

Zennar Wohlgemuth

Riksrevisionsverket

- för effektivitet i statsverksamheten



ANALYS AV SIDA

-revisionsrapport

RIKSRÄVISENINGSVERKET
Revisionsavdelning 1
Sektor Utland

REVISIONSRAPPORT
1974-10-25

Dnr 1973:18

A N A L Y S A V S I D A



Generaldirektören och chefen för
styrelsen för internationell
utveckling

Ert tjänsteställe, handläggare

Ert datum

Er beteckning

RRV tjänsteställe, handläggare

Revisionsrapport med analys av SIDA

Som ett led i förvaltningsrevisionen av styrelsen för internationell utveckling (SIDA) har riksrevisionsverket (RRV) genomfört en analys av biståndsmyndigheten SIDA.

./.

Revisionsrapporten översändes härmed. Kontaktgruppen på SIDA har under projektets gång tagit del av rapportutkast och diskuterat dem med RRVs projektgrupp.

I revisionsrapporten har RRV tagit upp vissa problemområden inom ramen för SIDA:s biståndsverksamhet. Dessa har i synnerhet anknytning till SIDA som administratör och producent av biståndet.

Analysen har främst inriktats på att granska hur SIDA ger uttryck för statsmakternas intentioner när det gäller att fördela biståndsmedlen, planera biståndsinsatserna samt omsätta planerna i biståndsproduktionen genom sin organisation. Granskningen har således koncentrerats kring SIDA:s förvaltning av biståndsmedlen i enlighet med de biståndspolitiska målangivelserna.

Den av RRV genomförda analysen är avsedd att, såsom all förvaltningsrevision, ge impulser till vidareutveckling. De bedömningar som görs och de rekommendationer som ges skall ses i detta perspektiv. RRV är väl medvetet om de särskilda svårigheter som präglar SIDA:s situation. En starkt och snabbt ökande biståndsvolym skapar givetvis problem i en komplicerad verksamhet som denna, om vilken man inte haft någon tidigare erfarenhet i statsförvaltningen.

Tillväxttakten i biståndsanslaget har föranlett RRV att särskilt uppmärksamma vissa problem som biståndsmyndigheten med anledning av detta kan komma att ställas inför under den närmaste framtiden. Sålunda har RRV ställt frågan om hur SIDA skall kunna behålla och förbättra sin kvalitativa kapacitet inför de krav som kommande anslagshöjningar kommer att ställa. Den information beträffande inriktningen av verksamheten och utnyttjandet av SIDA:s administrativa resurser som f n finns att tillgå erbjuder dessvärre inte något helt tillfredsställande underlag för en sådan bedömning. De utredningar som RRV gjort i samarbetet med SIDA tyder dock på att vissa förändringar i inriktningen av verksamheten och i beslutsgången skulle kunna möjliggöra för SIDA att administrera ett allt större sakanslag vid bibehållen administrativ resursinsats.

Vad gäller det länderdestinerade biståndet skulle den administrativa resursinsatsen sannolikt kunna begränsas, om man inriktar sig på en successivt ökad satsning på programbistånd och följaktligen färre och större insatser samtidigt med en koncentration till SIDA:s programländer och en minskning av antalet mottagarländer utanför denna krets. Detta skulle ligga i linje med statsmakternas intentioner beträffande inriktningen av verksamheten mot programbistånd.

Tyngdpunkten vid biståndsmedlens fördelning skulle då förskjutas mot en mer strikt tillämpning av länderprogrammeringsprincipen i stället för som nu synes vara fallet mot ämnessektorer. Det f n stora antalet delsektorer inom varje huvudsektor kan förmodas ha ett visst inflytande i insatssplittrande riktning. För att ytterligare markera inriktningen på stora insatser koncentrerade till programländerna, torde organisatoriska förändringar behöva göras i form av en anpassning av organisationen till en mer renodlad form av länderprogrammering. En tänkbar väg vore att inrätta länderbyråer eller landansvariga befattningshavare med nuvarande sektorbyråer som stödfunktioner. En ökad decentralisering från hemmamyndigheten SIDA till biståndskontoren i programländerna i form av en mer långtgående delegering av arbetet med insatsplanering och uppföljning anser RRV också verksamhet skulle kunna bidra till en sådan koncentration och renodling av länderprogrammeringsprincipen.

Det ej länderdestinerade biståndet genom SIDA kunde med fördel samordnas med det multilaterala för att därigenom möjliggöra en enhetlig prövning av all bidragsverksamhet till internationella organisationer.

Striktare regler vid utkontraktering av biståndsuppdrag till olika FN-organ borde medge en ökad delegeringsgrad, särskilt under planeringsfasen, i syfte att begränsa administrationskostnaderna.

Beträffande SIDA:s planering finns ett klart behov av att bättre utreda biståndsländernas mottagningskapacitet och att i planeringsdokumenten, vid sidan av allmänna redogörelser för möjliga insatsområden, utförligare precisera den av SIDA valda handlingslinjen.

RRV har i föreliggande rapport ägnat relativt stort utrymme åt mål- och uppföljningsfrågor. En väsentlig förutsättning för SIDA:s verksamhet torde enligt RRV:s mening vara upprätthållandet av en hög biståndsvilja bland medborgarna. Denna biståndsvilja är sannolikt beroende av bl a uppföljning, utvärdering och information om uppnådda resultat i biståndsverksamheten.

RRV vill därför understryka vikten av att SIDA själv ingående analyserar direktiv och andra uttalanden från statsmakterna och med ledning av detta dokumenterar en biståndspolicy. Detta är utan tvivel en förutsättning för att en diskussion om biståndsinriktning samt organisations- och kapacitetsproblem skall kunna föras på någorlunda fast grund.

RRV har i sin rapport försökt lyfta fram väsentliga problemställningar och ge rekommendationer inom områden där det enligt verkets mening finns utrymme för förbättringar. Det är RRV:s förhoppning att SIDA skall finna att förslagen i revisionsrapporten skulle kunna ge upphov till åtgärder ägnade att öka effektiviteten i biståndsverksamheten.

RRV hemställer att styrelsen före den 1 mars 1975 inkommer med yttrande över vad som anföres i rapporten.

Detta ärende, om vilket RRV:s styrelse orienterats, har handlagts av avdelningschefen Ivarsson i närvaro av revisionsdirektören Lindståhl samt byrådirektören Brenner, föredragande.

På riksrevisionsverkets vägnar

Sven Ivar Ivarsson

Sven Ivar Ivarsson

Rune Brenner

Rune Brenner

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

=====

Kap 0	Sammanfattning	0:1
Kap 1	Förvaltningsrevisionens syften och former	1:1
1.1	Tidigare revisionsprojekt och analysen av SIDA	1:1
1.2	Revisionsområdet	1:2
1.3	Analysens syfte och uppläggning	1:4
Kap 2	SIDAS uppgifter och organisation	2:1
2.1	SIDAS uppgifter	2:1
2.2	SIDAS organisation	2:4
2.2.1	SIDA-S (hemmamyndigheten)	2:5
2.2.2	SIDA-F (biståndskontoren)	2:8
2.3	Systembeskrivning av SIDA	2:11
2.4	Aktuella utredningar om SIDA och biståndet	2:14
2.5	Kommentarer till SIDAS organisation	2:16
Kap 3	Motiv och mål för biståndet	3:1
3.1	Statsmakternas motiv	3:1
3.2	Statsmakternas mål	3:2
Kap 4	Målanalys	4:1
4.1	BPM som styrande mål	4:1
4.2	Statsmakternas utvecklings- och biståndsteori	4:4
4.3	Utvecklingseffekt och biståndets effekter	4:12
4.4	Utgångspunkter för SIDA-analysen	4:25
Kap 5	Biståndsproduktion	5:1
5.1	Avtalat och förvaltad bistånd	5:4
5.1.1	SIDA-administrerat resp delegerat bistånd	5:4
5.1.2	Länderdestinerat resp ej länderdestinerat bistånd	5:5
5.1.3	Biståndets fördelning på ämnessektorer	5:12
5.1.4	Antalet avtalade och förvaltade insatser	5:14
5.1.5	Olika typer av insatser	5:19
5.2	Kommentarer och slutsatser	5:23
Kap 6	Biståndets administrativa resurser	6:1
6.1	Administrationskostnad i förhållande till biståndet	6:2
6.2	Administrativ resursinsats	6:5
6.2.1	Relationen prestationer/administrativ resursinsats	6:6
6.3	Kommentarer och slutsatser	6:8
Kap 7	Biståndsplanering	7:1
7.1	Översiktlig beskrivning av planeringssystemet	7:1
7.2	Beskrivning av de enskilda planeringsdokumenten	7:4
7.2.1	Totalnivån	7:4
7.2.2	Land/sektornivån	7:5
7.2.3	Insatsnivån	7:13
7.3	Kommentarer och slutsatser	7:16
7.3.1	Enskilda dokument och beslut	7:16
7.3.2	Principiella synpunkter på planeringssystemet	7:27
Bil 1	Textutdrag	
Bil 2	Tabeller	
Bil 3	Förkortningar (sid 5:8)	

0 ANALYS AV SIDA - EN SAMMANFATTNING

Föreliggande "Analys av SIDA" syftar till att ge en översiktlig bild av biståndsmyndigheten SIDA genom att belysa områden som myndighetens organisation och mål, biståndsmedlens användning och utveckling samt biståndets administration och planering. Avsikten är således i första hand att försöka ringa in problem som rör själva biståndsmyndighetens sätt att arbeta. RRVs synpunkter och rekommendationer är att betrakta inte som lösningar på identifierade problem utan som uppslag till förbättringar. Den vidare utvecklingen av dessa uppslag förutsätts ske på SIDA.

0.1 Sammanfattande synpunkter

Organisation

Under budgetåret 1971/72 infördes en ny organisation på SIDA i avsikt att anpassa den formella strukturen till den faktiska verksamheten med planering och förvaltning av biståndsinsatser. De tidigare tre avdelningarna för tekniskt respektive finansiellt bistånd och för administration avskaffades och ersattes med en förstärkt direktion i centrum av ett antal s k frälsarkransorganiserade byråer: fyra sektorbyråer, en länderbyrå samt fem administrerande byråer.

Statsmakterna har sedan länge förordat en koncentration av biståndet till huvudmottagarländerna enligt den s k länderprogrammeringsprincipen. Den relativt självständiga ställning gentemot länderbyrån som sektorbyråerna erhållit i den nya organisationen synes emellertid inte skapa tillräckliga förutsättningar för en konsekvent tillämpning av denna princip.

SIDAs övergripande planering har under senare år i hög grad förbättrats genom införande av biståndsprogram, sektorstrategier och metodhandbok. Den synes emellertid ännu inte ha slagit igenom i tillräckligt stor utsträckning på insatsplaneringen inom framförallt beredande sektorbyråer. Nuvarande organisation förefaller därför återspegla en något obestämd uppfattning om den centrala styrningen av verksamheten. Detta får emellertid inte undanskymma det faktum att den stora ansträngningen SIDA lagt ned på omorganisationen i och för sig lett till betydande förbättringar i styrningen.

Fr o m budgetåret 1968/69 genomförde SIDA också en successiv utbyggnad av biståndskontoret (BK) i huvudmottagarländerna. Antalet SIDA-utsända tjänstemän vid BK ökade under perioden från 8 till 62. Avsikten med BK är bl a att avlasta hemmamyndigheten från delar av planeringsarbetet och förvaltningen av biståndet. Någon påtaglig arbetslättning inom framförallt insatsplanering och uppföljning synes emellertid inte BKs expansion ha medfört för hemmamyndigheten. Detta

kan ha berott på att den decentralisering av arbetsuppgifter som åtgärden syftade till inte följts av motsvarande delegering av beslutsrätt. Enligt RRVs mening borde beslutet om den betydande satsningen på BK ha föregåtts av en mer djupgående utredning.

Motiv och mål för biståndet

Statsmakternas uttalanden om motiv och mål för biståndet är textmässigt av mycket stor omfattning. I olika sammanhang har försök gjorts att ur detta material ta fram och systematisera enhetliga biståndspolitiska principer. SIDA:s försök att i dokumenterad form klargöra eller tolka det biståndspolitiska målet (BPM) har emellertid trots en hög ambitionsnivå inte varit tillräckligt fullständiga. RRV har därför funnit det angeläget att i föreliggande analys relativt ingående diskutera målfrågorna i syfte att initiera en måldiskussion på SIDA.

RRV har valt att som ett exempel på utgångspunkt för en målanalys systematisera olika mål och handlingsriktlinjer i ett antal sk målelement, som tillsammans utgör det biståndspolitiska målet BPM. Av denna analys har framgått att såväl biståndsmålet om högsta möjliga utvecklingseffekt som olika riktlinjer för biståndets utformning ofta formulerats vagt av statsmakterna och i viss utsträckning framstår som motstridiga. Statsmakternas riktlinjer för olika delar av statsverksamheten har ofta generell karaktär, vilket gör att styrinformationen till myndigheterna inte alltid blir klar och entydig. Det finns givetvis många skäl bakom statsmakternas målformuleringar, som RRV inte har anledning att pröva. RRV vill emellertid understryka att detta inte fritar myndigheten från uppgiften att konkret tolka direktiven och redovisa detta i dokumenterad form. Utan en sådan tolkning av statsmakternas intentioner, kan myndigheten inte arbeta rationellt.

Att SIDA redovisar en sammanhållen strategisk diskussion med egna ställningstaganden får sålunda anses vara ett rimligt krav. Därvid bör självfallet dokumenteras olika åtgärdsalternativ och de kriterier som ligger till grund för bedömningen av dessa med hänsyn till skillnader i biståndseffekter och till kostnader för att överföra biståndet.

En lämplig utgångspunkt för en sådan strategiformulering synes vara att söka isolera och systematisera de för biståndet specifika förändringseffekterna och hur dessa varierar med olika handlingsparametrar eller biståndsformer. Sambandet mellan biståndsgivarens handlingsparametrar och olika förändringseffekter bör därefter utredas. Med ledning av detta borde det vara möjligt att fastställa en principiell handlingslinje för urval av insatstyper och samarbetsformer med biståndsmottagaren. Ett förslag till hur en sådan effektdiskussion skulle kunna föras lämnas i målanalysens avsnitt 4.3.

Biståndsproduktion

Den via FNs fackorgan och andra organisationer utkontrakterade eller SIDA-delegerade verksamheten har under senare år ökat starkt. Numera överstiger den utkontrakterade verksamheten den rent bilaterala SIDA-administrerade delen av SIDA:s totala bistånd.

En trolig förklaring till denna utveckling synes vara att de stora anslagsökningarna ställt anspråk på SIDA:s administrativa kapacitet i en sådan utsträckning att myndigheten för att lösa problemen i allt högre grad delegerat biståndet till andra organisationer. Det torde snarare vara detta motiv än strategiska överväganden om lämpligaste distributionskanal för biståndet som gett upphov till nuvarande förhållanden.

Enligt vad som nedan framgår synes emellertid den av SIDA upplevda kapacitetsbristen till stora delar vara en funktion av att inriktningen av biståndet alltsedan SIDA:s tillkomst varit alltför splittrad. Utrymme för ökad kapacitet torde därför förmodligen kunna ha sökts i en successiv anpassning av biståndsinriktningen till den ökande anslagsvolymen i form av t ex förenklade samarbetsformer, ökad koncentration till länder och sektorer samt större insatser.

Det länderdestinerade biståndet utgör över 80 procent av den totala biståndsvolymen genom SIDA. Av detta länderdestinerade bistånd har merparten eller ca 80 procent koncentrerats till ett tiotal s k huvudmottagarländer. Utanför denna länderkrets har emellertid SIDA under åren sedan biståndsmyndighetens tillkomst samarbetat med totalt över 40 länder. Varje år har utbetalningar gjorts till 20-25 länder utanför huvudmottagarkretsen. De flesta av dessa icke-huvudmottagare har mottagit förhållandevis små biståndsbelopp.

Omfattningen av detta samarbete med olika länder kan till viss del förklaras av SIDA:s familjeplaneringsinsatser och enskilda organisationers biståndsverksamhet. Vissa smärre insatser i form av pilot- eller pionjärprojekt har sannolikt varit nödvändiga för utveckling av verksamheten. Rent principiellt torde det emellertid kunna ifrågasättas om det ur biståndsteknisk eller biståndsadministrativ synvinkel är motiverat med en spridning av insatserna på ett så stort antal länder.

Det ej länderdestinerade biståndet är exempel på SIDA-delegerad verksamhet. Detta utgår i form av bidrag till de internationella organens olika program och är som delegerad verksamhet jämförbart med länderdestinerade utkontrakte-

ringar i form av samfinansieringar och multibiinsatser. SIDA:s roll är i detta sammanhang närmast att genom bidrag finansiera delar av programmen och i kraft härav utöva ett medinflytande på den mottagande organisationens policy. Ur denna synvinkel överensstämmer det ej länderdestinerade biståndet i princip med det multilaterala biståndet till de internationella organisationerna, som UD administrerar.

Det torde enligt RRV:s mening vara en fördel om en klar boskillnad kunde göras mellan å ena sidan principiellt likartat bistånd i form av bidrag till internationella organisationer och ej länderdestinerat bistånd och å andra sidan länderdestinerat bistånd. Det finns skäl som talar för att ge samtliga Sveriges bidrag till internationella organisationer en enhetlig prövning genom att besluten fattas av en och samma instans.

Fördelningen av biståndet på ämnessektorer uppvisar sedan några år en jämn och stabil utveckling. De sex huvudsektorer (hälsovård med familjeplanering, landsbygdsutveckling och livsmedelsförsörjning, undervisning, humanitärt bistånd, vatten- och kraftförsörjning samt industri-
bistånd) som utvecklats under de senaste åren tar i anspråk 15-20 procent vardera av biståndsutgifterna genom SIDA.

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

Tendenser finns till en ökning av antalet delsektorer. En sådan utveckling kan antas även leda till en icke önskvärd uppdelning av insatserna i små insatser.

Enligt RRV:s mening medför den ämnesvisa fördelningen av biståndsmedlen risker för att inriktningen av biståndet på mottagarcentrerad länderprogrammering kan motverkas liksom även sektorkoncentrationen och en konsekvent övergång till programbistånd.

I SIDA:s statistik lämnas för närvarande inga uppgifter som medger en fullständig studie över utvecklingen av antalet avtalade och förvaltade insatser. Vissa bearbetningar av befintligt material gör emellertid att allmänna tendenser kan spåras.

Sålunda har antalet förvaltade insatser i det länderdestinerade biståndet ökat från ca 90 till 230 insatser under perioden 1965/66-1971/72. 70 procent utgörs av insatser under 5 mkr. Detta svarar mot ca 10 procent av biståndsvolymen. Förhållandevis små insatser kan alltså sägas ta

i anspråk en väsentlig del av SIDA's administrativa kapacitet.

Anslagen till biståndsverksamheten förväntas fortsätta öka starkt. Med hänsyn till detta vill RRV göra SIDA uppmärksam på vilka konsekvenser det kan medföra för SIDA's personella resurser om de mindre insatserna i fortsättningen erhåller lika stort utrymme som hittills.

RRV föreslår också att SIDA's statistik byggs ut till att ge bättre underlag för kapacitetsstudier och strategiska överväganden om biståndsinriktningen. Brister har särskilt iakttagits i redovisningen av antalet insatser, gruppering av insatser i storleksordning, fördelning av insatser på länder och ämnesområden samt typindelning av insatser i kapacitetsdimensionerande syfte.

Biståndets administrativa resurser

För att ge en rättvisande bild av utvecklingen av SIDA's egna administrationskostnader, bör man till de belopp som redovisas på myndighetsanslaget också lägga kostnaden för SIDA's biståndskontor, planeringsmedverkande konsulter och andra poster i sakanslaget, som inte kan hänföras till direkt bistånd. SIDA's redovisningssystem medger inte sådan särredovisning. Beräkningar som RRV gjort visar emellertid att SIDA's egna administrationskostnader enbart inkluderande biståndskontoren i stort följt sakanslagets höjningar och utgör ca 7-8 procent av biståndskostnaderna. Till de totala administrationskostnaderna bör också läggas de administrationsavdrag, som FN-organen och andra organisationer gör i SIDA's delegerade biståndsverksamhet. Om även dessa kostnader inkluderas, kan de totala administrationskostnaderna för allt bistånd genom SIDA uppskattas till 12-13 procent.

Den växande biståndsvolymen synes ha skapat vissa kapacitetsproblem på SIDA särskilt genom den genomgående inriktning på små insatser som varit utmärkande för insatsproduktionen. Sedan 1968/69 har emellertid kapacitetstillväxten kunnat begränsas genom en omfattande utkontraktering av biståndet. Under senare år har ett smärre antal stora insatser gett en kapacitetssparande effekt. Fortfarande utgör emellertid administrationskostnaderna en betydande och i det närmaste konstant andel av biståndet, som det synes främst beroende på det stora antalet små insatser.

RRV vill på denna punkt återupprepa sina rekommendationer till SIDA att lägga stor vikt vid kapacitetsstudier i samband med överväganden om biståndsinriktningen. Förutsättningen för att 1 %-planen skall kunna genomföras utan avsevärda tillskott av personella resurser synes vara att biståndsinriktningen ändras mot större insatser samtidigt med en ökad koncentration till vissa länder.

Biståndsplanering

Mottagarländernas mottagningskapacitet och givarländernas avsättningsmöjligheter har ofta tillmätts stor betydelse och borde därför rimligen vara av intresse vid länderramsbesluten. Några egentliga analyser av mottagningskapaciteten synes emellertid inte ha gjorts i SIDA's plandokument. De analyser SIDA hittills redovisat torde inte ge underlag för att förmoda att t ex huvudmottagarländernas mottagningskapacitet utgör något hinder för SIDA's möjligheter att avsätta en procentplanens biståndsvolym.

SIDA har på ett förtjänstfullt sätt förbättrat planeringen. Biståndsprogrammen har emellertid i sin hittillsvarande utformning varit av begränsat värde vad gäller styrningen av insatsproduktionen. Vidare förefaller biståndsprogrammen i stor utsträckning överlappa samarbetsavtalen. Liknande synpunkter kan även läggas på sektorstrategierna. Biståndsplaneringen är i hög grad uppbyggt kring formella dokument med alltför få inslag av genuina SIDA-beslut och grunderna för dem. De mest programmatiska dokumenten som t ex biståndsprogrammen återspeglar mer parternas gemensamma uppfattning. SIDA kan förutsättas företräda en viss viljeinriktning som sannolikt inte alltid överensstämmer med mottagarens önskemål. Enligt RRVs mening borde även denna viljeinriktning klart markeras i planeringsdokumenten för att dessa skall kunna fylla kravet som riktlinjeangivande policydokument.

Vidare saknas en planering i syfte att få ett mer långsiktigt grepp över SIDA's kapacitet att genomföra olika typer av insatser. Bl a synes de verkliga besluten fattas på insatsnivån medan land/sektornivåns funktion närmast är lägesbeskrivande och stadfästade. Sannolikt finns här behov av en ökad central styrning.

I takt med att projekten alltmer underordnas mottagarlandets egna myndigheter får SIDA mindre möjligheter att nyttiggöra den löpande detaljrapporteringen om projekten. Samtidigt föreligger emellertid behovet att följa upp just SIDA's del i biståndsverksamheten och likaså den slutliga värderingen av projekten. En ökande andel programbistånd ökar också kraven på en mer övergripande rapportering för att dels få en tillfredsställande insyn i programmen, dels få underlag för beslut om förlängning av biståndsavtal. Enligt RRVs mening har SIDA's resultatvärdering hittills varit inriktad enbart på mottagarländernas projekt/program. Denna mottagarcentrerade resultatvärdering har vidare ofta drivits som en biståndsform bland andra och är inte tillräcklig som uppföljning av SIDA's biståndsverksamhet. För detta behövs också en givarcentrerad resultatvärdering i betydelsen uppföljning av de SIDA-specifika funktionerna inom utvecklingssamarbetet (planeringsmedverkan, rekrytering, resursöverföring etc).

0.2 Rekommendationer

De problem i SIDA:s verksamhet som RRV uppmärksammat aktualiserar tämligen långtgående krav på en förändring av vissa sidor i biståndets utformning. De här lämnade rekommendationerna bör kunna ses som förslag till förbättringar av SIDA:s verksamhet oberoende av de strategiska problem, som SIDA kommer att ställas inför såsom en följd av enprocentplanen. Om enprocentmålet emellertid skall nås 1974/75 eller något år senare, kommer SIDA att tilldelas kraftigt ökade biståndsanslag, vilket ytterligare förstärker behovet av en ändrad biståndsinriktning. Det strategiska problemet för SIDA i detta läge är hur biståndsmyndigheten med bibehållen effektivitet i biståndsgivningen skall kunna administrera en biståndsvolym på ca 1 300 mkr. Med en oförändrad biståndsinriktning tyder det tidigare redovisade materialet på att SIDA:s kapacitet i ett sådant läge måste ökas högst väsentligt.

Vad RRV här emellertid har velat peka på är de möjligheter som SIDA har att genom en ändrad biståndsinriktning - framför allt vad gäller antalet och valet av insatser - kunna absorbera en avsevärt större biståndsvolym utan kapacitetsförstärkningar och utan att kvalitetskravet i biståndet behöver minskas. Avgörande för hur stor biståndsvolym SIDA förmår administrera är vilka typer och storlekar på insatser man väljer att genomföra. Det finns uppgifter som tyder på att det för en given kapacitet finns en övre gräns för hur många insatser SIDA kan prestera på ett budgetår oavsett insatsernas innehåll. En rimlig utgångspunkt för strategiska överväganden angående SIDA:s framtida biståndsinriktning kan därför vara att uppskatta det antal insatser, som SIDA har förutsättningar att bereda och förvalta vid givna kapacitetstilldelningar.

