det svenska biståndet till Zimbabwe syftar främst till att minska de sociala och ekonomiska klyftorna i landet samt till minskat beroende av Sydafrika. Stöd ges till hälsovård, undervisning, förvaltningsutveckling och transportsektorn. Avsikten är att nå de mest eftersatta grupperna på landsbygden, inklusive lantarbetarna och deras familjer." (sid 99). Som jag tolkar det har den skrivande helt enkelt bytt ut ett mål (utjämning) mot ett annat (demokrati) för att målrelatera samma aktiviteter.

Tabell 2. Det landramfinansierade biståndets andel av samtliga utbetalningar till Zimbabwe.

83/84	85/86	86/87	87/88	88/89	89/90	90/91
61 %	90 %	90 %	76 %	83 %	77 %	50 %

Källa: Regeringens budgetproposition, bilaga 5 över biståndsutbetalningar, respektive år.

För övrigt är inte propositionen 1991/92 konsekvent vad gäller målbeskrivningen. Jämför sidan 149 som citerades ovan med sid 383, bilaga 4, där samarbetet med Zimbabwe beskrivs; "Huvudmålen för biståndssamarbetet är att understödja Zimbabwes strävande till social och ekonomisk utjämning samt att minska det ekonomiska beroendet av Sydafrika." Visserligen sägs på samma sida att "Svenskt stöd ges till demokratiseringsreformer inom förvaltningen och till insatser med folkligt deltagande på lokal nivå." Men detta är inte detsamma som att demokratimålet varit centralt för landprogrammets utformning, det sägs ju uttryckligen vilket huvudmålet är.

Om det vore så att den föredragande avsåg ändra inriktningen på samarbetet med Zimbabwe så att demokratimålet ges en mera framträdande plats (vilket är både möjligt och troligt) borde det sägas klart och tydligt – med riktlinjer för hur biståndet skall ändras. Som det var framstår budgetpropositionen som självmodsigande under året och i förhållande till tidigare år. Men det är kanske inte heller korrekt, innebörden i orden demokrati och utjämning beror på hur de definieras. På lång sikt främjas även demokrati genom insatser för utbildning, hälsovård och landsbygdsutveckling. Fast med en sådan definition är egentligen allting relaterat till demokrati och det är kanske så det är tänkt i propositionen.

Jag kan inte här gå in på att definiera de biståndspolitiska målen, men jag vill dock anförda att den senaste tolkningen är alltför vid.

Det finns många exempel på insatser som direkt berör främjandet av demokratiska styrelseskick och där insatserna på kort sikt kan relateras till det målet. De biståndspolitiska målen griper naturligen in i varandra, men det är viktigt att man i den operationella styrningen av biståndet använder sig av de mål som ligger närmast till hands och där det finns en rimlig möjlighet att redovisa resultat. Man bör heller inte "luckra upp" begreppen genom att använda olika mål för samma insats från ett år till ett annat.

Syftet med det bredare samarbetet framgår inte heller klart, varken när det nämndes först eller i den senaste propositionen. Kanske är det en självklarhet att ett bredare samarbete blir mera kommersiellt orienterat och därmed har sin förankring i det biståndspolitiska målet att bidra till ekonomisk tillväxt. A priori är det dock inget som säger det. BITS kan mycket väl åstadkomma resultat i förhållande till samtliga biståndspolitiska mål, och det kan även SwedeCorp (även om vägen ofta går över tillväxtmålet).

Att uttrycka mål är en sak och att styra en annan. Genom att markera ett mål anges en önskan att styra, men frågan är om "styrsignalen" får avsedd effekt. Får den inte det kan man ju inte tala om styrning på något praktiskt meningsfullt sätt. När vi nu har två så klara och tydliga mål som jag visat ovan när det gäller biståndet till Zimbabwe så uppstår logiskt tre följdfrågor:

- (1) har medlen använts för insatser som ligger i linje med riksdagens och regeringens mål för samarbetet?
- (2) har insatserna givit några effekter som kan ställas i relation till dessa mål (frågan är befogad eftersom alla myndigheterna utom SwedeCorp lämnat en FAF de senaste åren)? Det borde framgå där om det finns några indikationer på målnuppfyllelse.
- (3) om svaren på någon av de ovanstående frågorna är "nej" eller "kanske", finns det några tecken på nya styrsignaler, eller att regeringen "lägger om rodet"?

För att besvara de frågorna skall jag kort redogöra för de skilda insatserna. Det är ingen fullständig redogörelse för biståndets historia utan en kort sammanfattning av de senaste årens anslagsframställningar och budgetpropositioner.

BITS

Zimbabwe är ett av de mera framträdande mottagarländerna inom ukreditsystemet. Det tillhör gruppen "lägre medelinkomsterländer" och betraktas som kreditvärdigt. Det har en god ställning som samarbetsland för svenskt bistånd. Enligt BITS gör detta sammantaget att olika projekt för kreditgivning konstant aktualiseras. Det finns ett starkt "efterfrågetryck".