Utarbetandet av en strategisk problem- och måldiskussion

Ett strategiskt nytänkande torde vara nödvändigt för att komma tillrätta med de problem som SIDA kan komma att ställas inför i framtiden. Biståndets utformning och inriktning synes inte ha undergått någon avgörande förändring under senare år trots organisationsförändringar och utbyggnad av planeringen. Kapacitetsproblem har uppstått i administrationen och produktionen av insatser. Biståndskontorens roll förefaller inte heller helt klarlagd.

Orsakerna till detta synes vara att finna i avsaknaden av en klart dokumenterad policy vad beträffar inriktningen och utformningen av biståndsinsatserna.

Oavsett SIDA:s inställning till de enskilda rekommendationer som ges i det följande torde analysens allmänna perspektiv och probleminventering vara av en sådan karaktär att ett ställningstagande från biståndsmyndigheten i dessa avseenden måste framstå som ett krav.

Organisatoriska förändringar

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

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

- SIDA bör i samband med pågående översyn av BK:s ställning presentera en diskussion kring möjligheterna att genomföra en långtgående decentralisering inom BK:s nya arbetsområden. Framför allt skulle man här kunna studera om en större del av insatsplaneringsarbetet kan föras över till BK.

Förändringar av biståndet

- Att lämna länderdestinerat bistånd får ses som en av SIDA:s huvuduppgifter. Det ej länderdestinerade biståndet kan till stor del inordnas i det multilaterala biståndet och omhändreras av en och samma institution. Därmed kan en klar bostillnad göras mellan länderdestinerad biståndsverksamhet och bidragsverksamhet till internationella och andra organisationer.

- Utkontraktering av biståndet bör ske efter striktare regler. Multiformens andel bör anpassas efter mottagarländernas önskemål och till vad som kan anses motiverat bl a med hänsyn till kvalitet kostnader och delegeringsgrad. När utkontraktering förekommer, bör delegeringsgraden vara större under speciellt planeringsfasen än vad som nu är fallet.

- Antalet bilaterala mottagarländer utöver huvudmottagarländerna bör nedbringas till förmån för en verklig länderkoncentration.

- En begränsning av antalet delsektorer bör göras vilket torde bidra till en angelägen sektorkoncentration. Med tanke på projektens relativt låga upprepningsfrekvens bör SIDA redovisa sektorvisa diskussioner om eftersträvad kompetensprofil i synnerhet vad gäller projektbistånd av mer traditionellt slag.

- Fördelningen mellan projekt- och programbistånd torde ändras till den senare kategorins förmån.

- Den genomsnittliga insatsstorleken synes kunna ökas avsevärt. Särskilt viktigt är att bringa ned antalet insatser under 5 mkr. Möjligheterna att söka förenkla beslutsrutinerna för mindre insatser bör undersökas.

- Insatsernas långfristighet bör ökas.

- SIDA bör avsevärt förbättra statistiken angående biståndsproduktionen. Ett system för insatsklassificering bör införas och insatstypernas krav på handläggartid bör undersökas, vilket bl a förutsätter att tidskrivning införs. Även SIDA:s redovisningssystem bör utvecklas så att det ger möjlighet till noggrannare beräkningar av de totala administrationskostnaderna.

Förändringar av planeringssystemet

- Behov synes föreligga av en närmare utredning om mottagarländernas mottagningskapacitet.

- Biståndsprogrammen bör vara dokument där biståndsmyndigheten formulerar sin egen syn på hur biståndet till landet i fråga skall se ut på något längre sikt. Planeringsdokumenten bör ge information om SIDA:s val av "linje" och om grunderna för detta val.

- Sektorstrategierna bör avse biståndets utbudssida och vara dokument för planering rörande sektorernas kapacitetsläge och kompetensprofil.

- SIDA:s roll vid identifiering och slutlig utformning av projekten torde kunna redovisas klarare i beredningsdokumenten.

- Det borde vara önskvärt att ge SIDA:s uppföljning en mer givarcentrerad inriktning. För närvarande avser uppföljningen enbart de svenskstödda projekten/programmen i dess helhet och inte den del som direkt anknyter till SIDA:s specifika verksamhet och beslut.

1. Förvaltningsrevisionens syften och former

Riksrevisionsverket skall genom förvaltningsrevision granska statliga och av staten finansierade verksamheter med avseende på ändamålsenligheten, planmässigheten och allmän ekonomi. Syftet är tvåfaldigt. Revisionen skall dels ge statsmakterna ökad kunskap om effektivitetsläget i statsförvaltningen dels stimulera myndigheterna till effektivitetsbefrämjande åtgärder. Det sistnämnda ställer kravet att revisionen leder fram till konkreta åtgärdsprogram.

Föreliggande analys av SIDA har en översiktlig och principiell karaktär. Ett problem som är förknippat härmed gäller balansen mellan å ena sidan slutsatserna/hypotesernas allmängiltighet och å andra sidan fullständigheten hos det faktamaterial som i rapporten får underbygga slutsatserna/hypoteserna. I de enskildheter där obalansen framstår som störst måste analysen betraktas som ett försök att inringa problemområden, som i ett annat sammanhang och med större noggrannhet får analyseras av riksrevisionsverket eller SIDA. Det bör dock anmärkas att analysen vad gäller faktaunderlaget inte startat från noll. Riksrevisionsverket har tidigare företagit ett antal granskningar av främst SIDA:s fältverksamhet.

1.1 Tidigare revisionsprojekt och analysen av SIDA

Mest närliggande i tiden är "Revisionspromemoria avseende biståndsprojekt i Etiopien" (1969-10-27), "Granskning av SIDA:s planerings- och uppföljningsverksamhet" (1971-03-31) samt "SIDA i Tanzania" (1974-02-05). Vidare har fältgranskningar tidigare företagits i Pakistan, Tunisien, Tanzania och Zambia.

De tidigare fältgranskningarna och den efterföljande planerings- och uppföljningsrapporten uppvisade en naturlig utveckling vad gäller revisionens inriktning. I fältgranskningarna gällde revisionens iakttagelser och omdömen främst förhållandena på platsen. De sammanfattade synpunkterna och rekommendationerna kom emellertid med tiden att i allt större utsträckning gälla generella frågor som målformulering, planering, styrning och resultatvärdering. Många av de projektvisa bristerna befanns således ha ensartade orsaker. I planerings- och uppföljningsrapporten gjordes därför ett försök att mer systematiskt granska myndigheten SIDA i ovan nämnda hänseenden.

Föreliggande analys kan sägas vara ytterligare ett steg i samma riktning. Syftet har därvid varit att mot bakgrund av statsmakternas biståndspolitiska mål och utvecklingen av

SIDAS produktion och organisation belysa förhållanden av generell betydelse för SIDAS verksamhet.

1.2 Revisionsområdet

En egenskap som SIDA har gemensamt med många andra myndigheter är att det ytterst eftersträlvade resultatet av verksamheten uppkommer genom processer som administreras av andra än myndigheten själv. I det typiska bilaterala fallet avtalar SIDA om svenska insatser till stöd för ett projekt eller program i mottagarlandets utvecklingsplan. SIDA medverkar vanligen på två sätt, nämligen vid

- planeringen som föregår avtalet om insatsen. Genom denna planeringsmedverkan kan myndigheten utöva ett kanske avgörande inflytande på projektets/programmets faktiska utformning. I denna fas bestäms mottagarens respektive givarens förpliktelser och rättigheter.

- resursöverföringen till projektet/programmet sedan avtal slutits. Denna förvaltningsmedverkan omfattar utbetalning av valuta, inköp av material och rekrytering av personal för överföring till mottagarlandet i enlighet med avtalet.

Det administrativa huvudmannskapet för det bilaterala projektet/programmet är numera alltid mottagarlandets, vilket inte alltid var fallet tidigare. Genom denna rollfördelning är det tänkt att biståndsmyndighetens administrativa resurser i huvudsak skall ägnas åt beredningen av nya insatser.

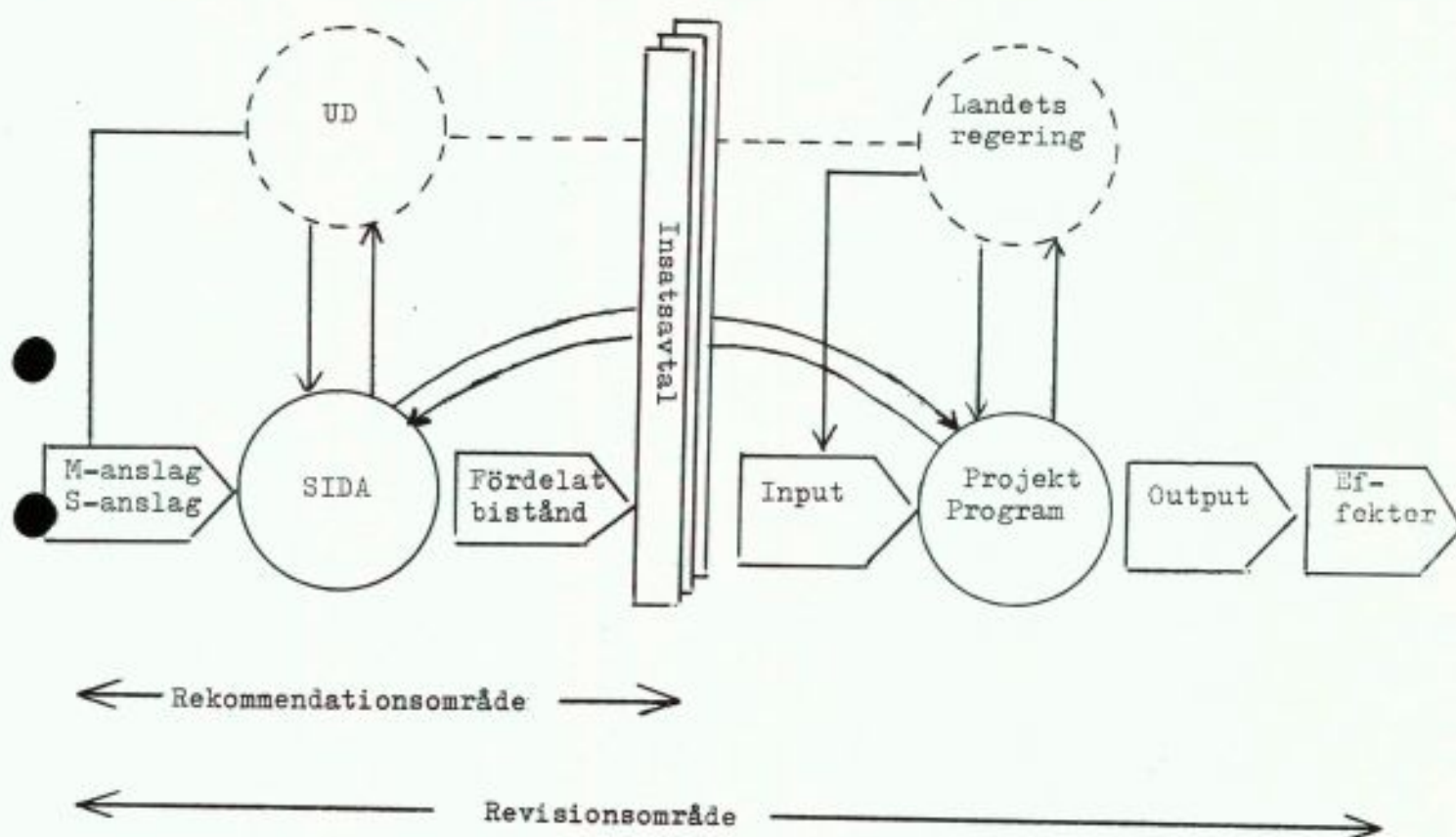
I normalfallet behöver myndigheten under genomförandefasen endast svara för den avtalsenliga resursöverföringen samt uppföljningen av pågående insatser. Genom avtalet garanteras SIDA löpande och full insyn i projektets/programmets utveckling. Även om landet självt i princip skall administrera projektet har SIDA i nödfall alltid avtalspartnerns rätt att kräva att avtalet följs. Vid avtalsförnyelse kan det också bli aktuellt att ställa diverse förändringskrav som villkor.

Om biståndet är länderdestinerat multibibistånd är förhållandena i stort desamma. Avtalsparterna är emellertid tre. Vidare svarar SIDA då för en mindre del av arbetet med planering och resursöverföring. Ej länderdestinerat multibibistånd regleras av avtal mellan SIDA och den förvaltande internationella organisationen.

Nedanstående figur illustrerar förhållandena för det bilaterala biståndets del.

BISTÅNDSGIVARE

BISTÅNDSMOTTAGARE



Figur 1:1 Förhållandet mellan RRVs revision och SIDA:s bilaterala bistånd

De tre paren dubbelriktade bilar symboliserar flödet av styr- och kontrollinformation. Revisionsområdet definieras som det område inom vilket revisionen äger att utföra granskning och omfattar således både biståndsmyndigheten och de svenskstödda projekten/programmen. Rekommendationsområdet definieras som det område inom vilket revisionen har att rikta rekommendationer om förändringar av olika slag.

Iakttagelserna och omdömena kan mycket väl avse ett enskilt projekt, men kraven och rekommendationerna måste avse biståndsmyndighetens agerande. Med den rollfördelning, som för närvarande i regel gäller mellan biståndsmyndighet och mottagarland är projektspecifika bristiakttagelser inte tillräckliga för krav eller anmärkningar gentemot SIDA. Iakttagelserna måste "översättas" till omdömen om biståndsmyndigheten och dess åtgärder under projektets planerings- eller genomförandeskede. Av syftet bakom rollfördelningen följer vidare att SIDA varken kan eller bör ingripa mot alla projektbrister. Mot nyttan av att en brist avhjälpas står fördelarna med den nya rollfördelningen.

Generellt gäller att revisionens krav måste bygga på bedömningar av sambandet mellan biståndets resultat i mottagarländerna och myndighetens arbete under förberedelse, förhandlings-, genomförande- och evalueringsfaserna. I en sådan bedömning är avtalsdokumenten och fältiakttagelser inte tillräcklig grund, eftersom de lämnar vissa frågeställningar helt obesvarade. Det behövs alltså ytterligare bedömningsgrunder som t ex:

- statsmakternas biståndspolitiska mål
- administrativa och organisatoriska aspekter
- resursekonomiska överväganden.

Föreliggande analys behandlar dessa områden i följande sex kapitel (2 - 7). Analysen har sammanfattats i kapitel 0, där också RRVs rekommendationer har presenterats.

1.3 Analysens syfte och uppläggning

Föreliggande analys av SIDA syftar till att ge en översiktlig bild av biståndsmyndighetens verksamhet genom att i orienterande form belysa frågeställningar angående myndighetens organisation och mål, biståndsmedlens användning och utveckling samt biståndets administration och planering. Det är sålunda biståndsmyndigheten SIDA som i första hand är föremål för denna granskning och mindre själva biståndsprojektens resultat i mottagarländerna. Denna inriktning motiveras med att det nu efter flera av RRV företagna fältrevisioner är angeläget att öka kunskapen om under vilka förutsättningar SIDA verkar och om de principer som SIDA tillämpar vid fördelningen av biståndsmedlen. Därför har relativt stor omsorg lagts ned vid biståndets mål och handlingsriktlinjer för att därur försöka precisera de principer, som bör vara vägledande i biståndsgivningen.

Analysen av SIDA har disponerats enligt följande:

Kapitel 2 behandlar SIDA:s uppgifter och organisation enligt Kungl Maj:ts instruktion. Den nya s k frälsarkransorganisationen kommenteras mot bakgrund av statsmakternas önskan om en förstärkt länderprogrammering av biståndet.

Kapitel 3 beskriver den uppsättning mål och riktlinjer, som statsmakterna angett för biståndet och som sammantaget kan sägas utgöra det biståndspolitiska målet (BPM). Den potentiella målkonflikten mellan givarcentrerade biståndsmål och mottagarcentrerade riktlinjer kommenteras kortfattat.

Kapitel 4 utgör den egentliga målanalysen, i vilken ett försök görs att mer ingående diskutera gällande principer. Eftersom SIDA inte dokumenterat någon sådan målanalys, lämnas i kapitlet ett förslag till hur en sådan målanalys skulle kunna läggas upp. Kapitlet avslutas med ett försök till formulering av ett perspektiv på biståndsgivningen, som härletts ur den tidigare diskussionen.

Kapitel 5 behandlar biståndsproduktionen och dess utveckling. Centralt är hur biståndsmedlen används för olika typer av bistånd. Principerna om länder- och sektorkoncentration belyses och kommenteras.

Kapitel 6 diskuterar de administrativa resursernas omfattning i biståndsgivningen.

Kapitel 7 behandlar slutligen biståndsplaneringen och de olika planeringsdokumentens inbördes relationer.

Projektet har inom RRV handlagts av revisionsdirektör M Lindstahl, byrådirektör R Brenner (projektledare), förste revisor R Larsson och förste revisor L Hultqvist.

Svensk hjälp till ökad ekonomisk och social utveckling i de fattiga länderna är inte någon ny företeelse. Inslag av sådan hjälp finns t ex i missionens långa verksamhet. Den offentliga svenska u-hjälpen startade dock först 1950 med ett bidrag på en halv miljon kronor till FNs tekniska biståndsprogram EPTA (Expanded Programme of Technical Assistance).

Det bilaterala biståndet började 1952 genom bildandet av Centralkommittén för svenskt tekniskt bistånd (CK). Kommittén var sammansatt av representanter för regeringen, näringslivet och folkrörelserna. Dess uppgift var att följa utvecklingen i u-länder, föreslå och samordna svenska biståndsinsatser samt att upplysa den svenska allmänheten om u-landsproblemen. Första samarbetspartner blev Etiopien med vilket man 1954 tecknade ett avtal om ett byggnadstekniskt institut.

Multilateral stipendiat- och expertverksamhet i samarbete med FN-organ samordnades och administrerades t o m 1953 av det statsunderstödda Svenska institutet. Därefter sköttes detta av kommittéer tillsatta av Kungl Maj:t och fr o m 1955 av "Nämnden för internationella expert- och stipendieärenden".

Under 1962 ersattes ovannämnda organisationer genom prop 1961:174 (SU 157; rskr 365) av den under utrikesdepartementet lydande statliga "Nämnden för internationellt bistånd" (NIB). Denna nämnd skötte det bilaterala tekniska biståndet. Det direkta finansiella biståndet, som tillkom detta år, handhades av finansdepartementet.

Samma år antog riksdagen på grundval av förslag i prop 1962:100 (SU 135-138, rskr 313-316) riktlinjer för det svenska utvecklingsbiståndet. Därefter följde en målmedveten kraftig expansion av biståndsinsatserna.

2.1 SIDAs uppgifter

Efter en utredning om det statliga utvecklingsbiståndets administration, utförd av statskontoret, skedde 1965-07-01 genom prop 1965:63 (SU 125; rskr 134) en omorganisation av detta. Det nya organet, Styrelsen för internationell utveckling (SIDA), fick ställning som ämbetsverk med lekmanastyrelse under utrikesdepartementet. SIDA övertog NIBs uppgifter och fick dessutom ansvaret för det finansiella biståndet. SIDAs verksamhet regleras, förutom av allmänna verkstadgan, av Kungl Maj:ts instruktion SFS 1973:687, som fastställdes 1973-06-29. Därmed upphör instruktionen SFS 1965:666 att gälla.

Kungl Maj:ts instruktion för SIDA (SFS 1973:687) fastställer att den allmänna verksamheten skall tillämpas på styrelsen. Vidare fastställer den styrelsens uppgifter och organisation samt regler för ärendenas handläggning och för tjänstetillsättning.

Styrelsens uppgifter och organisation är enligt §§ 2-11:

Uppgifter

2 § Styrelsen är central förvaltningsmyndighet för det direkta utvecklingsarbetet som Sverige bedriver med utvecklingsländer. I den omfattning Kungl. Maj:t särskilt föreskriver handlägger styrelsen dessutom ärenden som rör samarbete på utvecklingsområdet med mellanstatliga organisationer. Styrelsen har vidare tillsyn över biståndsinsats som genomföres med bidrag från styrelsen av annan svensk myndighet, organisation eller företag och, om annat ej föreskrives, över biståndsinsats som Kungl. Maj:t uppdrar åt annan myndighet, organisation eller företag.

3 § Det åligger styrelsen särskilt att

i den utsträckning dess verksamhet kräver följa utvecklingen såväl i utvecklingsländerna som på biståndsverksamhetens område i Sverige, i andra biståndsgivande länder och hos internationella organ samt samla, ordna och tillhandahålla uppgifter härom,

före den 1 september varje år till Kungl. Maj:t avge förslag till anslagsframställningar och andra framställningar hos nästa års riksdag i frågor om det direkta utvecklingsarbetet med utvecklingsländerna,

även i övrigt utarbeta och till Kungl. Maj:t ge in förslag till långtidsplaner och kostnadsberäkningar för sådant samarbete som avses i föregående punkt,

verkställa utredningar och avge yttranden rörande frågor på utvecklingsarbetets område,

fullgöra de administrativa uppgifter i fråga om nordisk biståndsverksamhet som ankommer på Sverige,

sörja för eller bistå vid rekrytering, utbildning och handledning av personal inom utvecklingsarbetet samt förse personal inom det direkta utvecklingsarbetet med information och instruktioner,

föranstalta om yrkesfortbildning av kvalificerade fackmän från utvecklingsländer,

sprida upplysning om utvecklingen i utvecklingsländerna och om de sociala, politiska och ekonomiska faktorernas roll i denna utveckling samt om Sveriges insatser för att bidra till ekonomisk och social utveckling och utjämning i dessa länder.

4 § Styrelsen bör i sin verksamhet samarbeta med de svenska förbindelseorganen för Förenta nationernas fackorgan, med andra myndigheter och organisationer samt med företag och enskilda personer. Styrelsen bör även i övrigt medverka i strävandena till samordning och enhetlighet i svensk biståndsverksamhet.

5 § Styrelsen skall i sitt samarbete med internationella organisationer samt myndigheter och organisationer i andra länder anpassa sig till utrikesförvaltningens allmänna verksamhet och principer.

6 § Föreskrifter för biståndsinsats fastställs av styrelsen om Kungl. Maj:t ej bestämmer annat.

7 § Styrelsen skall, när den bedömer att omfattningen av utvecklingsarbetet med något land påfordrar detta, hos Kungl. Maj:t göra framställning om inrättande av biståndskontor inom svensk utlandsmyndighet.

Organisation

8 § Ledamöter av styrelsen är en generaldirektör, som är styrelsens ordförande, och nio andra ledamöter, som Kungl. Maj:t utser särskilt. Bland ledamöterna förordnar Kungl. Maj:t en vice ordförande.

9 § Generaldirektören är chef för styrelsen.

Inom styrelsen finns en utredningsbyrå, en länderbyrå, en ekonomibyrå, en rekryterings- och utbildningsbyrå, en personaladministrativ byrå, en informationsbyrå och byråer för olika sektorer.

Inom styrelsen finns tre avdelningschefer. En av avdelningscheferna är generaldirektörens ställföreträdare.

Varje byrå förestås av en byråchef.

10 § Hos styrelsen är i övrigt anställda tjänstemän enligt personalförteckning samt annan personal i mån av behov och tillgång på medel.

I mån av behov och tillgång på medel får styrelsen anlita experter och sakkunniga.

11 § Till styrelsens förfogande finns en löne delegation med uppgift att ge råd i frågor om anställningsvillkor för biståndspersonal. Om delegationens sammansättning och verksamhet gäller särskilda av Kungl. Maj:t utfärdade föreskrifter.

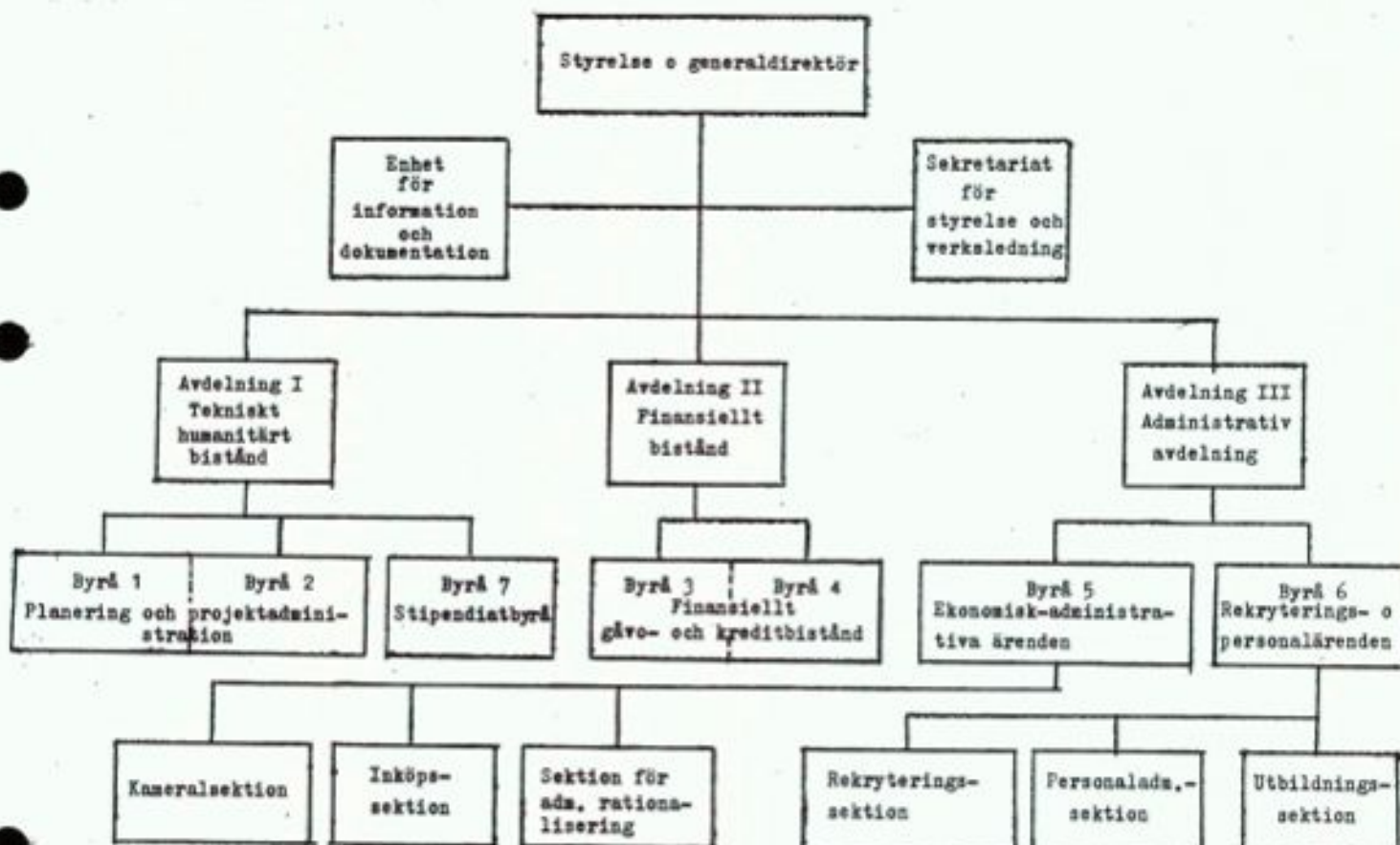
SIDAs nu gällande arbetsordning fastställdes 1966-05-27 och hänvisar till Kungl. Maj:ts instruktion vad avser verksamhetens organisation och ärendenas handläggning. SIDA har istället för en mer utförlig arbetsordning utfärdat särskilda föreskrifter angående organisation, beslutsordning, biståndsproduktion, personaladministration, ekonomisk administration och allmän administration i Handbok-SIDA-Allmän (HSA 1973-06-28). Vidare finns särskilda anvisningar för insatsberedning och insatsförvaltning i Metodhandboken, Anvisningar för planering och uppföljning (APU 1973-12-20) och särskilda arbetsprogram för varje byrå inom SIDA i Handbok för SIDA-byråer (HSB).

Kungl. Maj:ts instruktion för biståndsassaché fastställdes 1973-06-29 och stadgar att biståndsassaché inom beskickningen skall leda biståndskontorets arbetsuppgifter. SIDA har därutöver utarbetat en Handbok för biståndskontor (HBK) och utfärdat särskilda arbetsordningar för varje biståndskontor (BK).

2.2

SIDAs organisation

SIDAs ursprungliga organisation, som var en traditionell linjeorganisation, återges nedan.



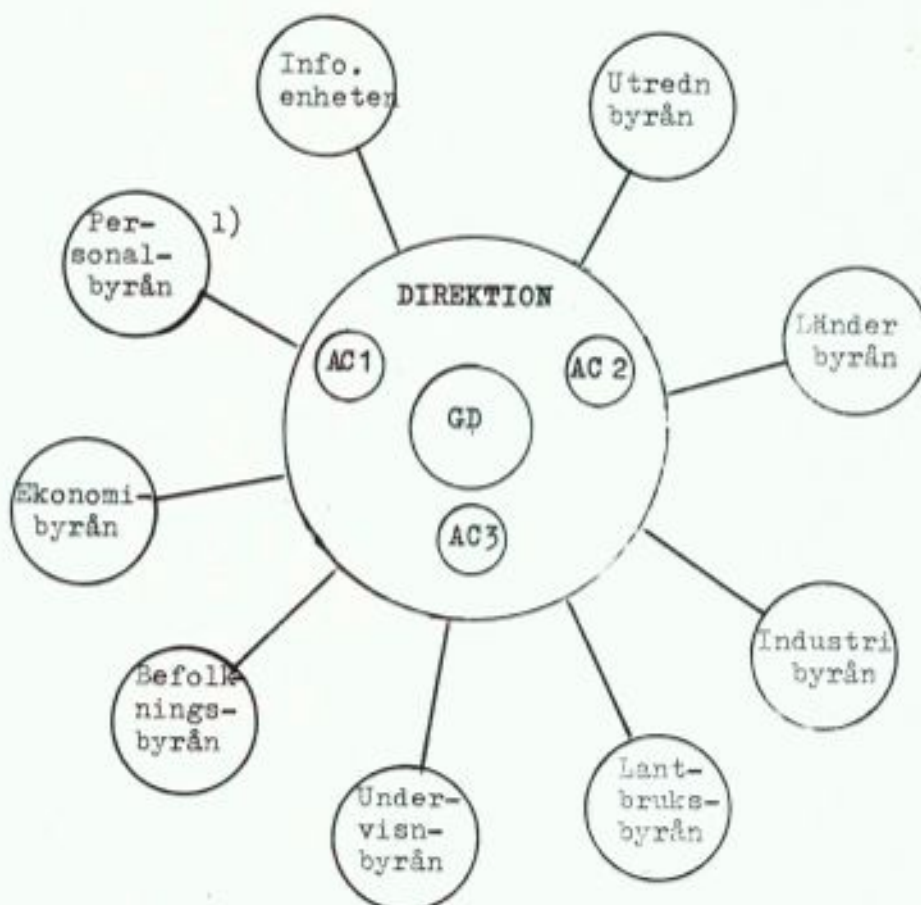
Figur 2:1 SIDA:s tidigare organisation

Inom denna organisation fanns en åtminstone formellt sett klar boskillnad mellan tekniskt och humanitärt bistånd (avd I) och finansiellt bistånd (avd II). Genom interna utredningar (frälsarkransförslaget) fick SIDA emellertid en ny formell organisation under budgetåret 1971/72.

2.2.1 SIDA-S (hemmamyndigheten)

I takt med att den nya planerings- och beredningsmetodiken infördes, kom den faktiska arbetsgången och -fördelningen å ena sidan och den formella organisationen å den andra alltmer att skilja sig. Frälsarkransreformens organisatoriska förändringar hösten 1971 skall ses som uttryck för en strävan att minska gapet mellan formell och faktisk arbetsgång. SIDAs nuvarande organisation, som till stora delar överensstämmer med frälsarkransförslaget, framgår av Kungl Maj:ts instruktion för styrelsen för internationell utveckling (SFS 1973:687).

Den nya organisationsstrukturen är mindre fast än den tidigare och brukar åskådliggöras genom följande figur:



Figur 2:2 SIDAs nya organisation

- 1) Fr o m 1973-01-01 har personalbyrån delats upp på en rekryteringsbyrå och en personalbyrå.

Vad gäller SIDA-S innebär de nya arbetsformerna, som är ett resultat av frälsarkransförslaget, i huvudsak följande förändringar.

- Uppdelningen på avdelningar avskaffas. Byråerna underordnas i stället GD direkt. Därigenom återstår tre formella beslutsnivåer inom SIDA:s hemmadel, styrelsen, GD i direktionen och byråcheferna. Avdelningscheferna ingår i direktionen och har där en rådgivande funktion i förhållande till GD. Enligt ett senare fattat beslut ingår vidare samtliga byråchefer i direktionen. Arbetsfördelningen mellan byråer och direktion vad gäller biståndsplanering och -produktion innebär att byråerna bereder och föredrar inför direktionen medan beslut om biståndsinsats fattas av GD eller styrelsen. Under genomförande- och evalueringsfaserna är ansvaret byråernas.

- Uppdelningen på gävo- och kreditbistånd blir organisatoriskt och sakligt av underordnad betydelse. I stället införs en uppdelning på länder- och sektorinriktade funktioner, dvs på fyra sektorbyråer och en länderbyrå.

- Nya principer fastställs för fördelningen av arbetsuppgifter och huvudansvar inom den egentliga biståndsproduktionen mellan länderbyrån, sektorbyråerna och i förekommande fall biståndskontoret. Huvudprincipen är att antingen länderbyrån eller en sektorbyrå är huvudansvarig, medan övriga enheter tar fram underlag och/eller är remissinstans.

Nedan beskrivs byråernas arbetsuppgifter i huvuddrag (enligt HSA och HSB).

Länderbyrån;

- att bereda och förvalta ej sektoranknutna insatser (t ex katastrofbistånd, importstöd och varubistånd) samt att delta i beredningen av övriga insatser och avge synpunkter på de finansiella villkoren
- att vara biståndskontorens kontaktpunkt vid SIDA-S vad gäller biståndsplaneringen
- att utarbeta förslag till samarbetsavtal och organisera planeringsresor till programländerna
- att fortlöpande följa utvecklingen inom programländerna och samordna biståndet till dessa
- att utarbeta biståndsprogram och landanalyser samt att verka för att planeringsramarna utnyttjas i enlighet med programmets riktlinjer
- att på begäran avge utlåtanden till andra byråer om icke-programländer inom vilka svenska insatser direkt eller indirekt kan komma ifråga.

Sektorbyråer:

- att bereda och förvalta alla sektoranknutna insatser i den mån förvaltningen inte delegerats till biståndskontor
- att delta i planeringsresor
- att följa utvecklingen (vetenskapligt, teknologiskt och metodologiskt) inom sektorn samt tillgången på kapacitet inom Sverige
- att utarbeta sektorstrategier och sektoranalyser samt att verka för att deras principer kommer till uttryck i biståndsplaneringen
- att delta i sammanställningen av biståndsprogram
- att utarbeta insatsplaner för ej länderdestinerat sektorbistånd
- att avge utlåtanden i samband med insatsberedning som utförs av biståndskontor eller länderbyrån.

Ansvarsfördelningen mellan sektorbyråer (SB), länderbyrå (LB) och biståndskontor (BK) formaliserades på följande sätt i frälsarkransförslaget:

Program	Idé-beredning	Insatsberedning	Insatsförvaltning	
			Övergripande ansvar	Ansvar enl fastställd årsplan
<u>Programländer med BK</u>				
Sektorinriktade insatser	LB/BK/SB	SB	SB	BK
Ej sektorinriktade insatser	LB/BK	LB	LB	BK
<u>Programländer utan BK</u>				
Sektorinriktade insatser	LB/SB	SB	SB	SB
Ej sektorinriktade insatser	LB	LB	LB	LB
<u>Övriga länder</u>				
Sektorinriktade insatser	LB/SB	SB	SB	SB
Ej sektorinriktade insatser	LB	LB	LB	LB
<u>Ej länderdestinerade insatser</u>	SB	SB	SB	SB

Utredningsbyrån

Utredningsbyrån har fått delvis andra uppgifter än sin föregångare, ekonomiska sekretariatet. De skall i huvudsak omfatta allmänna utredningar, evalueringsfrågor, forskningsfrågor, statistik, juristfunktionen, sekretariat samt bevakning av multilateralt bistånd.

Budgetberedningen

Ett nytt organ, budgetberedningen, inrättades 1971 med uppgift att samordna SIDA:s budgetplanering och att ta fram underlag för GDS beslut i direktionen. I beredningen ingår representanter för samtliga byråer med chefen för ekonomi-byrån som ordförande.

Regelbundet bereds beslut avseende både enskilda insatser (produktionsläge, förväntade utbetalningar, anspråk på SIDA-resurser) och biståndet som helhet. I båda fallen i samband med den kvartalsvisa budgetuppföljningen och revideringen av insatsförteckningen.

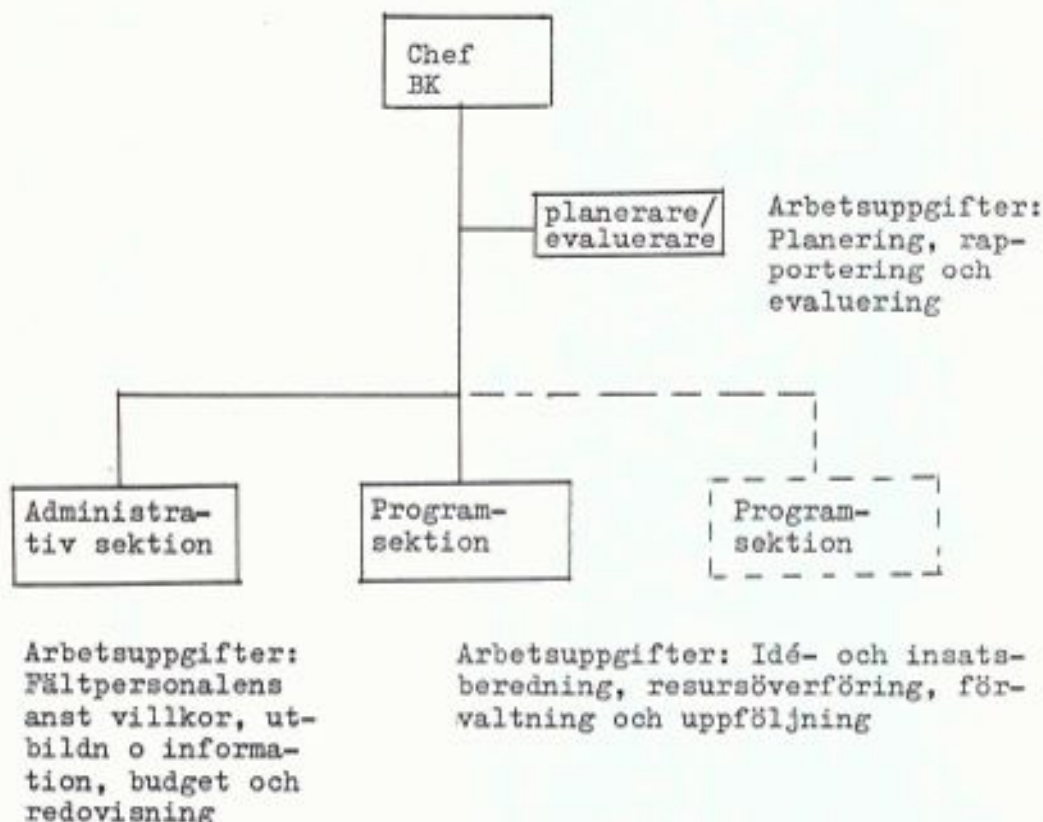
2.2.2 SIDA-F (biståndskontoren)

Biståndskontoren BK utvecklades ur de administrativa samordningskontor (CAO) som inrättades i Etiopien, Pakistan och Tunisien i mitten på 60-talet. Bakgrunden till CAO var en önskan att samordna administrationen av svenskstödda projekt för att därigenom bättre utnyttja den svenska projektpersonalen och projektadministrationen. I första hand var det de kamerala och personaladministrativa funktionerna som sammanfördes. Senare fick några ambassader i mottagarländerna biståndsattachéer för att biträda beskickningschefen.

Av CAO och biståndsattachéerna skapades år 1969 DAO (Development Assistance Office) genom att CAO underställdes biståndsattachén eller, i länder utan attaché, att CAO gjordes till en separat enhet direkt under SIDA.

Inriktningen av arbetsuppgifterna har med tiden förändrats och kontoren byggts ut. Från att ha varit rent projektstödjande organ med främst kamerala och personaladministrativa uppgifter har BK blivit fältorgan fristående från projekten och med allt fler uppgifter rörande beredning, planering och rapportering. Tillkomsten av de nya arbetsuppgifterna hänger samman med införandet av den nya berednings- och planeringsmetodiken och kan delvis förklaras av denna. En annan bidragande förklaring är kanske att den alltmera konsekventa övergången från "svenska" projekt till svenskt stöd åt av mottagaren administrerade projekt eljest resulterade i relativt sett minskade arbetsuppgifter för BK. Vidare har det varit bättre för biståndsmyndigheten att öka antalet tjänster på BK än på hemmamyndigheten eftersom de förra belastat sakanslaget och inte antalsreglerats av Kungl Maj:t förrän budgetåret 1971/72.

För närvarande finns BK i nio mottagarländer nämligen Bangladesh, Botswana, Etiopien, Indien, Kenya, Pakistan, Tanzania, Tunisien och Zambia. Antalet tjänster innevarande budgetår är 69. De större kontorens organisation består numera av biståndschef, en eller två programsektioner, en administrativ sektion och ett stabsorgan med en eller flera specialister (ekonom, tekniker).



Figur 2:3 BKs organisation

Grovt sett kan man säga att den administrativa sektionen svarar för biståndskontorens hävdvunna arbetsuppgifter och programsektionen för de nytillkomna uppgifter, som tidigare väsentligen låg på SIDA-S. Resursmässigt ligger tyngdpunkten på de nytillkomna arbetsuppgifterna.

Verksamheten vid BK regleras dels av Kungl Maj:t dels av SIDA.

Kungl Maj:t har givit ut en "Instruktion för biståndsattaché och annan personal vid biståndskontor" (1973-06-29) vars viktigaste punkter säger

- att biståndsattachén (chef för BK) är underställd beskickningschefen

- att biståndsattachén skall leda BKs arbete inom beskickningen
- att biståndsattachén skall svara för handläggningen av vid beskickningen förekommande biståndsärenden
- att biståndsattachén skall deltaga i beskickningens rapportering rörande förhållanden av betydelse för svenskt utvecklingssamarbete med verksamhetslandet.

SIDA har en särskild "Handbok för BK" (HBK) och utfärdar särskilda arbetsordningar för varje BK. Enligt dessa föreskrifter är BKs huvuduppgifter att:

- rapportera till SIDA
- motta, granska och till SIDA kommentera ansökningar om bistånd
- biträda beskickningschef med att kommentera framställningar om bistånd och informera honom om biståndskontorets verksamhet
- inhämta råd och synpunkter från beskickningschef och följa dennes anvisningar i frågor som rör kontorets förhållande till mottagarlandets myndigheter och som är ägnade att påverka beskickningens arbete eller Sveriges allmänna förhållande till mottagarlandet
- svara för SIDA:s kontakter med projekten och därmed besluta i de frågor för vilka beslutsrätten delegerats
- bevaka och kommentera projektens rapportering
- vara personaladministrerande, -vårdande och -fortbildande instans för all fältpersonal i landet.

Som följd av Kungl Maj:ts nyligen utfärdade "Instruktion för biståndsattaché" vari betonas en förstärkt integrering av BK i beskickningen, har SIDA påbörjat en revidering av HBK.

Relationerna till SIDA-S

Ett BK-sekretariat, bestående av en representant från vardera ekonomibyrån och personalbyrån handlägger på hemmamyndigheten ärenden avseende BKs ekonomi och personal. Man fattar också beslut i mindre ärenden. Större frågor behandlas av en särskild arbetsgrupp inom ekonomi- och personalbyrån. BKs hävdvunna kamerala och personaladministrativa uppgifter hör ju till dessa byråers område, den kvartalsvisa budgetföljningen likaså.

Vad gäller insatsberedningen ingår BK automatiskt som korresponderande medlem i insatsgruppen. Enligt frälsarkransförslaget kan idéberedning och skrivande av idé-PM lika gärna till sin huvuddel ske på BK som på länder- eller sektorbyråerna. Hittills har så endast skett i ett fåtal fall.

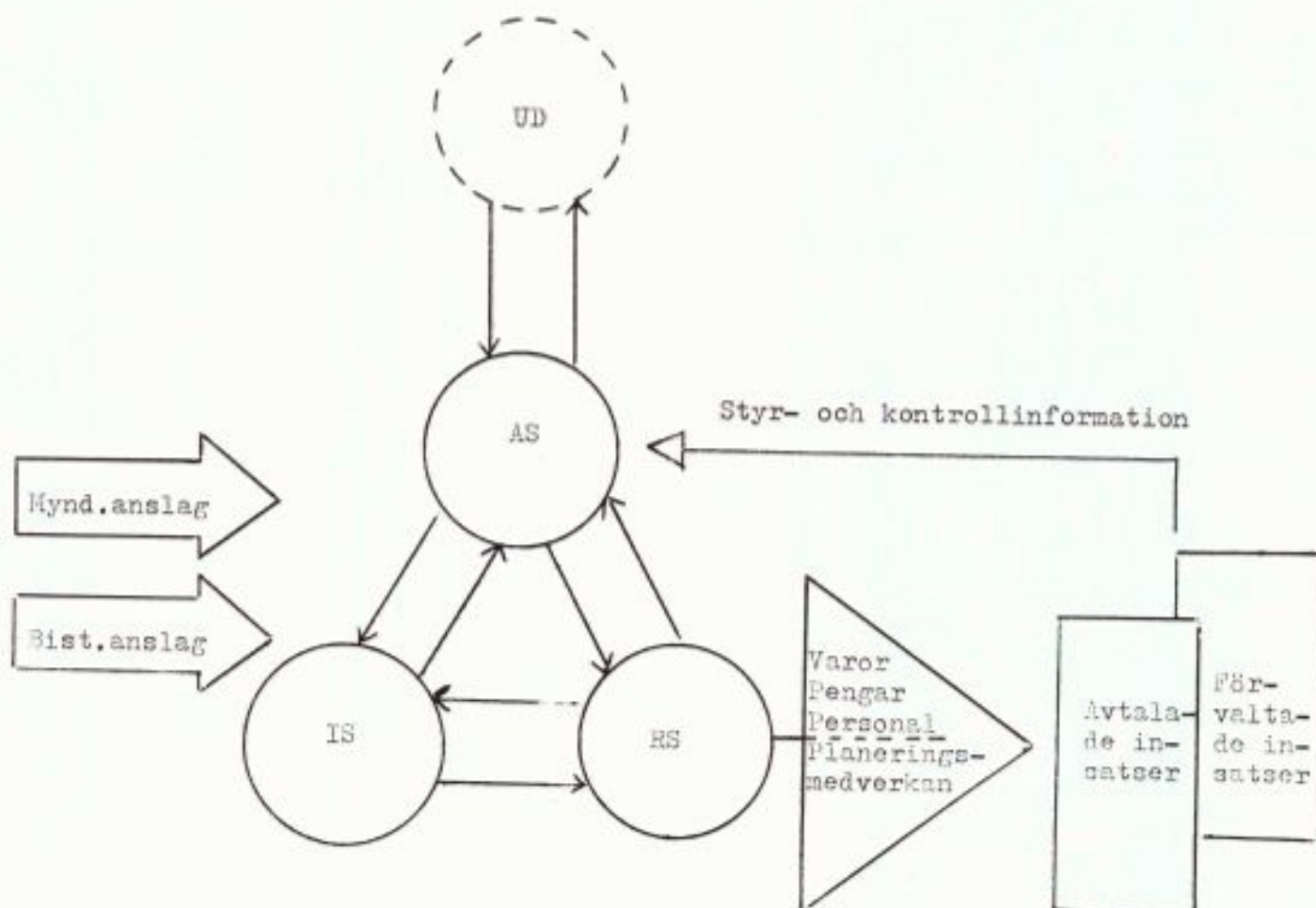
För planeringens och rapporteringens del är det ännu inte helt klart hur arbetet med landanalyser, biståndsprogram, landrapporter och sektoranalyser kommer att belasta BK i förhållande till hemmamyndigheten.

Ungefär samtidigt med frälsarkransförslaget 1971 fick BK ett ökat ansvar för resursöverföring till och omdisponeringar inom pågående projekt.

2.3 Systembeskrivning av SIDA

Avsikten med detta avsnitt är dels att komplettera den föregående organisationsbeskrivningen med en kort beskrivning av biståndsprocessen inom SIDA, dels att identifiera SIDA:s två huvudprestationer.

Konventionellt brukar man i systembeskrivningar av en verksamhet arbeta med två primära delsystem: ett administrativt system och ett producerande system. Därunder urskiljs sedan komponenter och processer vilka utgör delsystem på mera detaljerade beskrivningsnivåer. Här har valts en beskrivning som utskiljer tre primära delsystem. I brist på bättre benämningar kallas de administrativt system (AS), insatssystem (IS) och resursöverföringssystem (RS).



Figur 2:4 Systembeskrivning av SIDA

Beskrivningen avser främst delsystemens in- och utflöden, men även några processer.

Biståndsmyndigheten tillförs resurser i form av myndighetsanslag och sakanslag och avger prestationer i form av planeringsmedverkan och överföring av resurser (personal, varor och pengar) genom att avtala om och förvalta biståndsinsatser. Effekterna av biståndet uppkommer i mottagarlandet och en bedömning av biståndet genom analys av effekterna måste i sista hand resultera i omdömen om endera planeringsmedverkan eller resursöverföringen.

Administrationssystemet (AS)

Detta delsystem berör främst målformulerings- och styrprocessen inom SIDA.

Inom AS fullgörs två huvudfunktioner, dels den övergripande sakstyrningen av biståndsgivningen genom målangivelser, program och annan planering, principbeslut etc, och dels myndighetens löpande administration av sig själv. Här berörs endast sakstyrningen. Beträffande den övergripande sakstyrningen gäller att inte enbart formaliserade planer och principer hör till AS, utan även icke-formaliserade värderingar som traditionella och ej formellt beslutade kriterier för t ex projektval.