BITS har sammanlagt beviljat 8 krediter till Zimbabwe med en volym av 423 miljoner kronor, och med ett gåvoelement av 158 miljoner (dvs beviljade och aktuella per den 30 juni 1991). Projekt och kreditbelopp (i miljoner kronor) är som följer:

Teleprintrar till postförvaltning	8,1
Driftledningssystem	91,8
Oljelagringsstudie	8,7
Lastbilar	19,3
Sprängämnesfabrik	9,3
Driftsystem för elnät	32,0
Styr- och kontrollsystem i stålverk	12,1
Oljelagringsprojekt	241,5

BITS sammanfattade en utvärdering av driftövervakningsprojekten i sin FAF 1991. Där sägs att de två projekten lett till att Zimbabwe fått ett modernt och enhetligt system för styrning av produktion, överföring och distribution. Det ger mindre nättförluster och färre driftavbrott. Produktionsresurserna utnyttjas bättre. Men det behövs mera utbildning för att systemen skall fungera.

När det gäller tekniskt samarbete har BITS inte varit engagerat med sådant i Zimbabwe, utan det är dels de internationella kurserna och dels managementstöd till SWEDFUND projekt som ligger bakom siffrorna i tabell 2. Zimbabwe sände under femårsperioden 86/87 till 90/91 sammanlagt 117 deltagare till de internationella kurserna. De sammanlagda kostnaderna för dem var cirka 7 miljoner kronor. Vidare har svenska konsulter utnyttjats av Världsbanken för insatser i Zimbabwe inom ramen för BITS konsultfonder till en sammanlagd kostnad av ca 4 miljoner kronor.

Inom ramen för SWEDFUND projekt kunde BITS ställa gåvomedel till förfogande för managementstöd. Projekten sammanfattas under avsnittet om SwedeCorp nedan. Budgetåret 91/92 fick BITS och SwedeCorp i uppdrag att bereda samarbete för ca 10 miljoner kronor. BITS besökte Zimbabwe 27/3 till den 1/4 för att informera om och utröna förutsättningsarna för tekniskt samarbete (Reserapport BITS 92.04.01). Reserapporten beskriver tre akuta problem för landets utveckling; vatten- och livsmedelsförsörjning i torkdrabbade områden, vattentillförsel till de större städerna och fullföljande av det ekonomiska reformprogrammet. Samtalen med samarbetsparter och givare ledde till att följande områden identifierades för insatser:

1. Det ekonomiska reformprogrammet (svensk expertis i samverkan med UNDPs stöd till reformprogrammet).
2. Luftfart och flygtrafiksäkerhet. Department of Civil Aviation har tidigare haft erfarenhet av samarbete med konsultföretaget Swedavia genom stöd SIDA lämnat inom landramen.
3. Vattenförsörjning och hydrologi. Reserapporten indikerar två huvudområden som skulle kunna leda till BITS insatser, beroende på hur förfrågan från de zimbabwiska myndigheterna ser ut.
4. Energi. Vid besöket indikerade Energiministeriet intresse för samarbete

- inom flera områden, t.ex. energisparande, management, konsultstudier.
5. Miljö. Vid besöket framförde Miljöministeriet önskemål om stöd avseende personalutbildning, hantering av fast avfall, gruvmiljö, luftföroreningar och industrimiljö. Ministeriet ämnade återkomma med framställning.
 6. Post och Tele. PTC framförde vid besöket önskemål om tekniskt stöd för införande av postnummer, postgiro, och utbildning. På telesidan hänvisade BITS till Världsbankskredit och med det möjligheter att komplettera med tekniskt bistånd från BITS.
 7. Standardisering och kvalitetsstyrning. Även på standardiseringsbyrån fanns behov av personalutbildning mm och man välkomnade möjligheten att återkomma till BITS med konkreta önskemål.
- BITS reserapport behandlar också SIDA:s och SwedeCorps verksamhet i landet. Den betonar behovet av nära samordning med SIDA och SwedeCorp, t.ex. avseende område 5 och 7 ovan.

SAREC

SAREC's forskningssamarbete med Zimbabwe inleddes 1981 med stöd till planering och upprättande av Zimbabwe Institute of Development Studies (ZIDS). Under 1982 anslags planeringsmedel till universitetet och det ledde till två större biologiska forskningsprojekt. Beredningen har därefter fokuserats på hälsoforskning och senare på teknisk forskning. Samtliga projekt har syftat till att utveckla och stärka forskningsmiljöer genom en omfattande satsning på forskarutbildning. (SAREC Insatspromemoria 91.05.17).

Det totala bilaterala stödet genom SAREC uppgick från 1981 till 1989/90 till cirka 40 miljoner kronor. Den senaste tvåårsperioden 1990/91 till 1991/92 omfattade ramen för forskningssamarbetet med Zimbabwe 17,3 miljoner kronor. Samarbetet omfattar elva universitetsinstitutioner samt stöd till universitetsbiblioteket, ZIDS, nationalarkivet, fiskeriforskningsinstitutioner samt jordbruksdepartementets forskningsavdelning. Utöver anslagen inom denna ramen erhåller institutioner i Zimbabwe stöd över andra program. Inom det så kallade PASS-programmet utgår 500 000 kronor per år till stiftelsen "Southern Africa Political Economy Series" och inom skogs- och miljöprogrammet har SAREC tagit beslut om 9 miljoner kronor över en treårsperiod till ett forskningsprogram vid Forestry Commission.