Exempel på inflöden: BPM, reglerings- och planeringsbrev, departementskontakter, kontakter med mottagare och andra givare, utvecklingsteori, länder- och sektorinformation, revisionsrapporter, återkoppling från övriga delsystem etc.

Exempel på utflöden: Landanalyser, biståndsprogram, sektorstrategier, insatsförteckning, principbeslut om utformningen av delsystemens processer (t ex metodhandböcker och anvisningar, organisationsförslag, instruktion för bk), framställningar och information till statsmakterna, ramavtal, samarbetsavtal/samarbetsprogram etc.

Organisatoriskt svarar AS i första hand mot styrelsen, direktionen, länderbyrån, ekonomibyrån, men även inom övriga byråer utförs funktioner som bör räknas hit. ASs tyngsta del, den övergripande planeringen, behandlas i kapitel 5.

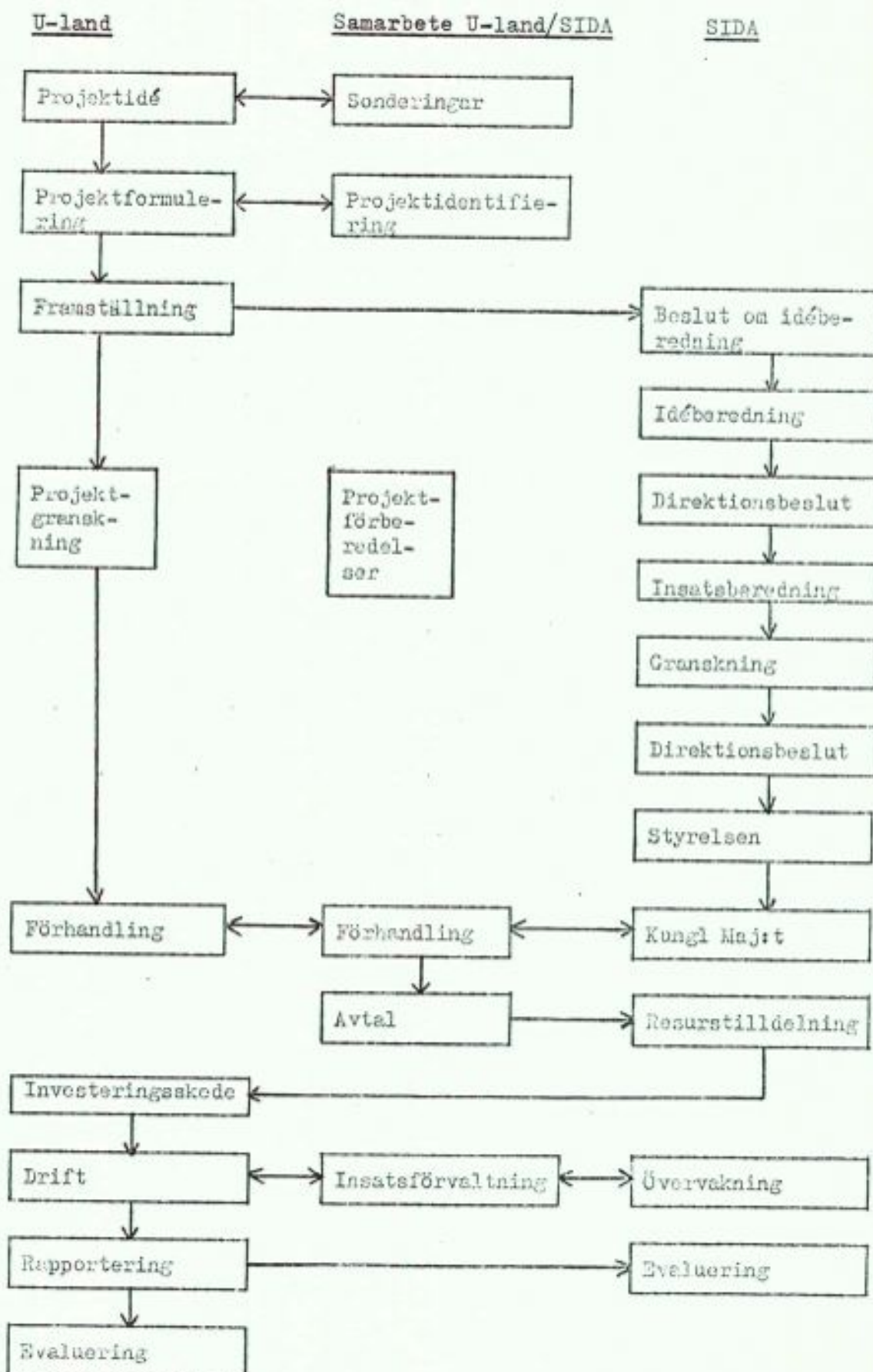
Insatssystemet (IS)

Detta delsystem berör själva konkretiseringen av biståndsinsatser. IS definieras som summan av de processer varigenom insatser sonderas, bereds, budgeteras, beslutas, förvaltas (dock ej själva resursanskaffningen) och -evalueras.

Exempel på inflöden: Direktiv från AS, insatsidéer och -förfrågningar, länder- och sektorinformation, kontakter med mottagare och andra biståndsorgan, löpande projektrapportering, inbyggda och speciella värderingar, återkoppling från RS etc.

Exempel på utflöden: Expert- och andra förundersökningar, idé- och insatspromemorior, kungaskrivelse, avtalsdokument, ingripande för att påverka projekten, förvaltnings-PM (eller

motsvarande), information till AS och RS. Nedanstående figur illustrerar översiktligt hur insatsprocessen ser ut i det bilaterala fallet.



Figur 2:5 Insatsprocessen

Organisatoriskt svarar IS i första hand mot sektorbyråerna och delar av BK (främst programsektionerna).

Resursöverföringssystemet (RS)

Detta delsystem berör verkställandet av fattade beslut om biståndsinsatser enligt ingångna avtal m m.

RS omfattar de processer varigenom pengar, personal och varor förmedlas till mottagaren. Exempel på delprocesser är utbetalningar, rekrytering, utbildning, löpande projekt-administration av fältpersonalen, inköp och leverans av varor.

Exempel på inflöden: Beställningar från IS, löpande projekt-rapportering, rekryterings- och varumarknadsinformation, upphandlingsbestämmelser, analyser av personalbiståndet, biståndsanslaget etc.

Exempel på utflöden: Rekryterade och utbildade fältarbetare, varor, pengar, rapporter till IS och AS etc.

Organisatoriskt svarar RS främst mot personalbyrån, ekonomi-byråns inköps- och kameralsektioner samt delar av BK (de administrativa sektionerna). RS ligger utanför ramen för denna SIDA-analys.

Sammanfattning

Den ovanstående systembeskrivningen av SIDA ger en viss uppfattning om de tre delsystemens in- och utflöden, som en utgångspunkt för en diskussion om SIDA:s prestationer. Det gemensamma för de tre delsystemen är att de ytterst syftar till beredning och förvaltning av insatser, vilka också kan sägas vara det påtagliga resultatet (prestationerna) av SIDA:s arbete. Det är kvaliteten på dessa insatser, som i sista hand skall bedömas, men en förutsättning för detta är att insatserna först har kvantifierats och klassificerats. Därför kommer i följande avsnitt utrymme ägnas åt att just beskriva och analysera omfattningen/inriktningen av biståndet och insatserna.

2.4 Aktuella utredningar om SIDA och biståndet

Riksdagen uttalade sig i maj 1968, genom prop 1968:101 (Su 128, rskr 302), för att det statliga utvecklingsbiståndet skulle planeras öka med sikte på att den totala anslagsvolymen för budgetåret 1974/75 skulle motsvara 1 % av bruttonationalprodukten. I propositionen framlades förslag till riktlinjer för den fortsatta biståndsverksamheten, vilka anslöt sig till de av statsmakterna 1962 uttalade. Den starka betoningen av de internationella biståndsprogrammen bibehölls, fortsatt koncentration av den direkta biståndsverksamheten med avseende på länder och ämnesområden förordades och betydelsen av bistånd i syfte att främja livsmedelsförsörjningen och familjeplanering underströks.

Genom beslut 1970-01-23 bemyndigade Kungl Maj:t utrikesministern att tillsätta en ledningsgrupp med uppgift att leda utredningsarbete rörande SIDA:s organisation och arbetsformer. Denna grupp bestod av representanter för utrikesdepartementet, finansdepartementet, SIDA och statskontoret och antog namnet "Ledningsgruppen för översyn av SIDA:s organisation (LÖSO)". 1972-05-29 lade den fram ett principförslag till ny organisation för SIDA som underlag för fortsatta överväganden. Förslaget innebär i korthet inrättandet av fyra huvudenheter inom SIDA, förslagsvis kallade utredningsenhet, beredningsenhet, serviceenhet samt personal- och ekonomienhet. SIDA:s informationsverksamhet hade på Kungl Maj:ts uppdrag utretts i särskild ordning inom verket och resulterat i en fyraårsplan. I sammanfattning kan man konstatera att LÖSO:s förslag i ett viktigt avseende bygger på samma idémässiga grund som en inom SIDA tidigare genomförd organisationsomläggning, det s k fräl-sarkransförslaget. Denna gemensamma grundsyn var att biståndets utformning skulle styras av länderprogrammen och de ekonomiska länderramarna. LÖSO:s förslag har av utrikesministern beaktats i nedan nämnda direktiv för "biståndsutredningen".

Kungl Maj:t bemyndigade 1971-07-23 utrikesministern att tillkalla en utredning med uppdrag att företa en översyn av svenska bilaterala åtgärder ägnade att främja u-ländernas industrialisering, den s k industribiståndsutredningen. Den framlade 1972-12-04 sitt betänkande (SOU 1972:90) i vilket förslag lämnas om forsknings- och utbildningsinsatser för att förbättra u-ländernas industrialisering. Vidare anser utredningen att Sverige ej bör upprätta något investeringsbolag för detta ändamål. Beträffande investeringsgarantisystemet föreslår utredningen en utvidgning av detta till att gälla i princip samtliga u-länder.

En interdepartemental arbetsgrupp har studerat "Utvecklingsbiståndets samhällsekonomiska effekter" i Sverige som underlag för regeringens ställningstagande i varubiståndsfrågan och 1972-04-20 lämnat en rapport om detta till chefen för utrikesdepartementet. På SIDA arbetar man, med bl a denna som underlag, på en utredning om varubiståndet. I statsverkspropositionen 1973:1 bilaga 5 framhålls att varubiståndet fortsättningsvis bör kunna ökas väsentligt.

På Kungl Maj:ts bemyndigande tillsattes 1971-04-02 en utredning med uppdrag att utreda inriktningen och organisationen av forskningen med anknytning till u-landsproblemen (U-forsk). Ett betänkande avgavs 1973-09-28 (SOU 1973:41).

En parlamentarisk "biståndsutredning" tillsattes 1973-02-05 med uppgift att företa en allmän översyn av frågor som rör Sveriges deltagande i det internationella utvecklingssamarbetet. I direktiven från 1972-12-08 framhåller utrikesministern att målen för biståndspolitiken ligger fast. Med utgångspunkt från dessa mål skall utredningen pröva principerna för den framtida avgränsningen av kretsen av länder

som mottar mera betydande bilateralt bistånd. På det multilaterala området skall utredningen bl a granska omfattningen av Sveriges bidrag till FNs utvecklingsprogram och Världsbankens internationella utvecklingsfond. Ifråga om informationsverksamheten skall utredningen granska såväl målsättningen som de organisatoriska formerna. Vidare anförs i direktiven:

"Den teknik för det direkta svenska biståndet, som samarbetsavtalen och länderprogrammeringen innebär, bygger på en fortlöpande analys av mottagarländernas utvecklingsplanering och utvecklingspolitik. Betoningen härav i de svenska biståndsmyndigheternas arbete liksom den ökade tonvikten vid icke projektbundet bistånd kan som LÖSO påpekade skapa förutsättningar för en ytterligare rationalisering av den svenska biståndsadministrationen. Det bör därför ingå i utredningens arbetsuppgifter att göra en översyn av de administrativa formerna för de svenska biståndsmyndigheternas arbete och avge förslag till eventuella ändringar. Utredningen bör också beakta de ytterligare krav som det aktiva svenska engagemanget i de internationella organisationernas arbete kan komma att ställa." (Ur statsrådsprotokollet 1972-12-08).

2.5 Kommentarer till SIDA:s organisation

SIDA-S

Frälsarkransorganisationen är i detta sammanhang framförallt av intresse genom att vara ett tämligen konsekvent uttryck för hur SIDA har kommit att utforma sin "produkt", dvs biståndsgivningen. RRV har däremot i denna analys inte inhämtat underlag för en bedömning av om den nya organisationen är ändamålsenligt uppbyggd utifrån allmänna krav på en rationell arbets- och beslutsapparat. De två frågeställningar, som framställningen här koncentreras på gäller dels uppdelningen på land- och sektorinriktade funktioner, dels den centrala styrningen av biståndsverksamheten.

Land- och sektorfunktionernas ställning har sedan länge varit en livligt diskuterad fråga på SIDA. Inom biståndsmyndigheten har funnits företrädare för både en renodlad sektororganisationsprincip och för en renodlad länderorganisationsprincip. SIDA:s nya organisation kan sägas vara en kompromiss i den diskussionen. RRV ifrågasätter dock om SIDA:s nya organisation och planeringsteknik främjar en övergång till mer länderorienterat bistånd och om länderprogrammeringsprincipen därigenom har kunnat komma till uttryck på önskvärt sätt. Organisatoriskt är nämligen länderbyrån jämställd med sektorbyråerna och vad beträffar insatsberedningen, så sker denna i huvudsak vid sektorbyråerna, vilka i dessa viktiga avseenden kan sägas inta en stark ställning gentemot länderbyrån. Länderprogrammeringsprincipen borde enligt RRVs mening ges en starkare betoning både organisatoriskt och planeringsmässigt än vad som för närvarande är fallet.

Även den centrala styrningen av SIDA:s verksamhet är med nuvarande arbetsformer, planering och organisation något obestämd. Detta visar sig bl a i den övergripande planeringen på land/sektornivån, som inte synes vara direkt styrande för planeringen på insatsnivån. Även om tillkomsten av biståndsprogram och sektorstrategier har förbättrat den övergripande planeringen under senare år, så har dessa dokument mer karaktären av beskrivning och summering av redan fattade beslut om vad som uträttas/har uträttats än av styrning mot vad som bör/skall uträttas. Ur dessa dokument framgår bl a inte vilka insatstyper som skall eller inte skall prioriteras, övervägas och idéberedas. Urvalet av aktuella insatsalternativ förefaller i praktiken att avgöras på sektorbyråerna, vilkas relativt självständiga ställning sannolikt också spelar en stor roll till detta förhållande. Ett större inslag av mer långsiktig och riktlinjeangivande information från direktion/verksledning tillsammans med organisatoriska förändringar borde enligt RRV kunna förbättra den centrala styrningen.

SIDA-F

Frälsarkransförslaget gick inte närmare in på BKS ställning, organisation etc. Man förutskickade bara helt allmänt att BK skulle tillföras nya arbetsuppgifter inom det nya berednings- och planeringssystemet. BKS starka expansion under senare år har veterligt inte heller baserats på någon annan mer djupgående utredning.

Grundtankarna bakom förslaget om decentraliserad projektförvaltning från 1960-talets mitt är också idag giltiga. I praktiken förefaller dock SIDA haft svårt att fullt utnyttja decentraliseringens fördelar inom insatsplanering och uppföljning. För en mer långtgående decentralisering hade det också varit nödvändigt att delegera motsvarande beslutsrätt. De stora personalökningarna på biståndskontoren under senare år förefaller inte ha medfört någon motsvarande ökning av kontorens ansvar. I vilket fall som helst har biståndskontorens expansion inte resulterat i någon påtaglig avlastning av hemmamyndighetens arbetsuppgifter.

Det grundläggande motivet för en decentraliserad projektförvaltning är att en utbyggd platsrepresentation har bättre möjligheter än SIDA-S att handha den nödvändiga kontakten med mottagarlandets myndigheter och svenska biståndsarbetare. Ett välfungerande biståndskontor kan förbättra kommunikationen mellan givare och mottagare för en effektivare handläggning av de många biståndsadministrativa frågor, som ett expanderande bistånd för med sig oavsett formerna för biståndsgivningen. Ett större framtida inslag av programbistånd bör också föra med sig en mängd arbetsuppgifter för givaren inom dessa program i form av planering och uppföljning, även om uppgifternas karaktär blir annorlunda jämfört med dagens biståndssamarbete.

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

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

Sammanfattningsvis föreslår RRV att SIDA i samband med pågående översyn av biståndskontorens ställning och uppgifter presenterar en samlad diskussion om och förutsättningslöst prövar möjligheterna att genomföra en långtgående decentralisering av den operativa verksamheten.

3 Motiv och mål för biståndet

I detta avsnitt ges en kommenterande beskrivning av statsmakternas biståndspolitiska motiv och mål. Beskrivningen tas i kapitel 4 som utgångspunkt för en målanalys. Källor är propositioner och utskottsutlåtande i ämnet. Viktigast är de två propositionerna 1962:100 och 1968:101 (hädanefter omnämnda som "statsmakternas riktlinjer") och därtill hörande utskottsutlåtanden. I en särskild bilaga redovisas utdrag ur propositioner och utskottsutlåtanden.

3.1 Statsmakternas motiv

Till motiven hänförs de allmänna moraliska argumenten för att bistånd eller hjälp skall ges överhuvud samt statsmakternas syn på hur biståndspolitiken ingår i politiken i stort, enkanterligen utrikes- och säkerhetspolitiken samt handelspolitiken. Motiven kan självklart inte läggas till grund för revisionen av SIDA och behöver därför här inte klargöras med någon större utförlighet.

De moraliska argumenten betonar att biståndet följer ur "känslor av moralisk plikt och internationell solidaritet" (Prop 1962:100) och att Sverige "som uppnått en relativt hög grad av välstånd, har ett särskilt ansvar" (Prop 1968:101). Biståndet berör främmande stater och är därigenom ett led i utrikes- och säkerhetspolitiken och medel för att befrämja de värden som anges som styrande härför: fred, internationell förståelse och solidaritet, ekonomisk utjämning mellan fattiga och rika länder - det sistnämnda inte minst som ett villkor för en bestående fred. "De senaste årens många öppna mellanfolkliga konflikter har nästan undantagslöst uppstått i de fattigare delarna av världen" (Prop 1968:101). Ett ytterligare värde, och som kanske inte är helt fristående från den ovannämnda sammankopplingen mellan fattigdom och konflikt, är de "nya" staternas nationella integritet. "Det politiska oberoende, som nu förvärvats av flertalet av världens folk och vars uppnående för de alltjämt undertryckta folken vi med all kraft vill befördra, måste ges det ekonomiska underlag och det sociala innehåll, som är en förutsättning för en demokratisk samhällsutveckling och för verklig nationell oavhängighet" (Prop 1968:101).

Slutligen kan tilläggas att propositionerna också innehåller ekonomiska argument som går ut på att "Underutvecklade länder och industriländer har ett gemensamt intresse av en expanderande världsekonomi och en ökad internationell arbetsfördelning" (Prop 1962:100). Argumentet synes stämma väl överens med den svenska handelspolitikens allmänna teoretiska grundsatser.

3.2 Statsmakternas mål

Innehållet i statsmakternas mera konkreta direktiv om mål och principer enligt propositioner och utskottsutlåtanden, som skall gälla för biståndet har av RRV systematiserats under sju rubriker. Vi talar om sju målelement, vilka skall ses som uttryck för vad RRV funnit vara de väsentligaste principerna. Uppräknningen utesluter således inte att det kan finnas andra väsentliga målelement, som bör tillmätas lika stor vikt. Syftet med framställningen i kap 3 och 4 är närmast att illustrera hur en målanalys skulle kunna läggas upp och gör inte anspråk på fullständighet i vare sig redovisning eller uttolkning.

Termen "målelement" används vanligen närmast för att beteckna olika dimensioner av ett mål, men i brist på bättre används termen här även för olika av statsmakterna formulerade handlingsriktlinjer. Av de nedan angivna sju målelementen är det sålunda endast (a) som är mål i egentlig mening dvs som uttalar sig om biståndets förväntade effekter. De sex övriga målelementen är mera att betrakta som handlingsriktlinjer för biståndets utformning för att nå maximal effekt med avseende på biståndsmålet (a).

Målelementen är som följer:

Mål

- (a) biståndsmålet (= högsta möjliga utvecklingseffekt)

Handlingsriktlinjer

- (b) principen om biståndets länderinriktning
 (c) principen om biståndets sektorinriktning
 (d) principen om internationell samordning av biståndet (inom mottagarlandet och mellan givarna)
 (e) principer om biståndets utformning (insatsstorlek, villkor, resursslåg och finansieringsform)
 (f) principen om resurstilldelning (enprocentplanen)
 (g) principen om att biståndet skall vara underordnat mottagarlandets behov, planering och förvaltning.

Ovanstående sju målelement utgör sammantaget vad man för enkelhetens skull kan kalla det biståndspolitiska målet (BPM). För direkta textutdrag hänvisas till bilaga 1.

(a) Biståndsmålet

I statsmakternas ovannämnda riktlinjer (Prop 1962:100 och 1968:101) anges fyra biståndsmål, som ytterst syftar till en rättvis fördelning av världens resurser:

- att höja de fattiga folkens levnadsnivå
- att bidra till social och ekonomisk utjämning
- att medverka till en samhällsutveckling i demokratisk riktning
- att bidra till en hög och stabil ekonomisk tillväxt.

Dessa mål skall nås bl a med hjälp av biståndsinsatser ägnade åt att motverka svälten och massfattigdomen, eliminera sjukdomarna, minska barnadödligheten, begränsa befolkningstillväxten, förbättra utbildningen och påskynda den ekonomiska utvecklingen och percapitainkomsten.

Kommentar:

Inledningsvis bör framhållas att (a) är ett specifikt uttryck för de svenska statsmakternas politiska värderingar. En beskrivning av biståndets effektsida således. Man försöker här skilja mellan sådan utveckling som bör befrämjas och sådan som inte bör befrämjas, enligt svensk uppfattning. Man säger också något om vilka allmänna effekter biståndet skall medverka till, vilket inte gäller för något av målelementen (b) - (g). Genom biståndsmålet artikuleras de värden som är styrande för biståndet och för vilka gäller ett generellt krav på maximal effekt: "av väsentlig betydelse är att de disponibla resurserna utnyttjas på sådant sätt, att de får maximal effekt" (SU 1966:45). Grundsatserna är mycket allmänt formulerade dels genom att det gäller biståndet överhuvudtaget (och inte speciella länder eller sektorer), dels genom att de åsyftade effekterna är mycket vittomfattande.

Den avgörande svårigheten med (a) är naturligtvis att ta ställning till hur en preciserad uttolkning skall se ut. Hur skall den eftersträfvade typen av "utveckling" preciseras och hur kan preciseringen användas i utvärderingen av det svenska biståndet?

Någon dokumenterad sådan uttolkning har inte stått att finna vare sig i offentliga tryck eller internt på SIDA. Normalt sätts målen av Kungl Maj:t och det är sedan myndighetens sak att tolka dessa och omsätta dem i praktiskt handlande.

En annan svårighet med (a) är att det inte är oberoende av och rent av kan stå i konflikt med riktlinjerna (b) - (g). Främst gäller detta i relation till (g) (se längre fram) och därigenom också med de övriga.

(b) Länderinriktning

Följande riktlinjer gäller för biståndets länderinriktning:

- biståndet bör koncentreras till ett fåtal länder (huvudmot- tagarländerna Botswana, Etiopien, Indien, Kenya, Lesotho, Pakistan, Sudan, Swaziland, Tanzania, Tunisien och Zambia)
- samarbete bör i första hand ske med länder som strävar mot ekonomiska och sociala strukturförändringar i utjämnande syfte och en utbyggnad av biståndet bör gradvis ske i sådana länder
- bistånd till familjeplanering, flyktingar och vid naturkatastrofer bör ges oavsett vilket land det rör sig om.

Kommentar:

I statsmakternas riktlinjer stadgas dels att biståndet skall koncentreras till vissa länder, dels något om med vilka slags länder samarbete i första hand bör upprättas. Som framgår specificeras länderna tämligen klart. De uppräknade länderna är sedan gammalt SIDA:s k huvudmottagarländer, till vilka den övervägande delen av det svenska bilaterala biståndet har gått. Ser man till utbetalade belopp och antalet genomförda insatser, så har nämnda koncentrationsprincip följts och följs alltjämt. Om man emellertid ser till antalet länder, i vilka SIDA är eller har varit engagerade, blir bilden en annan. Hela femtiotalet länder har under årens lopp mottagit bistånd över SIDA:s budget. Man kan med ledning av uppgifter om utbetalade belopp och antalet genomförda insatser per land grovt indela SIDA:s länderkrets efter storleksordning i tre grupper.

Grupp I: Botswana, Cuba, Dem Rep Vietnam, Etiopien, Indien, Kenya, Pakistan, Tanzania, Tunisien, Zambia.

Grupp II: Afghanistan, Brasilien, Ceylon, Lesotho, Liberia, Malaysia, Sudan, Swaziland, Sydkorea, Turkiet.

Grupp III: Algeriet, Burma, Burundi, Centralafrika, Cypern, Gaza, Grekland, Guinea, Indonesien, Iran, Italien, Jordanien, Jugoslavien, Kongo, Latinamerika, Madagaskar, Marocko, Mauritsius, Nepal, Nigeria, Peru, Rhodesia, Rumänien, Senegal, Sierra Leone, Thailand, Togo, Uganda.

Grupp I omfattar huvudmottagarländerna, grupp II länder med fler än en insats per land och av viss kontinuitet samt grupp III länder med endast få, tillfälliga och små insatser.

Vad beträffar den andra principen om samarbete i första hand med länder som strävar mot strukturförändringar, så synes den i den allmänna debatten om det svenska biståndet ha tilldragit sig den största uppmärksamheten. Principen är så allmänt formulerad, att den inte kan ge någon konkret vägledning vid beslut om inskränkning eller utvidgning av länderkretsen. Under senare år har emellertid kretsen av huvudmottagarländer utvidgats med Bangladesh, Chile, Cuba och Demokratiska Republiken Vietnam. För varje huvudmottagarland uppgörs länderramar för den beloppsmässiga fördelningen mellan länderna. Sådana ramar finns budgetåret 1972/73 för elva mottagarländer och görs upp av UD i samråd med SIDA. För samtliga huvudmottagarländer finns numera s k landprogram (landanalys, biståndsprogram, insatsförteckning), som behandlas utförligare i kap 5.

Vad angår den tredje principen bör det poängteras att insatserna i länder inom grupp III ovan oftast ges som familjeplanering och katastrofhjälp. Inom grupp II och III förekommer dock även flera insatser inom sektorerna undervisning och landsbygdsutveckling.

(c) Sektorinriktning

Följande riktlinjer gäller för biståndets sektorinriktning:

- det bilaterala biståndet skall i första hand bestämmas utifrån mottagarländernas behov och efterfrågan och bör koncentreras till ett begränsat antal huvudsektorer (såsom utbildning, landsbygdsutveckling och livsmedelsförsörjning, industrialisering och familjeplanering) vilka valts med hänsyn till vad som anses vara strategiskt för utvecklingsprocessen, vad andra givare eftersatt samt de specifika svenska förutsättningarna.

- vissa sektorer, som i Sverige betraktas som strategiska och som är eftersatta av andra givare, bör särskilt stödjas genom prioritetspåverkan på mottagarsidan: kvinnans frigörelse, jordreformer, sysselsättning, folkliga organisationer etc.

Kommentar:

Den första principen är problematisk eftersom den i praktiken genom den vida definitionen och mångtydigheten tenderar att vara självförverkligande och därför svår att lägga till grund för bedömning av hur statsmakternas intentioner förverkligas. Sektorerna förefaller ha tämligen flexibla ramar inom vilka tonvikten förskjuts allteftersom. Den första principen betonar mottagarländernas efterfrågan samtidigt med sektorkoncentration. En snäv tolkning av denna princip innebär att endast sådana sektorer som direkt efterfrågas av mottagarländerna tillgodoses med svenskt bistånd. Intressant är här den andra principen om påverkan på mottagaren, vilken står i direkt strid med den första. Om vilken av de båda principerna efterfrågan och påverkan som skall vara bärande sägs inget. Det är därför svårt att avgöra vilken vikt som skall tillmätas framför allt den andra principen vid en avvägning.

Men argumenten för sektorkoncentrationen, valet av sektorer och hur dessa återspeglas i SIDAs organisation, förtjänar uppmärksamhet, eftersom detta sammantaget uttrycker eller antyder något av vad statsmakterna uppfattar som "strategiskt" i betydelsen "kritiskt för utvecklingsprocessen". Den första principen om koncentration till huvudsektorer återspeglas i SIDAs organisation med fyra sektorbyråer. Gränserna för vad som skall rymmas inom dessa sektorer är emellertid inte särskilt klara.

(d) Samordning

Följande riktlinjer gäller för samordningen av den svenska biståndsgivningen:

- bilaterala insatser bör anknytas till FN:s och fackorganens verksamhet för att ytterligare stärka FN-representanternas ställning

- aktiv medverkan i FN-organen skall eftersträvas för att ytterligare samordna den svenska biståndsgivningen med de multilaterala organisationernas biståndsprogram

- eventuell utvidgning av länderkretsen bör ske försöksvis och då i samarbete med FN-organ, som redan är verksamma på platsen (s k multibibistånd).

Kommentar:

Liksom tidigare rör det sig om tämligen allmänna deklamationer som knappast ger någon fingervisning om hur man skall skilja mellan fall av tillfredsställande respektive otillfredsställande samordning för SIDA:s del, ej heller vad principerna skall betyda för t ex kriterier och rutiner för val och utformning av insatser. För SIDA:s del har de två första samordningsprinciperna betydelse för sonderingarna på insatsberedningsstadiet. Här kan samordningskravet antingen tolkas som formkrav eller sakkrav. I det första fallet ställs krav på vissa informations- eller förhandlingskontakter innan beredningen får fortsätta. I det andra fallet ställs krav på att de svenska insatserna till sina verkningar skall ansluta till andra givares projekt. Den tredje principen betyder i realiteten att insatser i nya länder företrädesvis skall ges som multibibistånd.

I praktiken sker samordningen så att svenska representanter i första hand från UD sitter med i styrelser och deltar i olika konsortier och länderklubbar inom FN-systemets ram. Vidare ger SIDA ett ganska omfattande icke länderdestinerat budgetstöd till olika internationella organs sektorprogram. Slutligen bedriver SIDA ett omfattande s k multibibistånd i samarbete med olika FN-organ på både gåvo- och kreditbasis. Vad beträffar den tredje principen, så har denna följts i den mån det har varit aktuellt. Sålunda är UNESCO verksamt för SIDA:s räkning på Cuba, FAO och IDA i Botswana och ITC i Botswana, Chile och på Cuba. I övrigt har biståndet till dessa nya länder utgått i form av direkta varu- och valuta-gåvor.

(e) Biståndsformer

Följande riktlinjer gäller för biståndets utformning. Det bör här framhållas att de här uppräknade principerna, liksom i tidigare fall, inte gör anspråk på att vara uttömmande. Vägledande för urvalet av principer har varit vad som kan anses vara strategiskt betydelsefullt för SIDA:s bistånds-inriktning:

- insatserna bör efter hand ges större dimensioner och därmed bli av mer avgörande betydelse i de länder där de sätts in
- programbistånd bör få ökad betydelse och koncentreras till ett fåtal omfattande, i mottagarlandets verksamhet väl integrerade insatser
- varubistånd bör få ökad omfattning
- avvägningen mellan gåva och kredit får i första hand avgöras av mottagarlandets allmänna ekonomiska läge och skuld-situation (bindning, resursslåg, insatsstorlek bör spela en underordnad roll)
- hög gåvoandel och mjuka krediter bör tillämpas och de samlade åtagandena för både gåvor och krediter får uppgå till högst fyra gånger anslaget för det löpande budgetåret.

Kommentar:

Kärnan i SIDAS biståndsverksamhet är att föra över resurser i syfte att på ett optimalt sätt stödja mottagarlandets egna utvecklingsansträngningar. De konkreta resurser som kan överföras är personal, varor och valuta. Resurserna kan sedan utformas olika i ett flertal avseenden: sammansättning, villkor, givarens medverkan i det konkreta projektarbetet etc.

Vad beträffar den första principen om större insatser än hittills kan sägas att för närvarande äger SIDA rätt att självt besluta om insatser under 1 mkr; med mindre insatser har man vanligtvis menat insatser under detta belopp. En preliminär beräkning av antalet genomförda insatser sedan SIDAS tillkomst visar att ca 2/3 av dessa är av storleksordningen under 5 mkr. Med tanke på de stora resursökningar som är att vänta för svenskt internationellt bistånd under de närmast kommande åren, förefaller kravet på en ökning av insatsstorleken både rimligt och av behovet påkallat. I SIDAS petita 1973/74 hemställer också biståndsmyndigheten om ett bemyndigande att besluta och avtala om insatser upp till en gräns av 5 mkr. SIDA hemställer dessutom om ett generellt bemyndigande att besluta och avtala om enskilda insatser, oberoende av insatsstorlek, i land för vilket samarbetsavtal gäller. Det senare föreslogs också i prop 1973:1, bil 5.

Den andra principen om ökat programbistånd har varit föremål för mycken diskussion om i vilken utsträckning biståndsgivaren skall ändamålsbestämma biståndet och ställa villkor på mottagaren. En av förutsättningarna för att kunna ge programbistånd är enligt SIDA att mottagarlandet har en egen utvecklingsplan. Enligt SIDA har samtliga huvudmottagarländer idag en tillfredsställande utvecklingsplanering och skulle sålunda med hänsyn till enbart detta enda krav i och för sig vara i stånd att mottaga programbistånd. Av huvudmottagarna är det emellertid endast Indien och Tanzania som kan sägas mottaga sådant programbistånd. Skälet till att programbiståndsformen inte används i större utsträckning anges av SIDA vara mottagarländernas brist på kvalificerad personal för ett effektivt disponera biståndsresurserna. Men eftersom programbistånd är den för biståndsgivaren administrativt enklaste formen av utvecklingssamarbete kan denna biståndsform liksom större insatser komma att få ökad betydelse i framtiden.

Den tredje principen om ökat varubistånd har preciserats i prop 1973:1, bilaga 5. Även denna biståndsform har ur givarens synvinkel uppenbara administrativa fördelar, eftersom varugåvor ofta är beloppsmässigt stora och förhållandevis enkla att överföra. Därmed inte sagt att varubiståndsformen är administrativt fördelaktig ur mottagarens synvinkel.

Vad beträffar avvägningen mellan gåva och kredit så innebär denna princip i realiteten ett övergivande av den tidigare

strikt anknytningen mellan ämnessektorer och finansieringsform. Traditionellt har ju t ex krediter endast lämnats till projekt/program som faller under nuvarande industribyråns ansvarsområde. Eftersom de flesta huvudmottagarländerns skuldbörda är stor och förväntas öka framgent, så kan också gävoandelen komma att bli relativt allt större. Redan nu tenderar krediternas relativa vikt att minska och SIDA räknar med att denna tendens kommer att fortsätta.

Den femte principen om hög gävoandel och mjuka krediter är närmast en precisering av den tidigare omtalade tendensen. Uppmjukningen av kreditvillkoren får närmast ses som en strävan att ytterligare lätta på mottagarländernas skuldbörda.

De ovan nämnda principerna är av färskt datum (Prop 1972:1, bil 5) och bör ses mot bakgrund av de ökade krav på administrativa resurser, som ett växande biståndsanslag ställer. Färre och större insatser, mindre ändamålsbindning, lättare villkor och mer valuta- och varugåvor är principer som rätt tillämpade bör kunna väsentligen underlätta administrationen i resursöverföringen.

(f) Resurstilldelning

Följande riktlinjer gäller för biståndets resurstilldelning:

- den totala anslagsvolymen för biståndssändamål skall budgetåret 1974/75 motsvara 1 % av BNP
- minimiramen för anslagshöjningen varje budgetår i kronor räknat förutsätts bli minst lika stor som höjningen under det närmast föregående budgetåret.

Kommentar:

Den s k enprocentplanen antogs 1968 och ligger alltså fast. Under vårriksdagen 1974 har regeringen emellertid föreslagit att enprocentplanen skall förlängas med ett år och enprocentmålet uppnås först under 1975/76. Anslaget för det svenska internationella biståndet på 1 250 mkr för budgetåret 1972/73 motsvarar 0,65 % av BNP. För att nå resurstilldelningsmålet om 1 % av BNP måste anslaget för budgetåret 1974/75 höjas till 2 250 mkr. Det innebär en anslagshöjning på 1 miljard kronor på två år.

För SIDA:s del innebär enprocentplanen en ökning från 745 mkr 1972/73 till 1 300 - 1 500 mkr 1974/75. Eftersom det finns en relation mellan SIDA:s administrativa kapacitetsanspråk och sakanslagets storlek, kan en sådan kraftig ökning av biståndsanslaget som förväntas under de närmast kommande åren komma att ställa krav på ytterligare administrativ förstärkning vid biståndsmyndigheten, även om denna relation icke är direkt proportionell. Men om man antar att myndighetsanslagets storlek i förhållande till sakanslaget även i framtiden skall utgöra samma proportion som idag, kommer med bibehållande av nuvarande utformning av det svenska biståndet SIDA:s administrativa apparat behöva nära nog fördubblas på två år. Det är mot bakgrund av detta perspektiv som de senaste årens krav och strävanden mot enklare former av resursöverföring från SIDA skall ses.

(g) Mottagarcentrering

Följande riktlinjer gäller för hur biståndet skall underordnas mottagarens behov:

- biståndets inriktning måste underordnas mottagarlandets behov och förutsättningar
- vid biståndsplaneringen utgör mottagarlandets egna utvecklingsplaner och prioriteringar otvetydigt utgångspunkten och biståndet bör till en början avse medverkan i utarbetandet av sådana program
- initiativen till olika biståndsinsatser skall komma från u-länderna själva
- biståndet bör vara ett bidrag till mottagarlandets egen verksamhet, för vilken mottagaren har det huvudsakliga ansvaret
- mottagarlandet skall spela en ledande roll i samordningen av biståndsinsatserna och den detaljerade kontrollen och uppföljningen kan efterhand lämnas åt mottagarlandets egna organ
- vissa sektorer, som i Sverige betraktas som strategiska och som är eftersatta av andra givare, bör särskilt stödjas genom prioritetspåverkan på mottagarsidan: kvinnans frigörelse, jordreformer, sysselsättning, flyktinghjälp, folkliga organisationer m m - allt inom ramen för vad mottagarparten är beredd att engagera sig för.

Kommentar:

Medan (a) - (f) kan sägas gälla biståndets utbudssida, så avser (g) dess efterfrågesida, d v s hur statsmakterna, utbudssidan, vill anpassa sig till efterfrågesidan när det gäller att bestämma vilka insatser som skall komma till stånd. Man kan här urskilja åtminstone två huvudregler:

- 1) mottagarlandets behov, sådant det manifesteras i dess planering, bör vara avgörande för vilka biståndsinsatser som skall företas
- 2) det bör inte finnas några svenska projekt utan biståndet skall ingå i verksamheter, för vilka mottagaren har det huvudsakliga ansvaret och som är administrativt inordnat i mottagarlandets eget förvaltningssystem.

Emellertid finns ett undantag från huvudregel 1) och den gäller verksamhetsområden som utifrån svenska politiska värderingar framstår som särskilt angelägna (kvinnans frigörelse, jordreformer etc). Dessa sektorer bör särskilt stödjas genom prioritetspåverkan på mottagarsidan - under förutsättning att mottagarparten är beredd att acceptera sådan påverkan. Detta undantag exemplifierar det mest påtagliga tolkningsproblemet beträffande (g), nämligen hur mottagarcentreringen skall ses i relation till målelementen (a), (b) och (c).

Biståndsmålet (a) har funktionen att uttrycka svenska värderingar om vad som är en eftersträvansvärd utveckling. Ur (a) följer principer enligt (b) - (f) samt undantagsregelns ämnespreferenser. Som minimum krävs enligt (a) vissa rekvisit hos en föreslagen insats för att den skall komma till stånd. Enligt (g) gäller dessutom, enligt huvudregeln, kravet att initiativ till insatsförslag skall tas av mottagaren och stå i överensstämmelse med mottagarens planer och prioriteringar. Den springande punkten är då hur starkt det sistnämnda kravet är. Ju starkare det är desto påtagligare blir konfliktmöjligheten i förhållande till värderingarna bakom (a).

En strikt tillämpning av målelementet (a) innebär i realiteten att SIDA begränsar sitt utbud till sådana biståndsinsatser som enligt svensk uppfattning är särskilt angelägna, dvs bistånd till ämnessektorer som enligt svenska värderingar bedöms som strategiska för att ge maximal utvecklingseffekt.

Å andra sidan innebär en lika strikt tillämpning av målelementet (g) en direkt villkorslös beställningsrelation mellan givare och mottagare så att SIDA endast levererar sådant bistånd som mottagaren enligt egna bedömningar efterfrågar.

Inte något av dessa målelement får förmodas kunna strikt tillämpas som överordnad handlingsprincip enligt statsmakternas skrivningar. Den här påtalade princip- eller målkonflikten mellan svenska krav enligt (a) och kravet på mottagarcentrering enligt (g) blir då i stället en fråga om i vilken utsträckning det ena målelementet skall hävdas på bekostnad av det andra. I praktiken behöver denna möjliga principkonflikt kanske inte bli särskilt uppenbar och svår bemästrad. Ytterst bestäms ju konfliktens svårighetsgrad av överensstämmelsen mellan givarens och mottagarens politiska värderingar om eftersträvansvärd utveckling. Eftersom SIDA:s mottagarländer i flera avseenden är olika och driver skilda slag av utvecklingspolitik, finns det anledning att anta att denna konflikt kan aktualiseras för åtminstone något/några mottagarländer.

SIDA har i sitt yttrande (1974-04-09) över RRVs revisionsrapport "SIDA i Tanzania" (1974-02-05) i alltför hög grad hävdad målelementet (g) som överordnad princip för svenskt bistånd. Enligt RRVs mening bör elementet (a) ses som det enda egentliga målet för svenskt bistånd medan (g) snarare är att betrakta som en restriktion även om den är en viktig sådan. Sålunda innebär enligt RRVs mening ett mottagarcentrerat bistånd enligt (g) att SIDA därmed inte kan avhända sig sitt ansvar att dokumentera en måluppfattning och att lämna en tillfredsställande resultatredovisning angående det svenska biståndet. Hur dessa krav enligt (a) och (g) bör balanseras, berörs utförligare i de följande kapitlen 4 och 7.

4 Målanalys

Kapitlet består av fyra delar. Den första delen (4.1) ägnas åt en genomgång av BPM sådant det presenterades i föregående kapitel, andra delen (4.2) åt sådana skrivningar i propositioner och annorledes som snarare är av resonerande än programmatisk karaktär. Avsikten är att diskutera möjligheterna att lägga BPM till grund för klarare mål- eller effektivitetsformuleringar. Den tredje delen (4.3) vill peka på en kompletterande metod att genomföra en måldiskussion. Den avgörande frågan är här biståndets allmänna effekter på mottagarlandet, till skillnad från det enskilda projektets effekter, som inte behandlats särskilt ingående vare sig i statsmakternas eller SIDA:s skrivningar. Den fjärde delen (4.4) slutligen syftar till att redovisa det perspektiv utifrån vilket denna SIDA-analys genomförts.

4.1 BPM som styrande mål

BPM har med sina sju element en dubbel roll: dels anges de värden för vilka det sedvanliga optimeringskravet gäller, dels ges styrning i form av mer eller mindre utförliga handlingsriktlinjer för hur biståndsmyndigheten skall bete sig. De två rollerna fördelas på elementen så att (a) anger de värden som skall maximeras (dvs utvecklingseffekt) medan (b)-(g) är handlingsriktlinjer eller -restriktioner.

Således är (a) ett exempel på målstyrning: det önskade resultatet specificeras men ej beteendet. Övriga element exemplifierar ramstyrning: det önskade beteendet specificeras inom vissa ramar men ej resultatet. I båda fallen gäller att det är myndighetens uppgift att tolka och precisera statsmakternas styrning.

Styrform	BPM-element	Granskningskriterium
Målstyrning	(a)	Måluppfyllelse, optimalitet
Ramstyrning	(b) - (g)	Ligger beteendet inom ramarna?

Figur 4:1 BPM-elementen efter styrform och granskningskriterium

En formell effektivitetsformulering avseende BPM ger då sig själv: maximera (a) under hänsyn till restriktionerna (b)-(g)

En sådan formulering är självklart inte särskilt upplysande. Å andra sidan måste också sägas att Kungl Maj:ts styrning av SIDA inte enbart eller ens huvudsakligen äger rum genom att formulera dessa mål och handlingsramar. UD deltar aktivt i

SIDAS biståndsplanering och alla större insatsförslag (över 1 mkr) underställs UD:s prövning för godkännande vad gäller biståndssamarbetet utanför huvudmottagarkretsen. Under 1973/74 har UD delegerat till SIDA att inom årsavtalens ram med huvudmottagarländerna fatta beslut om enskilda insatser. Flertalet betydelsefulla beslut fattas emellertid under medverkan av UD. Denna typ av styrning gör att det alltid låter sig sägas att den faktiska biståndsgivningens utformning står i överensstämmelse med statsmakternas, och därmed BPMs, intentioner. Att resultatet, i termer av utvecklingseffekt eller annorledes, också gör det är däremot inte på samma sätt självklart.

Att biståndets faktiska utformning så att säga definitions- mässigt står i överensstämmelse med Kungl Maj:ts intentioner minskar naturligtvis inte värdet av att biståndsmyndigheten så långt möjligt preciserar BPM och för en fortlöpande måldiskussion. Det finns åtminstone två skäl härtill. För det första har SIDA till största delen initiativet inom biståndsplaneringen; man bereder t ex insatserna varefter UD tar ställning till de färdiga förslagen. Urvalet av insatser som UD tar ställning till är således avhängigt av den policy eller måltolkning som biståndsmyndigheten arbetar efter. För det andra är det nödvändigt att nyttiggöra erfarenheterna av gjorda insatser, och inte enbart på det biståndstekniska planet utan även vad gäller övergripande mål och handlingsriktlinjer; att det, som vi ovan såg, inte råder en lika självklar överensstämmelse mellan biståndsresultat och Kungl Maj:ts intentioner som gäller för biståndsutformningens del gör inte behovet mindre. Helt naturligt har biståndsmyndigheten med sin större närhet till de konkreta erfarenheterna störst förutsättningar att göra detta.

BPM är oklart i ett flertal avseenden. I föregående kapitel belystes de enskilda BPM-elementens oklarheter. Här skall endast belysas oklarheter beträffande det egentliga biståndsmålet (a) och dess samband med övriga element. Mål-element (a) är mycket allmänt formulerat och allt man med någorlunda stor säkerhet kan säga är att statsmakternas skrivningar uppvisar en tonviktsförskjutning sedan prop 1962:100. Då lades synbarligen större vikt vid utveckling i betydelsen ökad BNP per capita än vad nu är fallet. Betoningen av utjämningsaspekten har blivit mer framträdande. Dessa nyansförskjutningar ändrar emellertid inte på det förhållandet att det utifrån statsmakternas skrivningar inte är möjligt att ens nominellt formulera något slag av allmän princip som skulle tillåta att insatser, ex ante eller ex post, vägs mot varandra i termer av "utvecklingseffekt". RRV har redan i ett tidigare revisionsprojekt (Granskning av SIDAS planerings- och uppföljningsverksamhet, 1971-03-31, Dnr 223) konstaterat att biståndsmyndigheten i alltför hög grad saknar klart utformade mål och kriterier för insatsval, vilket bl a framgår vid en genomgång av de olika planeringsdokumenten.

RRV är medvetet om svårigheterna med att precisera det egentliga biståndsmålet (a) men anser samtidigt klart formulerade mål och kriterier vara oundgängliga förutsättningar för att biståndsmyndigheten fullt ut skall kunna nyttiggöra gjorda erfarenheter. Värdet av nya erfarenheter är att de ger underlag för verifiering, falsifiering eller modifiering av gamla uppfattningar, kunskaper, kriterier etc, men förutsättningen är just att det från början finns klart formulerade uppfattningar att pröva.

En komplikation när det gäller att precisera det egentliga biståndsmålet (a) är att detta mål till sin innebörd inte är oberoende av de kompletterande restriktionerna. Det finns därför möjligheter till konflikter och avvägningsproblem. Speciellt gäller detta relationen till BPM-elementet (g), nämligen principen om att biståndet skall vara underordnat mottagarlandets egna behov och dess egen planering och förvaltning. Ju starkare formulering av denna princip som biståndsmyndigheten vill tillämpa desto mindre reellt utrymme finns det för svenska överväganden, med utgångspunkt från den svenska i (a) definierade synen på vad som är eftersträvarvärdade utvecklingseffekter, angående t ex val mellan olika insatsalternativ. Omvänt gäller att ju striktare (a) formuleras och ju striktare biståndsmyndigheten tillämpar (a) desto mindre blir det reella utrymmet för att följa mottagarlandets egen planering eller policy. Denna konflikt behöver naturligtvis inte vara stor. Avgörande är skillnaden mellan mottagar- och givarlandets allmän- och utvecklingspolitiska grundsyn, men eftersom de svenska mottagarländerna inbördes är olika därvidlag måste rimligen konflikten vara märkbar i några fall. Ett förhållande som torde ha samband med denna konflikt är den av olika iakttagare konstaterade svårigheten att i efterhand få en klar bild av hur de enskilda insatserna ursprungligen initierats.

Det står under alla förhållanden klart att SIDA:s val av insatser och allmänna agerande i övrigt inte är en rent passiv reflex av mottagarländernas planer och prioriteringar. SIDA driver en "linje" eller har klart utrymme för att göra det. På annat håll i denna rapport (kap 7) framgår att SIDA:s besluts- och planeringsdokument knappast alls ger besked om sådana genuina SIDA-beslut. Enligt RRV:s mening bör SIDA i ökad utsträckning föra sådana måldiskussioner i de långsiktigare planeringsdokumenten. Därigenom uppnås också en önskvärd integration mellan måldiskussion och den egentliga verksamheten.

Enligt RRV:s uppfattning skulle SIDA utan alltför stora besvär mycket väl kunna utförligare precisera flera BPM-element, t ex de angående länderinriktningen, sektorinriktningen, insatsstorlek och -typ. Framförallt behövs emellertid preciseringar rörande principen om att biståndet skall vara underordnat mottagarlandets egna prioriteringar

Ma byffer
d-her a+x
sammans
förklar

och behov. Ett rimligt krav är därför att biståndsmyndigheten presenterar en BPM-genomgång liknande den i kap 3 och i anslutning därtill gör ovannämnda preciseringar.