Målsättningen för SAREC:s stöd har varit att stärka och utveckla forskningskapacitet inom områden av central betydelse för landet. Trots olika administrativa tillkortakommande i Zimbabwe pekar SAREC (op.cit) på en rad positiva effekter. Den omfattande satsningen på hemmabaserad forskarutbildning har visat på klara fördelar jämfört med långtidsutbildning utom landet och har varit stilbildande för andra givare. Stödet har också bidragit till att bygga upp flera laboratorier — t.ex. inom limnologi,

markvetenskap, bioteknik, gruvteknik och arkeologi — som blivit betydelsefulla resurser för forsknings- och utredningsarbete (förutom nyttan inom respektive projekt).

SIDA.

Det framgår av tabell 1 att biståndet genom SIDA är den absolut största delen av samarbetet med Zimbabwe. Översikten nedan sammanfattar den beskrivning som ges i Prop 1991/92: 100 Bilaga 4. Landramen står för en betydande del av biståndet (jämför tabell 1). Nedan visas hur anslagen fördelas på sektorer och instrument under tre budgetår:

Tabell 3. Landramar till Zimbabwe (utbetalningar, miljoner kronor)

	83/84	87/88	90/91
Hälsovård	33	32	17
Undervisning	37	47	55
Förvaltningsbistånd	—	24	28
Transporter	—	16	33
Personal och konsultfond	17	4	2
Importstöd/varubistånd	36	50	13
Summa	123	173	147
(Anslag)	125	160	200

OBS. Tabellen innehåller inte redovisning av ingående och utgående reservationer, vilket gör att skillnaden mellan anslag och utbetalda medel kan få en annan dignitet än de egentligen har.

Källa: Regeringens budgetproposition, respektive år, bilaga 4.

Sektorprogrammet inom *hälsovård* har bl a inriktats på primärvård. En nationell vaccinationskampanj har förbättrat läget avseende mässling och polio. Sektorprogrammet har även innehållit förvaltningsstöd och byggande av en vårdskola. Delinsatser avser vatten och sanitet, mödravård, nutrition och handikapprehabilitering. Dessutom utgår särskilt stöd för bekämpande av AIDS.

Undervisningsstödet har använts för att bygga och utrusta primärskolor på landsbygden, särskilt i eftersatta områden. Sektorstödet har också använts för att ta fram utbildningsmaterial inom sekundärskolan och till att utbilda lärare i tekniska ämnen.

Från 1985 utgör *förvaltningsbiståndet* en egen sektor. Det avser organisationsutveckling inom förvaltningsapparaten, utbildning och statistiksamarbete. Insatser görs för att stärka folkligt deltagande på lokal nivå och det innehåller kvinnoinriktade verksamheter. Flera svenska institutioner har långsiktiga samarbeten inom programmet, t.ex. SIPU, SCB, RRV, Boverket och Kommunförbundet.

Transportstödet omfattar tekniskt bistånd för vägunderhåll, utbildning och bilbesiktning samt övervakning och kontroll av vägbyggen. En delinsats avser byggande av landsbygdsvägar med arbetsintensiva metoder.

Personal- och konsultfonden används för lönepåslag för svensk personal som direktanställs i Zimbabwe's förvaltning. Det avser ett tiotal personer per år. En viktig komponent syftar till att stärka finansförvaltningen. Importstödet, eller varubiståndet motiveras av bristen på utländsk valuta och landets ekonomiska beroende av Sydafrika. En varierande del är bundet till upphandling i Sverige, men 1991/92 var återflödet ca 75 %. Det har använts för uppköp av lastbilar, vattenborrar, papper, kullager, stål, tryckeriutrustning, kemiska produkter, m. m.

En betydande del av stödet går även *utanför landramen* (jämför tabell 2), såsom SADCC-insatser (särskilt inom transportsektorn och på energiområdet), flyktingbistånd, stöd till kvinno- och kulturprojekt samt projekt till stöd för demokrati och mänskliga rättigheter. Ett tjugotal enskilda organisationer får stöd för verksamhet i Zimbabwe, t ex med volontärer.

SwedeCorp

När SwedeCorp bildades 1991 hade de ingående organisationerna skilda erfarenheter av Zimbabwe. SWEDFUND hade tre jointventureföretag i landet (för produktion av sprängämnen, spritkök och fotogenlampor mm, och en smidesverkstad), IMPOD hade länge arbetat med produkter och företagare från Zimbabwe och hade tillsammans med de nordiska systerorganisationerna ett regionkontor i Harare. SIDA's industribyrå hade däremot ingen verksamhet i Zimbabwe.

Omedelbart efter det att SwedeCorp bildades valdes ett antal länder ut för proaktivt samarbete, dvs organisationen initierar samarbete och bygger upp verksamhet med ett program bestående av en kombination instrument. Zimbabwe ansågs som lämpligt för ett sådant arbetssätt och styrelsen fattade beslut om "proaktivt arbetssätt". Under hösten 1991 genomfördes en resa för att diskutera tänkbara insatser (10–11/9) och ytterligare en resa den 4–7/3 1992 (Reserapporter Zimbabwe resp datum). Detta ledde till att följande områden identifierades:

- Zimbabwe Stock Exchange
- Inflationsredovisning
- Zimbabwe Investment Centre
- Verktysverkstad
- Managementutbildning
- Industriell miljövård
- Systerindustriprojekt
- Återförsäkringsbolag

SwedeCorp handläggare avser tillbringa några veckor i Zimbabwe under hösten 1992 för att bearbeta dessa idéer och utforma ett program. Detta avses sedan presenteras för styrelsen före årsskiftet 1992/93.