4.2 Statsmakternas utvecklings- och biståndsteori

I regel är det inte tillräckligt med klart preciserade mål och handlingsrestriktioner. Valet av mål och restriktioner, och inte minst av olika preciseringar, vilar inte endast på rena värderingar utan även på sakargumentering i olika frågor, dvs en argumentering som bygger på kunskap eller hypoteser om sakförhållanden. Den svenska biståndsgivningen utgör inget undantag därvidlag. I prop 1962:100 uttrycks det på följande sätt: "För att biståndet skall få god effekt måste dess utformning ... baseras på kunskap om ... utvecklingsproblematiken och biståndsproblematiken" och "Biståndsgivningen måste baseras på en bedömning av utvecklingsproblemenas natur. En sådan bedömning förutsätter kunskap om u-ländernas förhållanden, om de djupast liggande orsakerna till deras ekonomiska läge och om de centrala faktorerna i utvecklingsprocessen".

Propositioner och andra källor innehåller skrivningar som är av resonerande och sakpåstående karaktär snarare än programmatisk. Uttrycket "statsmakternas utvecklings- och biståndsteori" kan tjäna som samlande beteckning härför och får ej fattas alltför bokstavligt. Dessa skrivningar är självklart av intresse i samband med en genomgång av det biståndspolitiska målet. Den mest systematiska framställningen är över 10 år gammal och härrör från den år 1961 tillsatta beredningen för internationella biståndsfrågor. Den återfinns dels som bihang till prop 1962:100 dels i SOU 1962:12. I den fortsatta framställningen görs sålunda en skillnad mellan utvecklings- och biståndsteori.

En utvecklingsteori perspektiv är vidare än en biståndsteori och rör närmast underutvecklingen som sådan, dess uttrycksformer och/eller orsaker. Däremot berörs inte frågan om biståndets direkta utformning. Det finns många indelningsgrunder att klassificera utvecklingsteorier efter, men statsmakternas utvecklingsteori kan förmodligen bäst beskrivas som en deskriptiv gapteori.

Utgångspunkten är en uppräknande beskrivning av framträdande olikheter mellan utvecklade och underutvecklade länder. Beskrivningen avser de inom offentlig statistik gängse ekonomiska och sociala kategorierna. Underutveckling ses därvid ofta som ett bristproblem, dvs att u-länder lider brist på ett antal för utvecklingen viktiga faktorer

som kapital och kunskap i olika dimensioner såsom percapitainkomst, industrialiseringsgrad, maskinell utrustning, forskningsresurser, befolkningstillväxt, hälsovårdsstandard, läskunnighet, sysselsättningsnivå, företagsamhet etc. Utveckling har således att göra med den process som möjliggör övervinnandet av dessa bristsymptom. Analysen leder fram till att u-länderna allmänt menas ha behov av "respektive kunskap, kapital och handelsförbindelser med industriländerna". Om dessa behov tillgodoses "balanserat" uppnås en kumulativ effekt.

En sådan utvecklingsteori representerar främst ett ekonomiskt perspektiv. Statsmakterna har emellertid aldrig betonat enbart det ekonomiska perspektivet. Redan i prop 1962:100 sägs sålunda att man inte kan bortse från de politiska och sociala faktorernas roll i utvecklingsprocessen. Som exempel nämndes behovet av skatte- och jordreformer och att det "inte är i överensstämmelse med vare sig det svenska biståndets motiv eller dess mål att det bidrager till att konservera en framstegsfientlig samhällsstruktur". De politiska och sociala aspekterna har också kommit att betonas alltmer i de senaste årens propositioner, i vilka mottagarländernas inflytande över biståndsmedlens användning dessutom sägs böra ökas. Det är dock svårt att urskilja ett helt nytt utvecklingsteoretiskt perspektiv i dessa texter. Ser man till de programmatiska implikationerna, är biståndets allmänna roll i utvecklingsprocessen att tillföra u-länderna resurser i form av kapital och kunskaper. Biståndets specifika inriktning bestäms av det biståndspolitiska målet BPM.

Uttrycket biståndsteori används här som sammanfattande benämning på sådana avsnitt i propositioner och andra källor rörande biståndets utformning som snarare är resonerande och sakpåstående än direkt programmatiska.

De resurser i form av pengar, varor och personal som givaren ställer till förfogande i syftet att bidra till mottagarlandets utveckling kan överföras på olika sätt. Beträffande en del av dessa valområden har statsmakterna inte enbart givit direktiv utan också fört resonemang, nämligen valet av:

- sektorer
- kanaler
- finansieringsvillkor
- resurssammansättning
- ändamålsbindningar.

Sektorer

Vilka sektorer eller ämnesområden biståndet skall kanaliseras till anges tämligen entydigt. En annan sak är, att sektorbenämningarna över tiden förefaller ha haft tämligen flexibla ramar, inom vilka betydande tonviktsförskjutningar kunnat rymmas. I statsmakernas skrivningar kan man spåra fyra olika slag av argument för den angivna sektorinriktningen.

(I) strategiska sektorer: bistånd bör i huvudsak ges till sektorer, som är av särskild strategisk betydelse för utvecklingsprocessen (utbildning, landsbygdsutveckling, livsmedelsförsörjning och familjeplanering). Argumentet kan sägas vara en yttring av statsmakernas utvecklingsteori.

(II) eftersatta sektorer: bistånd bör också ges till områden, som av en eller annan anledning har eftersatts av andra givare, men som från svensk sida bedöms som strategiska (familjeplanering) eller särskilt angelägna (kvinnans frigörelse, jordreformer, sysselsättning, folkliga organisationer etc) och därvid kan det bli tal om att påverka mottagarens egna prioriteringar. Argumentet kan sägas vara ett uttryck för svenska värderingar om eftersträvansvärda samhällstillstånd.

(III) svenska förutsättningar: bistånd bör ges till sådana områden där Sverige har särskilda förutsättningar eller kunskaper och förmåga att ge kvalificerat stöd. Argumentet avser tekniskt bistånd, dvs överföring av kunskap genom olika former av personalbistånd.

(IV) koncentration: biståndet bör vara koncentrerat till vissa sektorer, eftersom en splittring av krafterna sätter effektiviteten i fara.

De fyra argumenten utgör villkor och förhållanden på givarsidan. Det är emellertid oklart hur argumenten förhåller sig inbördes. Är t ex (I) alltid det samma som (III)? Kan (II) och (III) var för sig fungera som tillräckliga villkor för en insats? Hur skall en strävan mot (IV) ses i förhållande till (II)? Vilka av argumenten är nödvändiga och/eller tillräckliga villkor?

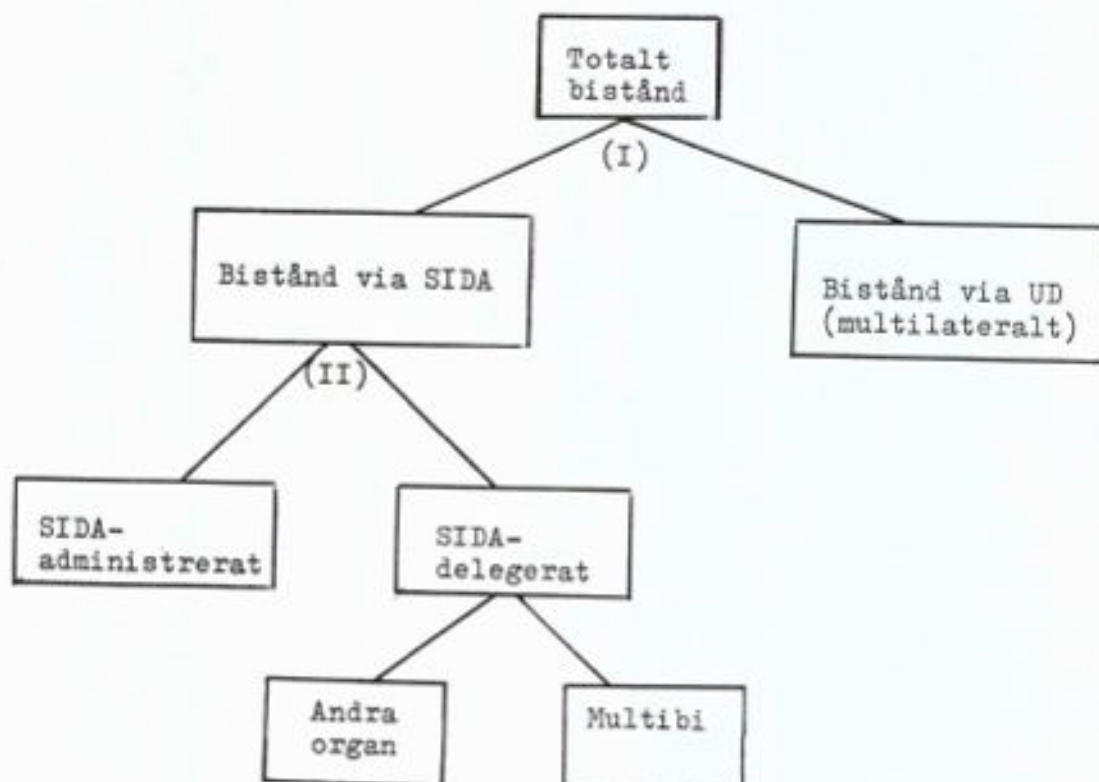
Ser man till argumentens betydelse för förändringstakten hos den svenska sektorinriktningen blir slutsatsen närmast att den bör vara låg. Av argumenten kan rimligen endast ett nämligen (II), rymma möjligheter till större föränd-

Strukturförändring

ringar under låt säga en femårsperiod. Det är vidare att observera att argumenten inte säger något om hur vid eller snäv en sektordefinition kan vara, eller om differentieringsutrymmet inom en sektor. Kvar står under alla förhållanden att statsmakterna förordar en koncentration.

Kanaler

Bistånd ges via olika kanaler enligt nedanstående figur.



Man kan tala om kanalvalsproblem på två successiva nivåer: (I) och (II) i figuren.

På den första nivån (multilateralt eller via SIDA) är statsmakternas konklusion både - och. För det multilaterala alternativet talar att det innebär en samordning av ett stort antal givarländers bidrag, att FN-systemet har större personella resurser och praktiska erfarenheter än Sverige och att det ger oss möjligheter att utöva internationellt inflytande i en för u-länderna fördelaktig riktning.

För alternativet med bistånd via SIDA talar att vissa biståndsuppgifter inte får tillräckligt utrymme hos de internationella organisationerna, att det är värdefullt med direkt kontakt med mottagarländerna som stimulerar till personliga insatser och att möjligheterna till internationell samordning är tillräckligt goda för att neutralisera nackdelarna med bilateralt bistånd.

På den andra nivån är huvudfrågan om biståndet skall administreras av SIDA eller delegeras till någon annan organisation. Propositioner och andra källor uppvisar här inte så mycket argumentering. Däremot kan man tala om tre allmänt omfattande motiv till förekomsten av multibibistånd:

- kapacitetsmotivet, dvs att genom utkontraktering via FN-organen lätta på SIDA:s egen begränsade administrativa kapacitet
- påverkansmotivet, dvs att genom samarbete med FN-organen få möjligheter att påverka FN-systemets ämnes- och länderinriktning.
- utbildningsmotivet, dvs att genom samarbete med FN-organen tillföra SIDA kunskaper och erfarenheter.

Praxis i multibibiståndet har hittills inneburit, att FN-organen tillställer SIDA ett antal projektuppslag, varpå SIDA indikerar vilka uppslag man eventuellt kan tänkas finansiera. Därefter gör FN-organen den egentliga projektplaneringen och bindande överenskommelse träffas först senare. Det bör påpekas att SIDA hittills ofta deltagit aktivt under större delen av beredningsarbetet.

Under 1972/73 har biståndsmyndigheten formulerat och tillställt FN-organen en ny multibipolicy. De största nyheterna gäller det länderdestinerade biståndet och kan sammanfattas i tre punkter:

- länderdestinerat multibibistånd skall endast ges till de svenska programländerna (= huvudmottagarländerna)
- insatserna/projekten skall initieras och beredas i enlighet med Metodhandbokens riktlinjer, vilket förväntas säkerställa projektens förankring i mottagarlandets egen planering
- inom SIDA-administrerade insatser kommer fackorganen att utnyttjas för tjänster där dessa besitter speciell kompetens.

Finansieringsvillkor

Tidigare avgjordes valet mellan gävo- och kreditbistånd i stort sett efter till vilken typ av verksamhet biståndet destinerades. Det nya synsättet ställer mottagarlandets allmänekonomiska läge i förgrunden. Därmed har frågan om finansieringsvillkor inte längre någon större betydelse vad gäller synen på hur själva biståndsgivningen bör utformas.

Resurssammansättning

I prop 1962:100 gällde diskussionen främst avvägningen mellan tekniskt och finansiellt bistånd. Tekniskt bistånd ansågs ge större effekt i flertalet fall. Perspektivet försköts emellertid snart och det menades alltmer vara diskutabelt att ställa den ena biståndsformen mot den andra. Det avgörande argumentet både för statsmakterna och biståndsmyndigheten var att de båda formerna tekniskt och finansiellt bistånd i praktiken kom att integreras, vilket också menades vara en önskvärd utveckling. I SIDAs petita 1967/68 framhölls att bilateralt tekniskt bistånd i form av kunskapsförmedling, gävobistånd i form av varuleveranser och utvecklingsfinansiering i form av krediter skall ske samordnat inom ramen för respektive lands utvecklingsplan. Att döma av skrivsätten föreligger här en skillnad i synen på resurssammansättningen. I 1962 års skrivning är utgångspunkten ett allmänt utvecklingsteoretiskt perspektiv och ställer abstrakt olika resurser som valuta och varor (finansiellt bistånd) respektive personal (tekniskt bistånd) mot varandra. 1968 års skrivning tar fasta på biståndet som praktisk projektstödande verksamhet och då ter det sig naturligt att se resurssammansättningen som en rent praktisk fråga som får avgöras i enlighet med vad som krävs för att det enskilda projektets effektivitet skall bli så hög som möjligt.

Fortfarande spelar den allmänna frågan om biståndets resurssammansättning en roll i t ex biståndsprogrammen. Ett viktigt led i de landanalyser som föregår programmen är att försöka fastställa vari landets utvecklingsflaskhals består. Man räknar vanligen med tre typer av flaskhalsar: brist på utländsk valuta, brist på kvalificerad administrativ och teknisk personal samt bristande mobilisering av inhemska resurser. Det är dock inte helt klart hur analysens resultat inverkar på det faktiska biståndets resurssammansättning. Under senare år har vidare både från givare och mottagare visats en viss skepsis gentemot det traditionella sättet att via ett omfattande inslag av utländskt personalbistånd komma till rätta med u-ländernas tekniska kapacitetsbrist. En viss restriktivitet kan förväntas i framtiden komma att gälla det svenska expertbiståndet, vilket kommer att förändra biståndets resurssammansättning.

Ändamålsbindningar

Biståndsresurserna kan destineras mer eller mindre snävt till olika ändamål. Det svenska biståndet har alltifrån starten i hög grad varit relativt snävt destinerat till särskilda projekt, s k projektbistånd. Någon egentlig argumentering rörande för- eller nackdelarna med olika slagen av ändamålsdestinering har emellertid inte förekommit i propositionerna. Detta betyder naturligtvis inte att det saknas förklaringar till projektbiståndets dominans. En enkel historisk förklaring är att mönstret var internationellt väl etablerat långt innan Sverige började med bilateralt bistånd.

Biståndsmyndigheten brukar ibland argumentera utifrån en flaskhalsanalys av mottagarländerna. Länder som menas ha en fungerande administration med tillgång på kvalificerat folk sägas kunna få programbistånd, andra inte. Så t ex sägs Indien ha brist på valuta, men ej på kvalificerad personal och får därför programbistånd med lösa ändamålsbindningar. Zambia sägs ha brist på personal, men ej på utländsk valuta och får därför projektbistånd och förvaltningsbistånd.

Under senare år har propositionerna innehållit klara ställningstagande för ett ökat inslag av bistånd med mindre snäva ändamålsdestineringar, s k programbistånd. "I samband med biståndsanslagens ökning torde... programbiståndet få ökad betydelse. Inom samarbetsprogrammets ram blir det naturligt att koncentrera huvuddelen av de svenska biståndsinsatserna till ett fåtal omfattande programinsatser som under en följd av år stöder prioriterade verksamhetsområden i mottagarlandet. Med hänsyn till att en betydande del av det svenska utvecklingssamarbetet hittills bedrivits som projektbistånd kan dock övergången till ökat programbistånd uppnås först på några års sikt" (prop 1972:1). De faktiska omständigheter som omnämns i citatet och som följaktligen får antas vara av betydelse för ställningstagandet, är biståndsanslagens ökning och den nya länderprogrammeringen (samarbetsprogrammen). En rimlig tolkning är således att anslagsökningen skulle medföra ett kapacitetsproblem och att programbistånd i förening med den nya programmeringen skulle vara lösningen. De fördelar som kombinationen av ökat inslag av programbistånd och länderprogrammering menas ge för givarens del är bl a mindre krav på administrativa resursförstärkningar, större flexibilitet och snabbare resursöverföring samt ökad långsiktighet, fasta ramar och riktlinjer i biståndssamarbetet. För mottagarens del menas fördelarna vara bl a bättre integrering av biståndet i landets planering och egna utvecklingsarbete samt en ökad besluts- och handlingsfrihet. Det sammantagna resultatet skulle bli "en effektivisering av resursöverföringen".

Ett problem i sammanhanget är att den använda terminologin inte är särskilt klar. I kap 5 visas hur t ex termen "programbistånd" på SIDA kan betyda praktiskt taget vad som helst. En möjlig förklaring till den terminologiska förvirringen är måhända att termerna "projektbistånd" och "programbistånd" täcker två olika aspekter av biståndsgivningen och som i sig själva inte medger så exakta avgränsningar. Den ena är ändamålsdestineringsgrad och den andra är omfattningen av biståndsmyndighetens planeringsmedverkan. Sammantaget skulle det alltså finnas anledning att skilja mellan åtminstone fyra olika huvudtyper av biståndsinsatser enligt nedanstående schema.

		Myndighetens planeringsmedverkan	
		Omfattande	Liten
Ändamålsdestineringsgrad	Hög	Projektbistånd	
	Låg		

Om "projektbistånd" definieras så att termen placeras i schemats övre vänstra ruta återstår åtminstone två alternativ för definitionen av "programbistånd", den nedre radens rutor. Den numera vanliga beteckningen "sektorprogramstöd" (t ex vatten och skog i Tanzania) hör närmast hemma i den nedre vänstra rutan.

Som synes går den argumentering som redovisats ovan inte direkt in på de två aspekterna efter vilka en indelning i projekt- respektive programstöd kan göras. I synnerhet vad gäller planeringsmedverkans omfattning finns ingen direkt argumentering dokumenterad.

Slutsatser

Statsmakternas utvecklingsteori leder fram till att u-länderna menas ha behov av kunskap, kapital och handelsförbindelser med industriländerna. Biståndet kan bidra till att tillgodose de två förstnämnda behoven och därigenom bidra till mottagarlandets utveckling.

Biståndsteorin ger i en del fall besked om statsmakternas argument för den biståndsutförning som det enligt BPM åligger biståndsmyndigheten att eftersträva. Argumenten berör dock BPMs handlingsramar (b-g) snarare än det egentliga biståndsmålet (a), d v s frågan om vilka specifika utvecklingseffekter biståndet skall resultera i. De redovisade resonemangen rör således huvudsakligen biståndets tekniskt-administrativa sida och deras allmänna tendens är att statsmakterna därvidlag förordar koncentration, långsiktighet, större och mindre detaljerade avtal samt, vad gäller biståndet ur mottagarens synvinkel, anpassning till den egna planeringen med ökad besluts- och handlingsfrihet.

Kvar står således måldiskussionens huvudfråga, dvs frågan om en precisering av vilka effekter biståndet skall resultera i. I det följande görs ett försök att exemplifiera hur en sådan måldiskussion kan läggas upp.

4.3 Utvecklingseffekt och biståndets effekter

BPM brukar ofta sammanfattas som önskemålet att biståndet skall ge "maximal utvecklingseffekt". Det sägs emellertid också ofta, att de svenska biståndsinsatserna i sig själva inte ger några utvecklingseffekter. Snarare är det mottagarlandets projekt/program, inom vilka den svenska insatsen endast är en del, som ger sådana effekter. Denna sistnämnda ståndpunkt kommer också ofta till uttryck vid biståndsmyndigheten SIDA.

Det förefaller inte vara särskilt klart vad som är "utvecklingseffekt" och långt mindre vad som är just "biståndets utvecklingseffekt". Samtidigt är det självklart att biståndets effektivitet måste definieras just i termer av biståndets utvecklingseffekt, varmed måste förstås sådana effekter som just biståndet gett upphov till och som uteblivit om bistånd ej förekommit. Eventuellt kan kravet skärpas ytterligare så att endast sådana effekter tas med som realistiskt kan förknippas med en eller flera av biståndsmyndighetens handlingsparametrar.

I föregående avsnitt konstaterades BPM vara oklart i olika avseenden och att SIDA bör lägga större vikt vid att genomföra en måldiskussion och förtydliga BPM. Enligt RRVs mening är en dylik måldiskussion praktiskt värdefull endast under förutsättning att den drivs längre än till en successiv precisering av ett antal i och för sig önskvärda effekter.

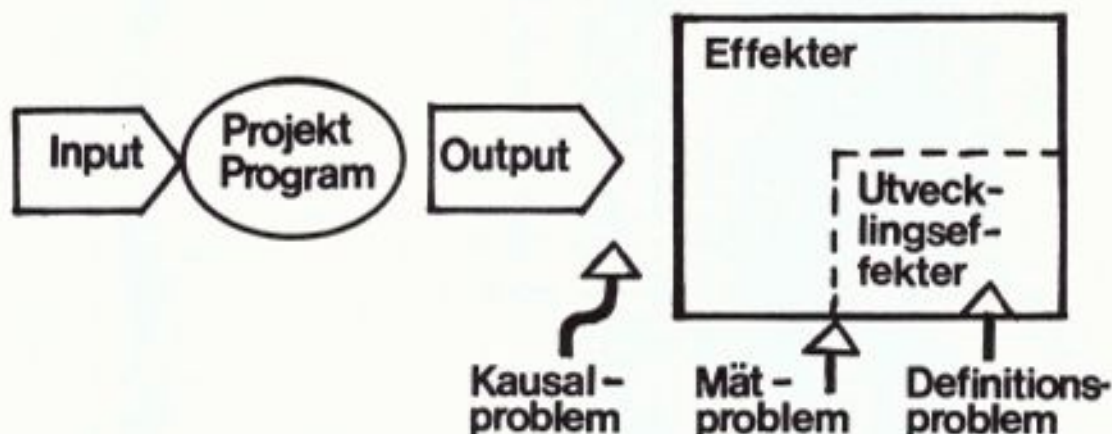
Syftet med detta avsnitt är att visa hur en klarare och mer relevant måldiskussion kan föras utifrån en annan utgångspunkt än den som rör det enskilda projektets effekter. Analysen börjar således vid frågan om biståndets allmänna effekter på mottagaren alldeles oavsett om dessa sedan är avsiktligt eftersträfvade (= målsatta) eller ej. Diskussionens andra led blir en genomgång av biståndsmyndighetens huvudsakliga handlingsparametrar, dvs olika metoder eller medel att variera utformningen av biståndet så att utfallet med avseende på en given effekttyp faktiskt påverkas. Diskussionens tredje led, slutligen, går ut på att välja parameterutformning mot bakgrund av dels i vilken grad de olika effektslagen realistiskt kan förknippas med de möjliga parametrarna, dels utifrån mer allmänna överväganden av t ex politisk natur som kan resultera i restriktioner av olika slag.

Det följande resonemanget tjänar huvudsakligen som en exemplifiering av själva infallsvinkeln från RRVs sida och får således inte tolkas som ett försök att kanonisera någon slutgiltig sanning. RRV anser således endast att SIDA bör försöka att genomföra och dokumentera en diskussion av detta

slag, vilket således innebär att SIDA inte nödvändigtvis behöver utgå från just den effektindelning och parameteruppdelning som RRV här har valt.

Projektets resp biståndets effekter

En absolut nödvändig förutsättning för att måldiskussionen skall bli klarare är att frågan om biståndets effekter inte blandas samman med frågan om de understödda projektens effekter, vilket tyvärr alltför ofta är fallet. Om endast projektens effekter vore av intresse, skulle inte biståndsverksamheten vara särskilt mycket annorlunda att analysera, följa upp och utvärdera än någon annan offentlig verksamhet. Följande enkla figur skulle i princip vara tillämplig. Projektet omvandlar inputs i form av löner och material till outputs av något slag, som i sin tur ger upphov till olika effekter, varav några är att karaktärisera som utvecklingseffekter.