Styrning och samordning av biståndet.

Under genomgången av mål och motiv för samarbetet med Zimbabwe konstaterade jag att målen var tydligt och klart uttryckta i budgetpropositionerna (med undantag av det senaste året och vad gäller det bredare samarbetet). På vad sätt har de då omsatts i praktisk handling?

Den största delen av biståndet till Zimbabwe går genom SIDA, via landprogrammet. Av det sammanlagda biståndet (enligt tabell 1) på 1 443 miljoner har 86 % gått över C2 anslaget. Av den återstående delen utgör u-krediterna det största beloppet, följt av SARECs verksamhet.

Beskrivningen av SIDA's arbete ovan visar att sektorprogrammen verkligen har karaktären av fattigdomsinriktat bistånd för att på skilda sätt förbättra levnadsbetingelserna för den afrikanska befolkningen. Importstödet och insatserna inom transportsektorn kan främst relateras till oberoendemålet. Särskilt inom transportsektorn har det varit viktigt att bidra till samarbetet inom SADCC för att minska Sydafrikas dominans i regionen.

En del av landramen har avsett modernisering av förvaltningen och BITS stöd har varit inriktat på energi. Det är förstås inte direkt fattigdomsrelaterat på samma sätt som sektorstöden inom undervisning och hälsovård, men det kan å andra sidan sägas vara viktiga element i att bidra till ekonomisk och politisk självständighet.

Figur 1. Användningen av styrinstrument inom biståndet till Zimbabwe.

	Har använts i: stor utsträckning	Uts utsträckning	Inte alls
Budgetprocessen			
Biståndspolitiska målen			
Myndigheternas verksamhetsområden			
Styrelsearbete			
Regeringsbeslut, uppdrag och direktiv			

Tyngdpunkten i biståndet har varit helt i linje med de intentioner som uttryckts av riksdag och regering via budgetprocessen. För övrigt har biståndsmyndigheterna vad jag förstår haft fria händer att initiera respektive reagera på insatsoförslag. SIDA redovisar sin verksamhet i anslagsfram-

ställningen, men som kapitel 4 visar förekommer det sällan någon dialog om innehållet i enskilda landsamarbeten. Däremot har UD och SIDA löpande kontakter. Inför nya landprogram utfärdar UD förhandlingsinstruktioner. Dessa bygger i sin tur på samrådsförfarande.

Vilka är då de styrinstrument som används? Figur 1 ovan anknyter till diskussionen i kapitel 4. Som vi ser är biståndet i sin huvudsak styrt genom medelstilldelningen via budgetprocessen, de biståndspolitiska målen och det sätt som dessa betonas i regleringsbrev, samt genom myndigheternas respektive verksamhetsområden.

Styrelsearbetet spelar en viss roll vad gäller BITS, SAREC och SwedeCorp. BITS styrelse fattar beslut om u-kreditärenden och har således tagit ställning till samtliga u-krediter i Zimbabwe. SARECs styrelse fattar beslut om landsamarbete och har behandlat programmet i Zimbabwe. SWEDFUND's styrelse beslutade om samriskprojekten, och SwedeCorp's styrelse har fattat beslut om proaktivt arbetssätt i landet. Men det är totalt sett mindre än 14 % av bistandsmedlen som varit föremål för styrelsebeslut. SIDA's styrelse behandlar visserligen de olika landprogram, men om styrelsen sammanträder ca 8 gånger per år och då skall behandla verkets anslagsframställning samt olika landprogrammen plus alla andra aktiviteter, så utgår jag från att diskussionen om ett land som Zimbabwe mera blir informativ än inriktad på substantiella beslut om samarbetets karaktär och inriktning.

Regeringsbeslut, uppdrag och direktiv har spelat en mycket liten roll. Det är först under det senaste året som detta styrinstrument använts, då BITS och SwedeCorp fick i uppdrag att bereda samarbete med särskilda medel under C3 anslaget. I jämförelse med landramarna och med de andra beloppen som förekommer är dessa 10 miljoner ett litet belopp. Det kan således inte sägas utgöra något väsentligt styrinstrument, och dessutom är det som sagt inte relaterat till något av de biståndspolitiska målen annat än vad som sagts ovan.

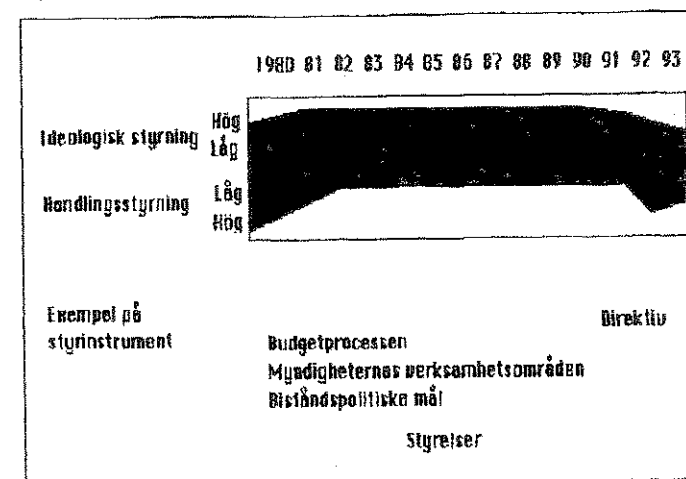
Om jag då återgår till de karaktäristika hos styrprocesser som diskuteras i kapitel 4 så visar detta att *styrmönstret* på det stora hela taget kännetecknas av beroende, om än inte i så stor utsträckning som på många andra program (styrelser står för beslut om en liten del av verksamheten trots allt) och dessutom ett relativt lågt deltagande (de olika myndigheterna agerar i stort sett inom ramen för sina respektive verksamhetsområden och har få kontakter sinsemellan, vilket dock ändrats under de senaste två åren).

När de gäller *styrobjekt* så visar beskrivningen att den ideologiska styrningen haft störst betydelse. Handlingsstyrningen kan sägas ha förekommit under två perioder; dels i inledningsfasen 1980 – 1983 då programmet initierades, förändrades från kortsiktigt till långsiktigt samarbete och sedermera byggdes upp, samt dels 1991/92 när regeringen genom det ovan nämnda uppdraget försöker styra mot ett bredare samarbete med hjälp av andra myndigheter än SIDA.

Men för övrigt är det genom att ange tydliga mål (social och ekonomisk

utjämning samt politisk och ekonomisk självständighet) och genom att återkommande repetera dessa som regeringen styr inriktningen på biståndet. Återkopplingen via budgetprocess och regeringsbeslut utgör då också en bekräftelse på att initiativen ligger i linje med dessa mål. Figur 2 sammanfattar diskussionen.

Figur 2. Styrning av biståndssamarbetet med Zimbabwe



Hur sker då samordningen mellan myndigheterna och mellan dem och UD? Beskrivningen av styrningen besvarar till en del frågan. Den visar på behovet av samordning. Så som verksamheten har sett ut under större delen av 1980-talet har det inte funnits några större behov av samordning. Myndigheternas verksamhetsområde och betoningen av något olika mål vad gäller BITS och SIDA har gjort att de så att säga varit samordnade med hjälp av standardiserade arbetsmetoder och produkter — för att återknyta till kapitel 4.

Men som beskrivningen av de olika myndigheternas område antyder finns det ett ökande behov av samordning. För det första finns det ett behov av samordning mellan SIDA och SAREC för kunskapsutbyte och jämförelse av erfarenheter. Det har alltid funnits och det fungerar bra med hjälp av de kontakter på handläggarnivå som finns i de två organisationerna.

För det andra finns det ett behov av samordning mellan BITS och SIDA. Det avser också kunskapsutbyte och jämförelse av erfarenheter. BITS har genom sitt besök i landet varit i kontakt med en rad myndigheter som haft erfarenhet av samarbete med SIDA. Det verkar som om det skulle kunna bli aktuellt att dessa lämnar förslag på insatser som involverar konsulter SIDA haft erfarenhet av (t.ex. 2 ovan under beskrivningen av BITS). I den

mån SIDA finansierat ungefär samma typ av stöd så bör BITS givetvis tillägna sig dessa erfarenheter.

För det tredje visar beskrivningen att BITS och SwedeCorp haft kontakter inom samma sektorer och med samma organ när de genomfört sina resor i Zimbabwe. Företrädare för båda myndigheterna har antagligen då informerat om respektive organisations arbetssätt och — antar jag — redogjort för möjligheterna att finansiera insatser. Så småningom leder detta till framställningar från de zimbabwiska organisationerna, och det är väl inte självklart var förfrågan då hamnar. Områdena som först och främst ligger i "gråzon" är, enligt min mening, industriell miljövård, gruvmiljö, standardisering och kvalitetsstyrning, managementutbildning, återförsäkringsverksamhet och stöd till investeringsorgan. De insatser jag här sett på idéstadiet skulle i princip kunna hamna på antingen BITS, SwedeCorp eller SIDA (förvaltningsbyrån). Problemet berör dock inte SIDA, som inte tagit några initiativ i riktning mot dessa områden.

Styrningen från regeringskansliet ger ingen vägledning. De nämnda insatserna faller inom respektive organisations naturliga verksamhetsområde. De biståndspolitiska målen ger ingen vägledning (utom att de nämnda insatserna är relativt perifera i förhållande till social och ekonomisk utjämning samt självständighet).

Hur sker då samordningen? Det viktigaste instrumentet är intressentmöten. Vid dessa informella sammankomster utbyter handläggarna från myndigheterna information om vad de gör och tänker göra. I den mån det finns risk för dubblerande arbete kan man uppmärksamma det här och ta initiativ för att fördela arbetet efter resurser (tid och finansiella möjligheter.) Men för att fungera bygger det på ett öppet utbyte av information och en fullständig redogörelse för vad man har för planer. Det bygger dessutom på att respektive handläggare kan representera sin organisation och "förhandla" med de andra deltagarna. Det är för tidigt att säga om dessa förutsättningar föreligger. På detta stadium verkar det inte vara så, åtminstone inte vad gäller SwedeCorp och BITS. Hade informationsutbytet fungerat hade det inte funnits så många överlappande initiativ som beskrivningen ovan visar.