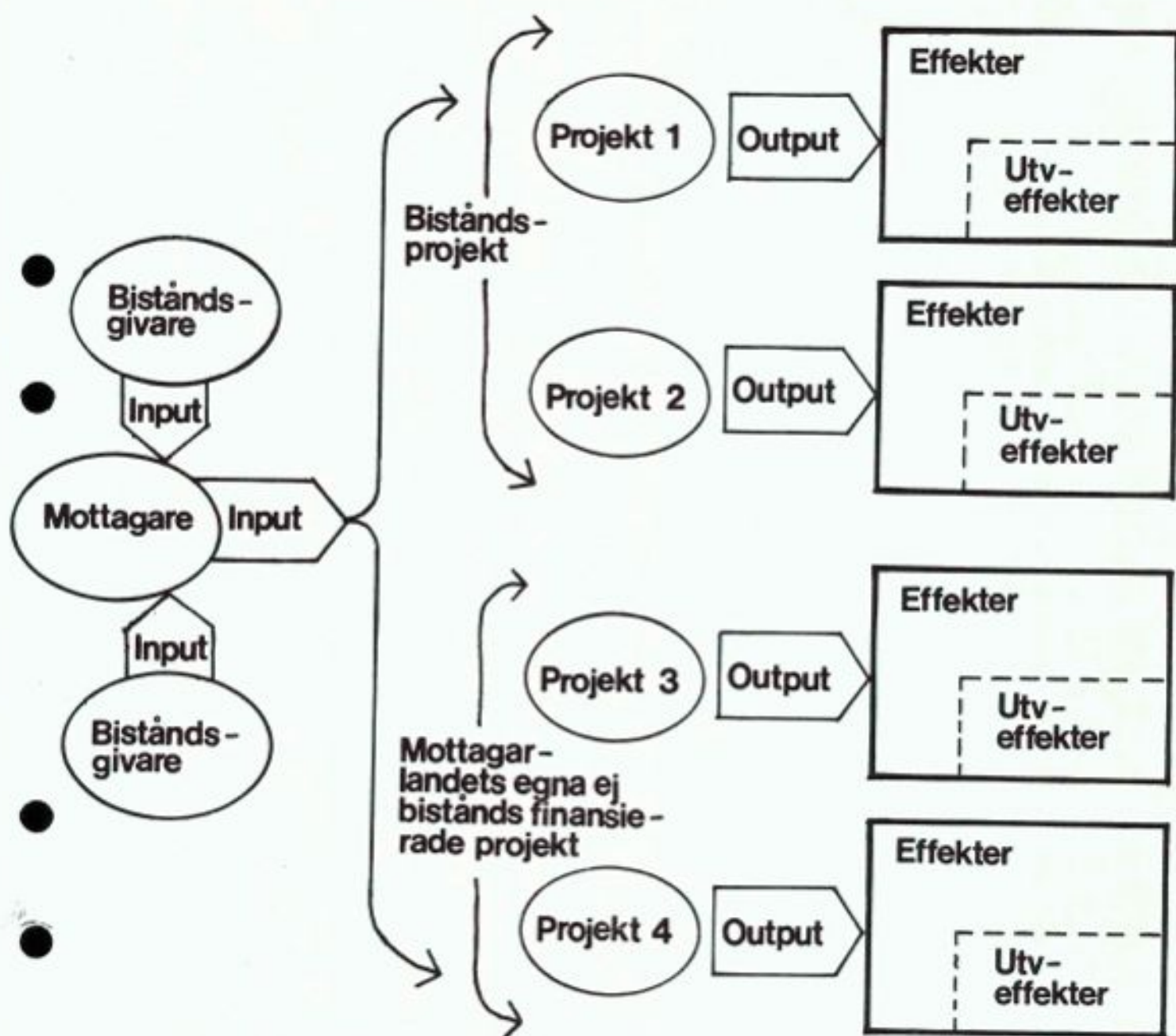


Problemen är i huvudsak desamma som präglar alla undersökningar:

- kausalproblem, dvs svårigheterna att avgöra vilka effekter som verkligen orsakats av projektets direkta output
- mätproblem, dvs de gängse kraven på reliabilitet, precision och validitet
- definitionsproblem, dvs den biståndsspecifika svårigheten att ange vilka av projektets olika effekter som utifrån givarens, mottagarens eller bådas syn på utveckling gör projektet intressant som biståndsprojekt och som man därför vill karaktärisera som utvecklingseffekter.

Den enda biståndsspecifika svårigheten skulle således bestå i att definiera vad man vill beteckna som utvecklingseffekt. Nu är inte endast projekten av intresse, varför figuren ger

en alltför förenklad bild av verkligheten, eftersom den utelämnar andra och långt viktigare biståndsspecifika svårigheter. En mer realistisk principfigur ser ut på följande sätt:



Biståndsgivaren tillför mottagarlandet resurser i form av personal, varor och valuta, vilka i enlighet med särskilda avtal destinerar till bestämda projekt. Mottagarlandet avsätter också i enlighet med ingångna avtal egna resurser till dessa biståndsprojekt. Vidare driver mottagarlandets regering egna projekt, som ej berörs av några biståndsavtal och till vilka inga biståndsresurser destinerar. De båda slagen av projekt måste tillsammans rymmas inom ramen för mottagarens finansiella och reala resursramar. Genom

biståndet vidgas dessa ramar. De problem som illustrerades med hjälp av den första figuren står naturligtvis fortfarande kvar, men dessutom bör det nu vara möjligt att urskilja nya och på ett helt annat sätt biståndsspecifika problem.

Om perspektivet inte längre begränsas till de enskilda projekten och deras omedelbara effekter, inses lätt att biståndets förändrande inverkan - och därmed dess utvecklingseffekt - även uppkommer på andra vägar än den via det enskilda biståndsprojektet. Frågan om biståndets utvecklingseffekt går med andra ord inte att reducera till en enkel addering av sådana effekter ur de enskilda projekten som man väljer att benämna utvecklingseffekter. Man måste med andra ord skilja mellan två olika slag av utvecklingseffekt, biståndets och projektets.

Om man ser till biståndets effekter, är det grundläggande för all biståndsverksamhet att den skall medföra en förändring till det bättre i någon mening för mottagarlandet jämfört med vad som skulle varit fallet utan bistånd. Biståndets effektivitet är beroende av vilka dessa förändringar faktiskt blir. I stället för att direkt försöka definiera vad som är eller inte är ett enskilt projekts utvecklingseffekt, kan det vara befogat att först försöka systematisera via vilka vägar biståndet har sådana och för biståndet specifika förändrande effekter alldeles oavsett om de skall anses vara eftersträfvade utvecklingseffekter eller något annat. En indelning, som åtminstone har förtjänsten att vara enkel, skiljer mellan tre slag av för biståndet specifika effekter: resursökande, policyförändrande och kvalitetshöjande effekter.

Biståndets resursökande effekter

För varje mottagarlands regering gäller en budgetrestriktion och en reell resursrestriktion (t ex brist på skolad arbetskraft), som sätter gränsen för hur många och även vilka typer av projekt, som kan förverkligas under en given tidsperiod. En självklar effekt av biståndet är att restriktionerna lättas och följaktligen medger fler och/eller mer påkostade projekt. Biståndets resursökande effekt skulle således vara de tillkommande projekten. I det enskilda fallet är det mycket svårt att avgöra exakt vilka projekt, som kunnat genomföras tack vare biståndet.

Man får regelmässigt utgå från att mottagarlandet har en planering där olika projekt angelägenhetsgraderas. De finansiella och reala restriktionerna tillsammans med angelägenhetsgraderingen avgör då entydigt vilka projekt som skall genomföras. Biståndsgivaren kan i extremfallen välja mellan att ändamålsdestinera sina resurser till särskilda projekt (projektbistånd) eller att helt avstå från sådana bindningar. I det förstnämnda fallet är det inte självklart att de projekt, till vilka biståndet destinerats, är identiska med de projekt på marginalen som möjliggjorts genom biståndet (= biståndets resursökande effekt). Avgörande är hur mottagaren i sin egen planering prioriterat de projekt, till vilka bistånd lämnas.

Är alla dessa "biståndsprojekt" högprioriterade, hade de ändå kommit till stånd även utan bistånd och den resursökande effekten blir snarast lika med de projekt som står i tur "under linjen" och som biståndet inte destinerades till.

Väljer givaren att destinera sitt bistånd till lågprioriterade projekt under linjen är sannolikheten större för att biståndsprojekten också är lika med biståndets resursökande effekt. Ges biståndet utan ändamålsbindning, blir resultatet detsamma som i det fall biståndet destinerats till högprioriterade projekt över linjen: biståndets resursökande effekt är de projekt som står i tur under linjen.

Men bilden kompliceras ytterligare av att mottagaren inte enbart har en budgetrestriktion utan även reala restriktioner, främst i form av bristen på människor med olika slag av specialkunskap. I viss utsträckning kan ett valutatillskott häva sådana brister. Finns valutan, kan ju mottagarlandet i princip köpa den expertis som behövs utanför landets gränser, men det är inte alltid säkert att det är möjligt. Mottagaren kanske principiellt föredrar att givaren tillhandahåller sådan expertpersonal. I ett sådant fall är det tänkbart att frågan om vilket projekt som biståndet ger upphov till på marginalen inte beror av givarens allmänna destineringspolicy, utan av hans förmåga att tillhandahålla strategisk, knapp expertis.

Biståndsgivaren förfogar i huvudsak över tre handlingsparametrar för att påverka biståndets resursökande effekt:

- biståndets storlek, som avgör hur många/stora projekt som netto kommer till

- principer för biståndets ändamålsdestinering, som avgör vilka de tillkommande projekten blir. Spännvidden är här stor alltifrån inga destineringsall till mycket detaljerade sådana. Dessutom kan destineringsallarna följa eller bryta mot mottagarens egen prioriteringsordning/angelägenhetsgradering - i det senare fallet uppkommer även en policyförändrande effekt

- biståndets resurssammansättning, som kan inverka på flera olika sätt, såsom t ex den resursökande effektens storlek (= de tillkommande projekten antal och storlek). Allmänt kan konstateras att effektens storlek beror av hur väl biståndets resurssammansättning är anpassad till flaskhalsarna i mottagarlandets ekonomi. Biståndets resurssammansättning kan även inverka på vilka de tillkommande projekten blir såsom t ex genom att givaren inte kan tillhandahålla den expertkunskap som är nödvändig för att mottagaren skall kunna genomföra sina egna utvecklingsplaner och som han har svårt för att anskaffa på egen hand.

Biståndets resursökande effekt är närmast en självklarhet och väl i sig själv ett tillräckligt skäl för att ge bistånd. Mindre trivialt är däremot dels att effekten relativt ofta

kan antas uppkomma på annat håll än vid det projekt dit biståndet destinerats, dels att nästan alla de handlingsparametrar givaren förfogar över för att påverka resurseffekten också inverkar på andra sätt. Inte minst genom att ge policyförändrande effekter i den mening av ordet som anges nedan.

Biståndsgivaren möter således två problem: dels att välja sina parametrar så att han verkligen vet var resurseffekten uppkommer och att den blir den största möjliga, dels att han därmed inte samtidigt åstadkommer andra policyeffekter än de han faktiskt vill nå.

Biståndets policyförändrande effekt

Härmed menas biståndets eller biståndsgivarens förändrande inverkan på mottagarlandets politik eller planering. Vi har tidigare sett vid genomgången av BPM, att en sådan påverkan i vissa fall anses vara önskvärd. Förändringen kan allmänt sett avse allt från en förändring i landets politik i stort till förändringar av enskilda projekts mål eller inriktning. En mellanvariant kan vara avvikelser från utvecklingsplanens projektprioriteringar, t ex genom att ett helt nytt projekt kommer till eller att ett lägre prioriterat projekt går före ett högre prioriterat. Policyförändringar kan vidare avse både förstagångsbeslut och landets frihet att ompröva redan fattade beslut.

Medan det ligger i sakens natur att en resursökning både är önskvärd och ofrånkomlig, tål det att diskuteras huruvida policyförändringar också är det. Vidare, är det t ex möjligt att undvika policyförändringar över huvud taget och är det möjligt att med någon precision avstyra oönskade sådana? Biståndsgivaren har åtminstone tre olika medel för att åstadkomma policyförändringar genom att:

- ställa direkta policykrav som villkor för att bistånd skall utgå
- binda resurser (både egna och mottagarens) till bestämda ändamål
- planeringsmedverka vid utformningen av ett visst projekt, vilket ju får karaktären av en förhandling om projektets mål eller innehåll.

Vidare kan, som ovan visats, biståndets resurssammansättning ha en policyförändrande inverkan. Till detta kommer också mera subtila varianter som t ex när ett mottagarland anpassar sig till givaren genom att utforma sådana projektidéer som han antar att givaren föredrar eller när biståndsexperterna genom sin starka ställning i praktiken även spelar en policyskapande roll inom de projekt där de är verksamma.

Inte heller biståndets policyförändrande effekt uppkommer nöd-

vändigtvis enbart i anslutning till enskilda biståndsunderstödda projekt. En strategisk fråga är naturligtvis i vilken utsträckning givaren skall eftersträva sådana effekter - enligt BPM skall så ske i viss mån. Nästa fråga blir därför att avgöra på vilken nivå och med vilka medel sådan påverkan skall eftersträvas. Skall man t ex rikta in sig på en allmän policypåverkan inom relativt vida sektorramar (utbildning, jordbruk, hälsovård etc) eller skall man koncentrera sig på enskilda projekt, som upplevs vara väsentliga i någon mening? Är ändamålsbindningar nödvändiga om man vill uppnå en policyeffekt? Kan planeringsmedverkan lika gärna avse programarbetet inom en hel sektor som utformningen av ett enskilt projekt? Ett annat problem är hur givaren genom fortlöpande kontroll eller uppföljning skall bevaka att en avsedd policyeffekt också blir en faktisk effekt. Ser problemet annorlunda ut beroende på om biståndet ändamålsdestinerats till ett avgränsat projekt eller ej?

Biståndets kvalitetshöjande effekt

Den tredje typen av biståndseffekt, biståndets kvalitetshöjande effekt, kan egentligen ses som en speciell variant av den först omnämnda effekten, den resursökande. Det kan ändå finnas skäl att särskilja denna effekttyp eftersom den är kopplad till en särskild aspekt av biståndet, nämligen kunskapsöverföringen. Även om de enskilda projekten inte förändrats vad gäller mål och den allmänna inriktningen till följd av biståndet, är det möjligt att de får en högre intern effektivitet eller måluppfyllelsegrad än vad som vore fallet utan bistånd. Den högre verkningsgraden får tillskrivas en kunskapsöverföring varigenom bättre administrativa och ämnes tekniska systemlösningar kommer till användning. Resultatet blir, allting annat oförändrat, likväl en resursökning för mottagaren: projektet kan göras större eller resurser frigörs för andra ändamål.

Sådana effekter uppkommer självklart i första hand där kunskapsöverföringen äger rum, men behöver inte vara begränsade dit. Om biståndet destinerats till speciella projekt. är det allmänt sett mer sannolikt än för de två andra effektslagen att effekten också är lokaliserad dit.

Eftersom kvalitetshöjande effekter uppkommer genom kunskapsöverföring via expertinsatser före (planeringsmedverkan) och/eller efter (personal- eller förvaltningsbistånd) avtalstillfället är självklart biståndsorganets expertrekrytering, för eget och för mottagarens bruk, av avgörande betydelse. Det gäller vidare att ta ställning till om själva kunskapsöverföringen bör försiggå direkt mellan biståndsmyndigheten och mottagarlandet i form av myndighetens planeringsmedverkan eller mellan utsända experter i mottagarlandets tjänst och mottagarlandets myndigheter. Man får anta att i det sistnämnda fallet de rent personlighetsmässiga aspekterna få tillmätas en betyd-

ligt större vikt vid expertrekryteringen.

Ett annat problem är huruvida strävan efter kvalitetshöjande effekter bäst tillgodoses genom bistånd med snäva eller vida ändamålsdestineringar.

Biståndsgivarens handlingsparametrar

Biståndets effekter är som de ovan definierats intimt förknippade med SIDA:s handlingsparametrar, dvs de instrument SIDA förfogar över för att påverka eller styra biståndsgivningen och dess effekter. Parameterutformningen påverkar också i betydande grad biståndsgivarens kostnader för att överföra en given biståndsvolym. Utan att göra anspråk på fullständighet i uppräknningen av SIDA:s handlingsparametrar, kan följande exemplifiering tjäna som illustration:

- biståndets storlek
- SIDA:s planeringsmedverkan
- ändamålsbindningar
- policykrav
- resurslagssammansättning
- SIDA:s genomförandemedverkan.

De här uppräknade handlingsparametrarna är biståndsmyndighetens medel för att påverka biståndets specifika förändringseffekter: resursökning, policyförändring och kvalitetshöjning. Det är värt att notera att biståndsgivaren - oavsett hans allmänna principer beträffande biståndssamarbetets utformning - förfogar över en tämligen given och begränsad parameteruppsättning.

Nu utnyttjar SIDA inte bara enstaka parametrar i biståndssamarbetet utan kombinationer av dessa, som i sin tur bildar olika biståndsformer såsom valuta- eller budgetstöd, programbistånd, projektbistånd etc. Ett viktigt led i den typ av måldiskussion RRV här efterlyser och vill exemplifiera gäller just argumenten för och mot de olika biståndsformerna, dvs parameterkombinationerna med avseende på biståndets specifika effekter och överföringskostnaderna för respektive biståndsform.

Tillämpningen av olika parametrar är också relaterade till olika organisatoriska enheter eller funktioner inom SIDA. En slutpunkt för målanalysen blir därmed att formulera mål, principer/handlingsriktlinjer för funktioner av typen insatsplanering, rekrytering, upphandling etc.

En effektorienterad målanalys av här antytt slag bör förhoppningsvis kunna medge klarare formuleringar av vilka vägledande principer som skall gälla för svensk biståndsverksamhet i allmänhet och således också underlätta värderingar och val av insatser samt samsarbetsformer.

Parametrarna har delvis redan berörts i avsnittet om biståndets effekter, men förtjänar att kommenteras något utförligare.

1. Biståndets storlek har givetvis främst samband med biståndets resursökande effekt. För SIDAs del är biståndets totala storlek inte en handlingsparameter. Biståndsmyndigheten får emellertid i egenskap av beredande organ antas ha viss inverkan på biståndets ländermässiga fördelning och därmed på biståndets storlek för varje enskilt mottagarland. Därmed aktualiseras ett besvärligt problem för biståndsgivaren: biståndets anpassning till de enskilda mottagarländernas behov och mottagningskapacitet så att utbytet på marginalen blir ensartat. Denna aspekt på biståndsgivningen, som kommenteras utförligare i avsnitt 7.3.1, berör emellertid även två andra parametrar nämligen biståndets resursslagsammansättning samt biståndsmyndighetens val av ämnes- eller sektormässig kompetensprofil.

På lång sikt påverkas den resursökande effektens omfattning givetvis också av i vad mån biståndet ges som gåva eller kredit.

2. SIDAs planeringsmedverkan kan förknippas med samtliga de tre effektlagen. Det mest intressanta härvidlag är dock kopplingen till biståndets policyförändrande effekt.

Planeringsmedverkan kan innebära en viss resursökning för mottagaren under förutsättning att denna medverkan avlastar mottagaren från planeringsarbete, som annars hade varit nödvändigt för projektets genomförande. Å andra sidan kan en sådan planeringsmedverkan förorsaka en resursminskning för mottagaren genom att den binder för mottagaren kvalificerad och knapp personal till ur mottagarens synvinkel mindre viktiga arbetsuppgifter. Den planeringsmedverkan som främst motiveras som ett resurstillskott för mottagaren har ett näraliggande substitut: personal- eller förvaltningsbistånd. Detsamma gäller planeringsmedverkan som ett medel för kunskapsöverföring.

Det specifika för planeringsmedverkan är således inte själva resursinsatsen i form av egen personal och expertis på konsultbasis utan att den äger rum som en dialog mellan biståndsmyndighet och mottagare och inte mellan enskilda experter och mottagare. Dialogen får därigenom en mer eller mindre uttalad förhandlingskaraktär. Det är ett rimligt antagande att skälet till planeringsmedverkan inte enbart är att verka resursökande utan också att i olika grad påverka mottagarens policy - åtminstone vad gäller det enskilda projektet. Biståndsgivaren vill kanske inte endast träffa allmänna policyöverenskommelser med mottagaren utan också tillföra biståndssamarbetet en viss "substans" genom att delta i själva planeringsarbetet.

Ett kompletterande skäl - som har samband med motivet för tämligen detaljerade ändamålsdestineringar - är att planeringsmedverkan upplevs vara en verksam eller rent av nödvändig metod för att inför hemmaopinionen säkerställa att biståndsmedlen "verkligen kommer till nytta".

Det av SIDA upplevda behovet av planeringsmedverkan varierar dels mellan SIDA:s olika mottagarländer, dels mellan olika utvecklingssektorer inom ett mottagarland. Givarens principiella problem vad gäller bruket av planeringsmedverkan är två och närbesläktade. För det första gäller det valet mellan planeringsmedverkan och direkta policykrav som medel för policypåverkan. För det andra gäller det nödvändigheten av garantier för att biståndsmedlen "verkligen kommer till nytta" och i vad mån planeringsmedverkan och ändamålsdestineringar är ett verkningsfullt medel härför.

3. Ändamålsbindningar har i tidigare avsnitt visats inte utgöra någon garanti för att de tillkommande projekten, som möjliggjorts genom biståndet är de projekt till vilka biståndet destinerats. Avgörande för om bindningar av denna typ också går till avsedda ändamål är hur biståndsmedlen destinerats inom mottagarlandets egen prioritetlista över olika utvecklingsprojekt.

Ett av motiven för ändamålsbindning av biståndet är att man därigenom anser sig bättre kunna försäkra hemmaopinionen om hur biståndsmedlen verkligen används. Man måste dock ha i minnet att en sådan försäkran ofta blir illusorisk om man primärt är intresserad av biståndets effekter. Ändamålsbindningens fördel är att intresset och uppmärksamheten riktas mot något konkret och avgränsat (t ex en skola i stället för allmänt stöd till undervisningsväsendet). Metodens nackdelar är dels risken för att oavsedda och oönskade policyeffekter inträffar, dels att givarens överföringskostnader rimligen drivs upp.

Snäva ändamålsbindningar kan dock åtminstone på kort sikt verka kvalitetshöjande inom de projekt, till vilka biståndsmedlen destinerats. Men det finns också en påtaglig risk för att sådana detaljdestineringar för med sig skapandet av små isolerade och högeffektiva enklaver genom att mottagaren tvingas att avsätta en oproportionerligt stor del av sina knappa administrativa resurser för att säkerställa att just biståndsprojekten genomförs framgångsrikt.

Det förtjänar i sammanhanget att påpekas att SIDA:s nya arbetsprinciper med landramar och årsavtalförhandlingar där biståndsmedlens användning skall bestämmas av mottagaren inte helt utesluter förekomsten av negativa konsekvenser av detta slag.

Det finns således starka skäl för SIDA att noggrant analysera ändamålsbindningarnas konsekvenser för att därigenom utförligt redovisa i vilka biståndssammanhang tillämpningen

av denna handlingsparameter är motiverad. Den utgör kanske det enklaste sättet att försäkra den svenska hemmaopinionen om att biståndsmedlen "inte rinner ut i sanden", men det är naturligtvis inte det enda sättet att tillgodose ett sådant angeläget krav.

4. Policykrav är självklart avsett att verka policyförändrande. Bieffekter i form av resurs- eller kvalitetseffekter kan emellertid också förekomma.

Alternativet till allmänna policykrav är, som tidigare nämnts, en kombination av planeringsmedverkan och relativt snäva ändamålsdestineringar. Alternativen är emellertid inte exakta motsvarigheter. De inbegriper också allmänt sett ett val för givaren mellan att försöka påverka på en högre eller lägre detaljeringsgrad. Planeringsmedverkan och ändamålsdestineringar förefaller nämligen rimligare på en hög detaljeringsgrad. Valet mellan dessa alternativ innebär således också ett val av på vilken detaljeringsnivå givaren vill styra biståndets policyförändrande effekt.

Ett ökat inslag av programbistånd bör medföra ett större inslag av allmänna policykrav i den mån biståndsgivaren syftar till att uppnå bestämda policyeffekter. De rent institutionella förutsättningarna härför förefaller också ha ökat i och med införandet av årsavtalsförhandlingar och samarbetsavtal.

5. Resursslagsammansättningen kan förmodas ha stor betydelse för graden av resursökande effekter. Normalt talar man om personal, varor och valuta som de tre resursslagen. Avgörande för de resursökande effekternas omfattning är då givarens förmåga att tillhandahålla just det slag av resurser, som är knappa i mottagarlandet - dvs givarens förmåga av optimal anpassning till mottagarens flaskhalsar. Det bör också i sammanhanget påpekas att det endast är valuta som är fritt utbytligt mot de två andra resursslagen.

Emellertid förekommer det att givaren i olika omfattning binder ett givet biståndsbelopp till vissa bestämda resursslag som ett slags villkorligt eller bundet bistånd. Normalt sker detta genom att vissa andelar av en beslutad biståndsram avsätts för t ex rekrytering av personal eller upphandling av varor i givarlandet för tjänst resp användning i mottagarlandet. Den intressanta frågan i detta sammanhang blir då att försöka fastställa vilka allmänna biståndseffekter sådana bindningar eller förbehåll får i mottagarlandet jämfört med obunden biståndsgivning. Det finns många argument för bundet bistånd, av vilka dock få är grundade på överväganden om vad som är effektivt ur mottagarens synvinkel.

6. SIDAs genomförandemedverkan, dvs löpande ingripanden från givarens sida under produktionsfasen, kan i likhet med planeringsmedverkan resultera i resursbesparingar för mottagaren. Avgörande för sådana resursökande effekter är emellertid, som tidigare nämnts, under vilka former denna

medverkan äger rum. Sådan medverkan som enbart betingas av givarens behov av t ex insyn och kontroll, kan knappast sägas verka resursökande. Däremot kan t ex tillfälliga insatser av SIDA-personal för att underlätta eller förbättra ett projekts genomförande betraktas som positiva förändringseffekter av biståndet.