Vad leder detta till för slutsatser? Kanske kan slutsatserna länkas till de olika faserna av biståndet till Zimbabwe. Den första uppbyggnadsperioden visar att det behövs en tydlig målangivelse och en direkt handlingsstyrning under en uppbyggnadsfas i biståndet. Den andra fasen visar att de tillgängliga styrinstrumenten kan fungera väl under en ganska lång tid och (troligtvis) med en mycket liten ansträngning i mening av att repetera mål och kontrollera att verksamheten ligger i linje med dessa mål. För det tredje visar det att styrningen under en förändringsfas troligtvis måste vara mera precist målorienterad än vad som varit fallet under senare år, och kanske behövs det också betydligt större inslag av handlingsstyrning — eftersom myndigheterna inte löser samordningsbehoven på egen hand. För det fjärde antyder beskrivningen att de begrepp som används i målstyrning måste vara klara och precisa, de bör inte överlappa varandra.

Den andra frågan som nämndes på sidan 5 var om insatserna givit några effekter som kan ställas i relation till målen. Målen för biståndet har under lång tid varit klara och entydiga, och aktiviteterna har varit utformade därefter. En av de sektorer som fått mest svenskt stöd under hela 1980-talet har varit undervisning. I biståndspolitiska termer har detta varit kopplat till målet "... att bidra till ekonomisk och social utjämning", så som diskuterades på sid 4 och 5 ovan. Skolväsendet i Zimbabwe var av traditionen inriktat på rikare områden och på städerna, och tillgången till rimlig utbildning har varit mycket ojämnt fördelad mellan folkgrupper. Det svenska biståndet har haft som syfte att ändra på detta förhållande. Detta är utgångspunkten. Vad har det då funnits för återföring av resultat i förhållande till målet?

I sin FAF för verksamheten 1992 — 95 lyfter SIDA fram tre insatsområden för en mera grundlig effektivitetsbedömning. Ett av dem är primärskoleundervisning i tre länder (Zimbabwe, Zambia och Guinea Bissau). Den grundas på bedömning av relevans, måluppfyllelse, kostnadseffektivitet och varaktiga effekter — kriterier som lyfts fram av SIDA självt. De är ju också helt rimliga som utgångspunkt för en resultatdiskussion. Vad säger då SIDA's FAF?

Om relevans säger den följande (sid 68): "Zimbabwe har minskad ekonomisk tillväxt och en stark befolkningsökning. Utvecklingsnivån är ojämn inom landet — det råder stora skillnader i levnadsstandard mellan modern och traditionell sektor och mellan landets olika delar. Undervisningssystemet är ojämnt och diskriminerar till förmån för de bättre ställda. Efter självständigheten har regeringen utökat landets skolväsen för att möta hela den ökande befolkningens behov av undervisning. Av Zimbabwes cirka 10 miljoner invånare går mer än 2,2 miljoner barn i 4 500 primärskolor. Den stora expansionen inom primär- och sekundärundervisning har krävt stora resurser.

Utbildningen av lärare har ökat för att tillgodose behoven för primär- och sekundärskolenivå. Dock saknar ännu ungefär hälften av lärarna lärarutbildning. Den snabba uppbyggnaden har ansträngt utbildningsresurserna och särskilt gynnat landets mer utvecklade delar. Mer resurser satsas på städernas barn än på landbygden. Även inom städerna finns vissa eftersatta områden och grupper, bl. a. de överbefolkade svarta förstäderna samt de handikappade. Stödet till undervisning är en högst relevant form av utvecklingssamarbete för att främja utvecklingen i Zimbabwe. Stödet ligger helt i linje med de svenska biståndspolitiska målen. I landets ekonomiska och sociala situation är givartöd berättigat och en avgörande förutsättning för att vidmakthålla undervisningens kvalitet".

Min kommentar till detta är att SIDA beskriver situationen väl. Det råder knappast någon tvekan om att stöd till undervisningssektorn kan bidra till "ekonomisk och social utjämning". Men jag vet inte om SIDA's stöd har haft någon effekt, eller om det varit utformat på ett sådant sätt att det är relevant i förhållande till målet. Diskussionen förs inte på ett sådant

sätt att sektorstödet egna, interna relevans sätts i centrum och det är ju rimligtvis det som SIDA bör redovisa.

Om *måluppfyllelse* sägs (sid 69): "Enligt avtalet om stöd till undervisningssektorn i Zimbabwe skall det främja områden och grupper som är eftersatta, främja kvalitet, relevans och kostnadseffektivitet inom undervisningen, samt stärka landets utbildningsadministration centralt och lokalt". Detta är i enlighet med Zimbabwes utvecklingsmål för undervisningssektorn. Studien (dvs SIDA's utvärdering som refereras i FAF) konstaterar att det i stort sett råder god överensstämmelse mellan SIDA's mål och programmets uppläggning, och att stödet formats i enlighet med de behov som regeringens ambition att utvidga och demokratisera undervisningen skapat. Dock har målet kostnadseffektivitet ej tillgodosetts. Studien riktar emellertid mer kritik mot den allmänna fragmentering som karakteriserar programmet. Det saknas övergripande strategiskt tänkande och en programfilosofi för hur de olika aktiviteterna kan koncentreras och koordineras. Utvärderingen slår fast att SIDA's stöd har bidragit väsentligt till de mycket betydande resultat som uppnåtts. Studien konstaterar att kvinnor och flickor dragit nytta av programmet.

Min kommentar till detta avsnittet är; för det första att det handlar mera om huruvida programmets mål är relevanta i förhållande till biståndets mål. Men samtidigt konstateras att stödet varit fragmenterat m. m., dvs det har inte varit utformat på ett sådant sätt att det har kunnat påverka de övergripande målen. Det är troligtvis också ett målformuleringsproblem, dvs sektorstödet har arbetat med för många och splittrade mål, och har därför haft begränsad möjlighet att påverka huvudmålet. Det är åtminstone den tolkning jag gör. För det andra sägs mycket lite om måluppfyllelse och det som sägs är tvetydigt. Ett mål har inte uppnåtts (kostnadseffektivitet) och för övrigt sägs att det är fragmenterat mm. Sedan sägs att det bidragit till betydande resultat. Men vilka dessa är och hur viktigt det är i förhållande till bristerna sägs inte. Läsaren får inget konkret svar på frågan om målen uppfyllts.

Låt oss då se vad som sägs om *kostnadseffektivitet* (sid 70): "Det svenska stödet till undervisningssektorn i Zimbabwe har under de senaste åren uppgått till ca 50 miljoner kronor per år. Huvuddelen av stödet (40 %) har gått till byggande av primärskolor samt bostäder och lokaler för skolpersonal. Den närmast största andelen består av läroplansutveckling och materialproduktion. Därutöver stöds central och regional planering. Under perioden 1981 - 89 kostade undervisningsprogrammet drygt 325 mkr vilket motsvarade ung 90 % av avsatt belopp. Under denna tid har SIDA renoverat 2 935 skolor (tillsammans med andra givare). Vidare har Zimbabwe med SIDA-medel byggt 248 "class-room blocks" och 433 lärarbostäder. 10 000 lärare har utbildats och 140 har tagit universitetsexamen. 5 000 laborationssatser och 1,5 miljoner bredvidläsningsböcker har producerats och distribuerats. Utvärderingen slår fast att Zimbabwes undervisning har en god intern effektivitet, mätt i elevers fullföljande av skolgång, klass 1 - 7 inom primärskolan. Det svenska stödet bedöms ha bidra-

git till denna positiva utveckling. Den interna effektiviteten inom primärundervisning i eftersatta områden och i sekundärskolan är dock lägre. Brist på material och utbildade lärare har kraftigt påverkat effektiviteten inom alla undervisningsstadier. Inom det nationella programmet som helhet konstateras att enhetskostnaden per elev inom primärskolan ökat något sedan självständigheten."

Vad kan man säga om redovisningen av kostnadseffektivitet? Kostnadseffektivitet måste uttryckas som en kvot. Det innebär att uttrycka en kostnad i kronor (dollar eller något annat kvantitativt mått på en kvot-skala) i förhållande till en effekt. Anslagsframställningen har inget mått på kostnadseffektivitet och visar inte heller några kvalitativa resonemang som kan föra i riktning mot en sådan bedömning. Det som står skrivet om brist på material och lärare antyder att den skrivande inte förstått vad kostnadseffektivitet är; ett tal som i sig är helt oberoende av eventuella bristssituationer. Det är också helt irrelevant att konstatera att enhetskostnaden per elev ökat - det kan betyda att kostnadseffektiviteten har ökat, men också att den sjunkit. Vi vet inte vilket - frågan om stödet varit kostnadseffektivt är inte besvarad.

Till sist bedömer SIDA *varaktighet* (sid 70): "Zimbabwestudien konstaterar att utländskt stöd till landet är relativt begränsat i jämförelse med stöd till många andra afrikanska länder. Sammantaget uppskattades utländskt stöd till Zimbabwe 1987 till 5 % av BNP (jämfört med 10 % till Botswana och 41 % till Moçambique). Trots detta har det utländska stödet stor strategisk betydelse. Av 59 låg- och medelinkomstländer har endast 15 % satsat mer på undervisning under 80-talet än Zimbabwe, vilket indikerar att det skulle vara extremt svårt för Zimbabwe att avstå större andel av sin budget till undervisning än de 19 % som gällt under 80-talet. Den ökade satsningen på utbildning har tårt hårt på resurserna vilket medfört stora brister i undervisningssystemet. Resursbristen hotar att underminera utbildningssatsningens effektivitet och genomförbarhet. Ett huvudproblem för landet är därför att vidmakthålla en rimlig undervisningsnivå med minimala resurser, särskilt på landsbygden och i marginella eller speciellt eftersatta områden. I landets ekonomiska läge kan man anta att minskat eller uteblivet givarestöd till undervisningen allvarligt skulle försämra dess kvalitet. Detta skulle framför allt drabba eftersatta områden och grupper."

Min kommentar till detta är först att fråga vad som menas med varaktighet. Som jag tolkar det innebär en bedömning av varaktighet att undersöka om den effekt insatserna haft kommer att kunna upprätthållas efter det att biståndet är avslutat. SIDA's argumentation ovan består av två delar; dels sägs att Zimbabwe inte är särskilt bistandsberoende jämfört med andra länder (vilket skulle tala för att man förmår vidmakthålla effekterna), dels sägs det att hela programmet hotas av resursbrist och att landets budget inte kan belastas med större anslag till undervisningssektorn (vilket skulle tala för att effekterna inte är varaktiga). Det finns med andra ord inget svar på frågan om varaktighet heller.

Vad kan man då säga om den här resultatredovisningen i sin helhet? Vet vi efter detta om undervisningsstödet i Zimbabwe bidragit till "ekonomisk och social utjämning". Ger den underlag för en meningsfylld *resultatstyrning* från regeringskansliets och riksdagens sida? Mitt svar på frågan är väl förutsägbart. För det första konstaterar jag att av 160 spalttrader är 80 % rent deskriptiva avseende Zimbabwes utbildningssystem, biståndet till landet och vad projektet levererat (vad man brukar kallar för "aid delivery"). För det andra, SIDA knyter ingenstans an till att redovisa resultat i förhållande till de mål som etablerats för biståndet till Zimbabwe. För det tredje, av de fyra frågor som SIDA själv ställt upp besvaras två inte alls och de andra enbart bristfälligt. Framställan kan inte ligga till grund för beslut om dessa skall grundas på resultat.

Nu är detta det bästa av resultatredovisning i budgetsammanhang som presenterats under de 12 år biståndet till Zimbabwe pågått. Ingenting som är tillnärmelsevis så utförligt har redovisats av SIDA tidigare. Visserligen har BITS presenterat en FAF, som innehöll den sammanfattning av en utvärdering av (två) u-krediter som presenterades ovan (under avsnittet om BITS). Den säger dock ingenting om måluppfyllelse vad gäller oberoende och tillväxt – men väl om projektmålet (där är den klarare än SIDA's FAF).

SAREC redovisar sina mål enligt vad som skrivits om det biståndet ovan, men inte heller där kan det relateras till de biståndspolitiska målen. För att ge en uppfattning om hur omfattande resultatredovisningen är kan påpekas att jag i texten ovan sammanfattat resultaten och förkortat texten med ca 50 %. Det redovisas inte med mer än 10 rader (jmf sid 6 och 7).

Det är följaktligen relativt klart att budgetprocessen inte kanaliserar någon information om resultat på sektornivå, landprogramnivå eller i om enstaka projekt. I den mån riksdag och regering fattar beslut på grund av uppnådda resultat får de den informationen från andra källor. Men fallstudien har också visat att de övergripande målen legat fast hela 80-talet. Jag vill mena att medelstilldelning har skett på basis av att målen för biståndet till Zimbabwe har verkat bra och det framgår också att medel har förbrukats så som avsett – men resultaten har man inte vetat något om.

Man skulle kunna ställa en hypotes att omläggningen av målen är en typ av signal om att regeringen nu vill styra mot nya mål eftersom de gamla inte uppnåtts, men så länge man fastställer (a) att de nya målen egentligen gällt hela tiden, och (b) att samma insatser avses rymmas inom de nya målen, och (c) det faktiskt inte finns någon information åt vare sig det ena eller andra hållet – måste den annars ganska rationella hypotesen avfärdas.

Slutligen, jag vill inte förringa svårigheten med resultatredovisning. Det är lätt att vara kritisk, men det är svårt att på ett godtagbart sätt prestera resultat i förhållande till så övergripande mål som dessa. I huvudtexten förs ett mera allmänt resonemang om dessa frågor. Det finns dock ingen anledning att dölja hur stora bristerna är i den resultatredovisning som nu sker; det kan antingen leda till att kraven dimensionernas realistiskt efter organisationernas förmåga, eller att man finner sätt att stärka systemen för

återföring av resultat. Man måste dock ha en klar uppfattning om de skilda alternativens gångbarhet och det får man inte om lever i tron att det finns en ganska väl fungerande resultatredovisning i förhållande till regering och riksdag.

Lista över intervjuer:

Olle Arefalk, SwedeCorp
Bo Dan Bergman, SwedeCorp
Marika Fahlén, BITS
Gabiella Lindholm UD/U2
Gunilla Olofsson, BITS
Eva Nauckhoff, SIDA
Rolf Carlman, SAREC

Lista över dokumentation:

Regeringens budgetproposition åren 1979/80 till 1991/92
Bistånd i en föränderlig värld. SIDA's verksamhet 1992 – 95
BITS fördjupad anslagsframställning för budgetåren 1992/93 – 1994/95
BITS reserapport Botswana och Zimbabwe 92.04.01
SwedeCorp reserapport Zimbabwe 10 – 11 sep 1991
SwedeCorp reserapport Zimbabwe 4 – 7/3 1992
SwedeCorp FAX till svenska ambassaden i Harare 92.06.03
SAREC Insatspromemoria 1991.05.17. Fortsatt stöd till forskningssamarbete med Zimbabwe.

Bilaga 5.1

Svenskt bistånd till infrastruktur –
tabeller

Tabellerna avser utbetalningar till infrastruktur från **SIDA** och **BITS** under 1990/92. De siffror som redovisas för BITS u-krediter avser kreditens totala belopp och inte enbart gåvoelementet.

TABELL 1: Totala utbetalningar fördelat på sektorer.

DEL- SEKTOR	energi	vägar	annan transport	telekom- munkationer	vatten och sanitet	bostäder	miljöför- bättringar
BITS u-krediter	861,6			1358,7	55,1		51,5
BITS Tekniskt samarbete	193,8		17,4	14,3			43,7
SIDA	436,5	270,7	225,2	152,2	423,7	140,8	36,6