Vad gäller genomförandemedverkan har statsmakterna uttryckt sig tämligen klart: projekten bör förvaltas av mottagarlandet självt. Biståndsgivarens främsta problem blir då att försöka finna en rimlig balans mellan detaljeringsnivån vad avser å ena sidan planeringsmedverkan och ändamålsdestineringar och å andra sidan den egna kapaciteten att genomförandemedverka.

Förslag till måldiskussion

I tidigare avsnitt konstaterades att biståndet ger upphov till vissa specifika förändringseffekter. Dessa s k biståndseffekter konstaterades också behöva särskiljas från de enskilda projektens effekter för att möjliggöra en annan typ av måldiskussion om SIDA:s biståndsverksamhet än vad som normalt förekommer. Härvid påvisades behovet av att på något sätt ringa in och klassificera vilka dessa biståndseffekter är helt allmänt i t ex resursökande, policyförändrande och kvalitetshöjande effekter.

Huvudtanken i detta resonemang är att biståndets effekter inte kan ses som någon enkel summa av de enskilda projektens effekter. Biståndets effekter har snarare att göra med de förändringseffekter som är specifika för just biståndet och som således skulle bortfalla om bistånd inte förekom. Det enskilda projektet i mottagarlandet kan givetvis påverkas av om det är biståndsfinansierat eller ej, men effekterna av projekten som sådana är allmänt sett inte specifika för just biståndet. Det bör påpekas att denna distinktion mellan å ena sidan biståndets och å andra sidan projektens effekter inte innebär att det är ointressant att studera resultaten av biståndsfinansierade projekt i ett mottagarland utan endast en betoning av att sådana analyser måste kompletteras med som nämnts andra - och ur givarens synvinkel kanske långt viktigare - aspekter på biståndsverksamheten.

Den avgörande frågan gäller då hur en måldiskussion enligt RRVs här redovisade modell kan och bör nyttiggöras inom SIDA:s system för planering och uppföljning av biståndet. Av det tidigare resonemanget torde ha framgått att en sådan måldiskussion är motiverad för att fylla ut luckan mellan å ena sidan rena preciseringar av målelementen (= BPM) och å andra sidan projekt/programmål enligt avtalsdokumenten. Denna lucka gäller just SIDA och de specifika uttrycken för biståndsmyndighetens verksamhet. Sålunda har RRVs principiella iakttagelser i de följande kapitlen 5-7 en direkt anknytning till de frågor (biståndsformer, ländermönster, överföringskostnader, planering av SIDA:s delar i biståndssamarbetet etc) som finns i den här påtalade luckan. Åt-

gärdandet av i dessa kapitel redovisade brister i SIDA:s biståndsverksamhet underlättas av en måldiskussion av här efterlyst slag.

SIDA tillämpar följande en biståndsplanering enligt landprogrammeringsprincipen. Denna princip innebär bl a att den övergripande planeringen skall vara landorienterad. Den allmänna måldiskussionen bör enligt RRV gälla en ländervis precisering av SIDA:s valda handlingslinje vad beträffar Parametrar/biståndsformer mot bakgrund och i termer av önskvärda biståndsspecifika förändringseffekter. Denna övergripande landplanering bör göras av SIDA som förberedelse inför årsavtalsförhandlingarna och förslagsvis dokumenteras i biståndsprogrammet. De frågeställningar som SIDA härvid bör behandla är av typen:

- vilka biståndsspecifika effekter vill SIDA nå?
- vilken parameterutformning krävs härför?
- vad är mottagarlandets önskemål?
- vad kan SIDA erbjuda/åstadkomma med hänsyn till rådande begränsningar i utbud och efterfrågan?

De överordnade planeringsdokumenten som landanalys och biståndsprogram bör således vara ett uttryck för SIDA:s valda linje i biståndssamarbetet med mottagarlandet mot bakgrund av SIDA:s egna tolkningar av statsmakternas intentioner, mottagarlandets biståndsbehov och mottagningskapacitet, alternativa biståndsutformningar med hänsyn till SIDA:s biståndstekniska ämneskompetens och därmed sammanhängande resursöverföringskostnader etc. För varje mottagarland kan nämligen ingående preciseras vilka effekter SIDA eftersträvar i biståndssamarbetet och vilka konsekvenser detta bör få på SIDA som biståndsadministratör och medel att nå uppsatta mål.

Efter den övergripande landplaneringen vidtar projektplaneringen av olika biståndsinsatser, för vilken det sedan några år tillbaka finns väl utvecklade principer på SIDA och därför här inte närmare skall beröras.

Vad sedan gäller uppföljningen av SIDA:s biståndsverksamhet så kan denna i likhet med det föregående delas upp i å ena sidan landuppföljning i termer av biståndsspecifika effekter respektive projektuppföljning. Landuppföljningen gäller således utfallet av biståndsprogrammets förväntade effekter och måste med nödvändighet göras med relativt långa intervaller på ca 3-5 år. Det är dock viktigt att påpeka att en sådan uppföljningsrutin uteslutande är en angelägenhet för SIDA och också i väsentlig grad bör kunna utvecklas jämfört med vad som följande är fallet inom detta område för resultatvärdering.

Projektuppföljningen, som primärt är mottagarens ansvar vad gäller projektets effekter, bör emellertid också kunna utvecklas och för SIDA avse de delar i biståndssamarbetet, för vilka biståndsmyndigheten svarar: planeringsrutinerna, avtalsrutinerna, personalbiståndet, upphandlingen etc.

4.4 Utgångspunkter för SIDA-analysen

Av tidigare avsnitt har framgått att det utifrån skrivningarna i propositioner och utskottsutlåtanden för närvarande inte är möjligt att formulera några klara principer eller kriterier utifrån vilka olika biståndsinsatser eller biståndsformer låter sig vägas mot varandra i termer av den utvecklingseffekt biståndet ytterst syftar till. RRV har särskilt angett var behovet av klarare måldiskussioner är störst och även exemplifierat hur en sådan diskussion bör läggas upp. RRV anser sig emellertid inte själv bära formulera egna måltolkningar.

Mot den bakgrunden ter det sig naturligt att begränsa den fortsatta analysens perspektiv till en prövning ur tekniskt-administrativ och allmänekonomisk synvinkel. En särskild frågeställning därvidlag rör i vilken mån biståndsgivningen kan förenklas utan att därför avlägnas från statsmakternas allmänna mål och riktlinjer. Problemet är inte att skissera hur biståndsgivningen kan göras enklare, utan snarare att sannolikhöja att biståndet inte samtidigt blir till mindre nytta för mottagaren.

I det följande sammanfattas i punktform några av de allmänna utgångspunkter utifrån vilka SIDA granskats och rekommendationerna formulerats.

1) Biståndets yttersta mål är att med största möjliga effekt bidra till mottagarländernas utveckling genom överföring av kunskap, varor och kapital.

2) En kärnfråga i biståndsgivningens lämpliga utformning gäller roll- eller arbetsfördelningen mellan biståndsmyndighet och mottagare, d v s i vilken utsträckning myndigheten skall delta i eller påverka mottagarens egen planeringsprocess främst genom att i det enskilda fallet ställa upp villkor eller bindningar av olika slag som en förutsättning för att bistånd skall utgå.

Biståndsmyndigheten har ett resultatansvar gentemot sina huvudmän (statsmakter och allmänhet). Myndighetens handlingsmöjligheter att påverka det resultat man har ansvar för är - vid given detaljeringsgrad hos ändamålsdestineringen-knutna till planeringsmedverkan samt löpande rapportering och ingripanden under insatsens gång. Samtidigt gäller att detta handlingsutrymme rimligen minskar ju starkare principen om mottagarcentrerat bistånd betonas, d v s att insatserna skall underordnas landets egen egen planering och förvaltning.

3) Enligt BPMs handlingsriktlinje (g) skall mottagarens egna prioriteringar avgöra biståndets inriktning. I vissa fall kan eller bör emellertid mottagarens prioriteringar påverkas.

Vill man definitivt säkerställa principen om att mottagarens egna prioriteringar skall vara avgörande är den radikalaste metoden att minimera biståndsmyndighetens beslutsmängd till ett beslut: biståndets storlek. Den påverkan man vill uppnå kan åstadkommas genom två medel i någon kombination: planeringsmedverkan/policykrav respektive ändamålsdestinering av biståndets (och mottagarens) resurser. Allmänt sett förefaller policykrav vara ett minst lika verkningsfullt medel som ändamålsdestineringar. Vad som talar för ändamålsdestinering är givetvis att biståndsmyndighetens resultatansvar inför huvudmännen får en klarare avgränsning.

4) Biståndets administrations- eller överföringskostnader bör, i analogi med andra typer av verksamhet, löpande kunna följas och minimeras så långt möjligt.

Överföringskostnader uppstår både på givar- och mottagar- sidan och orsakas främst av de former under vilka biståndsgivningen sker. Omfattningen av de kontakter och förhandlingar, som i det enskilda fallet föregår själva avtalet om en biståndsinsats och av avtalets konsekvenser beträffande parternas kontaktmönster under och efter den enskilda insatsen, bestämmer överföringskostnadernas storlek.

Gränsdragningen mellan bistånd och de resurser, som på givarsidan åtgår för att överföra biståndet, är problematisk. Enligt framförda uppfattningar på SIDA är det orimligt, att skilja mellan bistånd och administrationskostnader, eftersom nära nog allt, som biståndsmyndigheten utför med hjälp av myndighetsanslaget, kommer mottagarlandet till godo och därför också är bistånd. Det är emellertid ett rimligt antagande att vissa aktiviteter är mindre outhärliga för mottagaren än andra varför en gränsdragning, om än med annan terminologi, alltid äger intresse. Vidare är administrationskostnaderna beroende av vilken utformning (t ex vad gäller insattstyper) som biståndet ges. Det måste självklart alltid vara av intresse att kunna diskutera alternativa biståndsutformningar mot bakgrund av en klar uppfattning av de kostnadsmässiga konsekvenserna. Att statsmakterna delar upp biståndsmyndighetens resurser på två myndighets- och ett sakanslag visar att man finner en gränsdragning intressant.

Själva gränsdragningen blir ofrånkomligt problematisk. En utgångspunkt är uppdelningen på sak- och myndighetsanslag. Merparten av myndighetsanslagens kostnader kan tveklöst betraktas som administrationskostnader. Man kan vidare fråga sig om inte några av sakanslagets poster är att jämföra med myndighetsanslaget och därmed mer att betrakta som administrationskostnad (ett klart exempel är anslaget till biståndskontoren).

Oavsett vilken utgångspunkten är, kommer diskussion om de tveksamma posterna ytterst att gälla om kostnaderna varit nödvändiga m h t givarens eller mottagarens klart uttryckta behov. Sådana frågor kan alltid, för att ta ett exempel, resas rörande det s k PPK-anslaget vars användning till stor del är beroende av rena SIDA-initiativ.

5) En förenkling av biståndsgivningen med ty åtföljande minskade administrationskostnader bör självklart också prövas med avseende på biståndets kvalitet, d v s om biståndet dels blir bättre eller sämre för mottagaren, dels ger biståndsmyndigheten ökade eller minskade möjligheter till den styrning och kontroll över fältaktiviteterna, som kan anses både möjlig och nödvändig.

6) Mot bakgrund av det ovan sagda torde både givare och mottagare vinna på ett bistånd som karaktäriserades av:

- långfristigare avtal
- färre och beloppsmässigt större insatser
- större inslag av programbistånd

7) Ländervalet och likaså den beloppsmässiga fördelningen mellan mottagarländerna tillhör i hög grad den politiska beslutssfären och faller utanför RRVs kompetens att bedöma. Systemet för planering och evaluering, som bl a får antas ha en funktion i samband med omprövningar och beslut om det fortsatta biståndets inriktning (även vad gäller länder), hör däremot till det som RRV äger att granska.

I stort sett kan omprövningar ur gjorda erfarenheter avse tre nivåer:

Landnivån, dvs skall landet få fortsatt bistånd och i så fall mer, mindre, oförändrat eller annorlunda sammansatt? Volymbeslutet skall enligt 1970 års statsverksproposition främst baseras på en bedömning av landets politik i stort. Vad gäller biståndets sammansättning

skall den i första hand bero på landets egna prioriteringar. Information om de svenskstödda projektens/programmets interna effektivitet är sålunda endast ett av många element i en sådan prövning.

Sektornivån, d v s allmänt eller landsspecifikt sektorstöd, mer, mindre, oförändrat eller med annorlunda inriktning? Sektorinriktningen vilar på uppfattningen om vilka sektorer som är strategiska för utvecklingsprocessen samt på antaganden om Sveriges speciella förutsättningar att ge bistånd. Erfarenheterna från ett förhållandevis litet antal svenskstödda projekt kan knappast utgöra tillräckligt underlag för eventuella omprövningar rörande vilka sektorer som är strategiska för utvecklingsprocessen. Beträffande de särskilda förutsättningarna är information om de svenskstödda projektens interna effektivitet naturligtvis av värde, men behöver i så fall prövas exempelvis mot motsvarande insatser av andra biståndsgivare.

Projektnivån, d v s skall ett specifikt projekt få fortsatt stöd och i så fall mer, mindre, oförändrat eller med annorlunda sammansättning och skall generellt flera projekt stödjas och i så fall i samma land eller i flera? Om informationen ger vid handen att den interna effektiviteten är hög förefaller detta tala för att projektet skall få fortsatt stöd och att eventuellt ytterligare projekt kan komma i fråga. Om däremot effektiviteten varit låg, är det inte självklart att biståndet skall minska. Lika rimligt är att det skall öka. Riktiga slutsatser förutsätter att uppföljningen riktas in på att förklara det uppkomna resultatet och inte bara på att registrera avvikelser mellan plan och utfall.

5 Biståndsproduktion

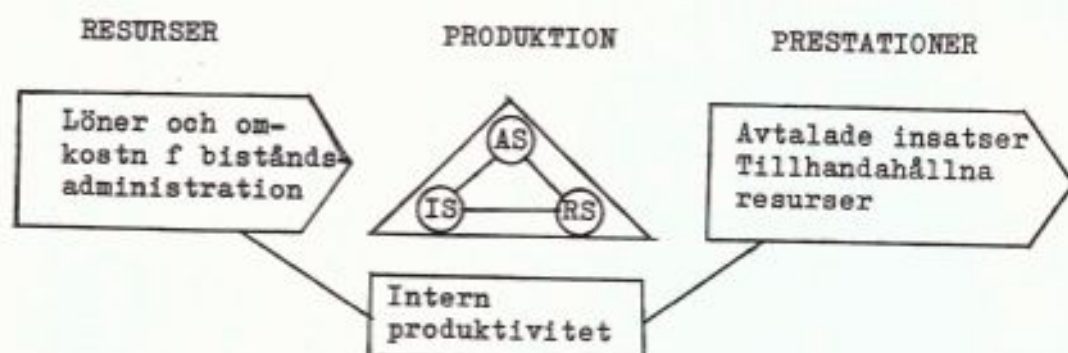
Syftet med detta avsnitt är att göra en beskrivning och analys av SIDA:s biståndsproduktion. Eftersom organisationen närmast är en funktion av formerna för och innehållet i biståndsgivningen, har tonvikten lagts på en beskrivning och analys av biståndsanslagets omfattning, användning och utveckling.

Eftersom ett av syftena med föreliggande analys är att tillfredsställande redogöra för vad biståndsmyndigheten använder sina resurser till, har den på vissa områden nära nog totala bristen på statistik över SIDA:s produktion och administration utgjort ett stort problem.

Innehållet i kapitel 5 har framtagits med hjälp av bearbetningar av SIDA:s petita och verksamhetsberättelse, men mycket av det statistiska material som presenteras, har genom datainsamling på SIDA sammanställts av RRV. Dessa sammanställningar är behäftade med brister. Dessa brister är dock inte större än att materialet trots allt kan utgöra underlag för den bedömning av biståndsmyndigheten SIDA:s sätt att arbeta, som RRV eftersträvar. Den officiella statistik som SIDA ger ut fyller inte kraven på information om vad t ex biståndsgivningen verkligen kostar att administrera och hur biståndsgivningens innehåll har förändrats över tiden. Även om invändningar kan riktas mot en del av siffermaterialet i RRV:s sammanställningar, ger detta material dock indikationer om problem i SIDA:s verksamhet som är tillräckliga för att man skall kunna dra vissa slutsatser.

SIDA:s uppgift är att planera insatser och överföra de resurser som myndigheten tilldelats över sakanlaget. För att fullgöra denna uppgift tilldelas SIDA också ett myndighetsanslag och när man studerar myndigheten SIDA är det rimligt att i första hand försöka beskriva och analysera omfattningen och användandet av denna resursinsats för insatsproduktion och resursöverföring. Vidare är det av intresse hur SIDA med hjälp av myndighetsanslaget utnyttjar och fördelar sakanlaget på länder, sektorer och resurslag m m för att i görligaste mån försöka belysa biståndets utveckling och inriktning.

Genom en sådan beskrivning av de allmänna tendenserna i SIDA:s biståndsproduktion och de administrativa resurser som härför åtgått, är det möjligt att belysa SIDA:s hittillsvarande biståndsinriktning och kapacitetsutnyttjande. Beskrivningen kan sedan ligga till grund för att analysera de problem som SIDA under de närmast framförliggande åren sannolikt kommer att möta vad avser krav på administrativ förstärkning och/eller ändrad biståndsinriktning.



Figur 5:1 Produktionsmodell för SIDA

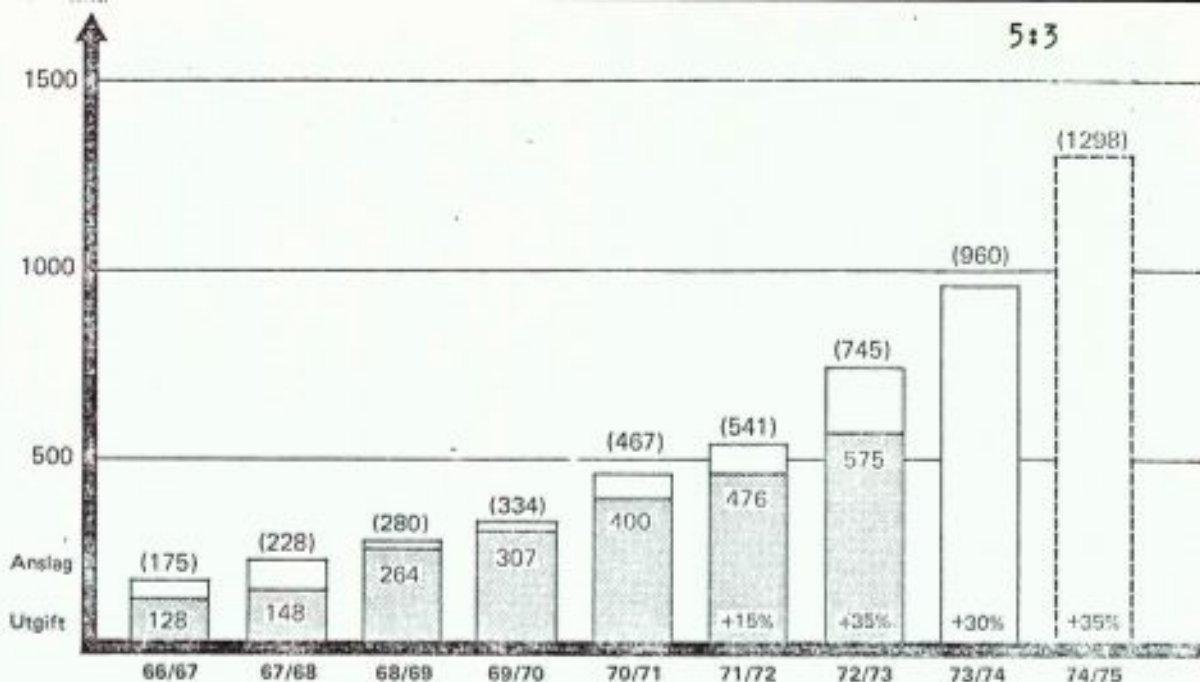
Ovanstående modell avser att på ett förenklat sätt illustrera vad som går in i och kommer ut ur produktionsapparaten SIDA. Det konkreta resultatet av insatsproduktionen (IS) är alla de insatser som avtalas mellan SIDA och mottagarna medan resultatet av resursöverföringen (RS) är kvaliteten på de pengar, varor och folk som tillhandhålls mottagarna. Det är givetvis mycket svårt att uttrycka dessa olika prestationer i några enkla mått, mot vilka man sedan skulle kunna ställa resursinsatsen för en bedömning av den interna produktiviteten på SIDA. Modellen får tjäna syftet att ange några av de väsentligaste faktorerna i SIDA:s produktion, som är mest intressanta att belysa.

Framställningen i kapitel 5 och 6 avser således att ge information om:

- biståndets omfattning och utveckling
- biståndets fördelning och utveckling på olika administratörer
- biståndets fördelning på mottagare och länder
- biståndets fördelning på sektorer och handläggande byråer på SIDA
- omfattningen och utvecklingen av antalet producerande insatser i storleksordning
- fördelningen av olika insatstyper
- administrationens omfattning och utveckling
- relationen mellan avgivna prestationer och tillförda resurser.

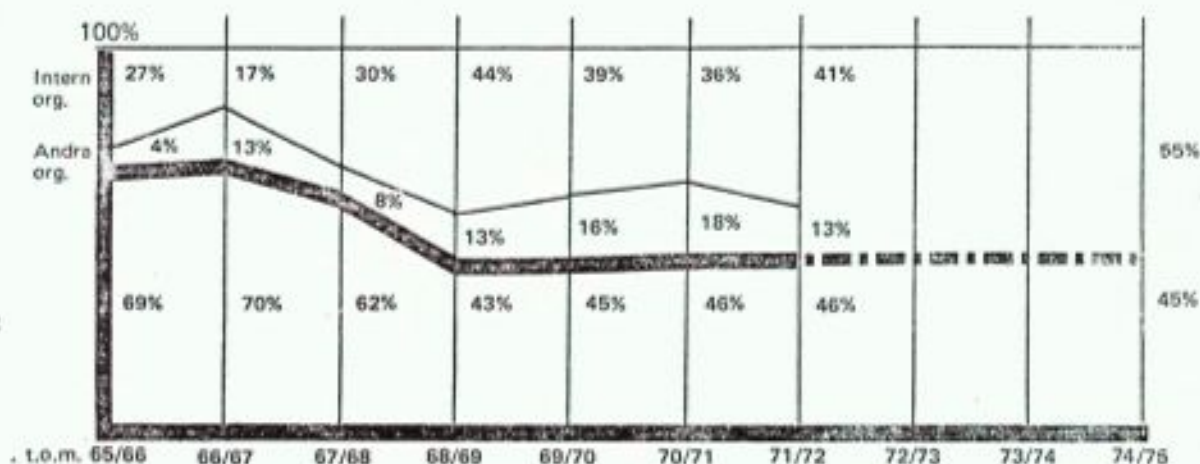
På nästa sida visas i fyra diagram utvecklingen av biståndet genom SIDA. Det översta diagrammet anger i miljoner kronor hur mycket som har anslagits respektive använts för bistånd från år 1966/67 och hur mycket som antas komma att anslås under de närmast framförliggande åren 1973/74-1974/75. Beloppen inom parentes är tilldelade anslag och som framgår är nettoutgifterna lägre än anslagen, vilket förklaras av

Fig 5:2 Bistånd genom SIDA (anslag/utgifter i mkr samt relativ fördelning av utgifter)



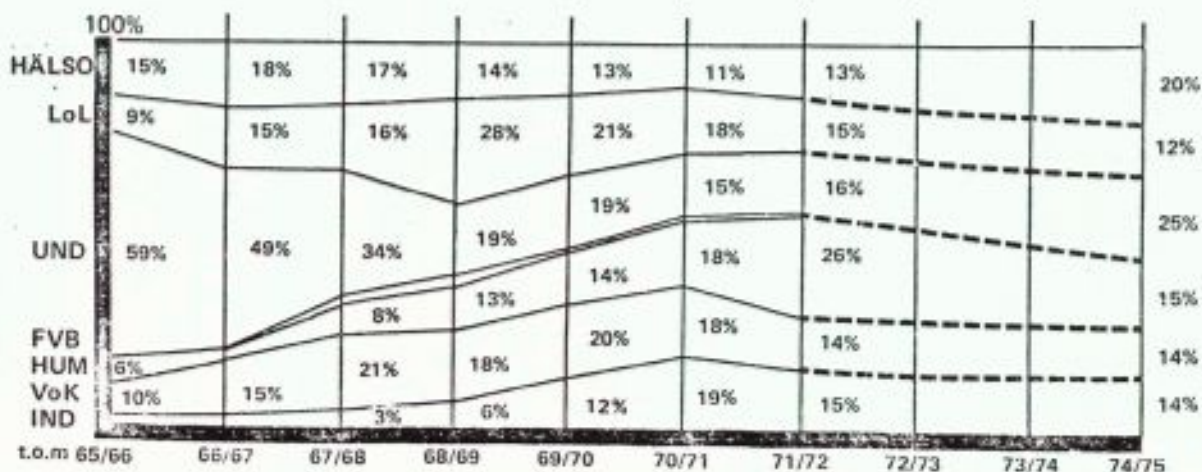
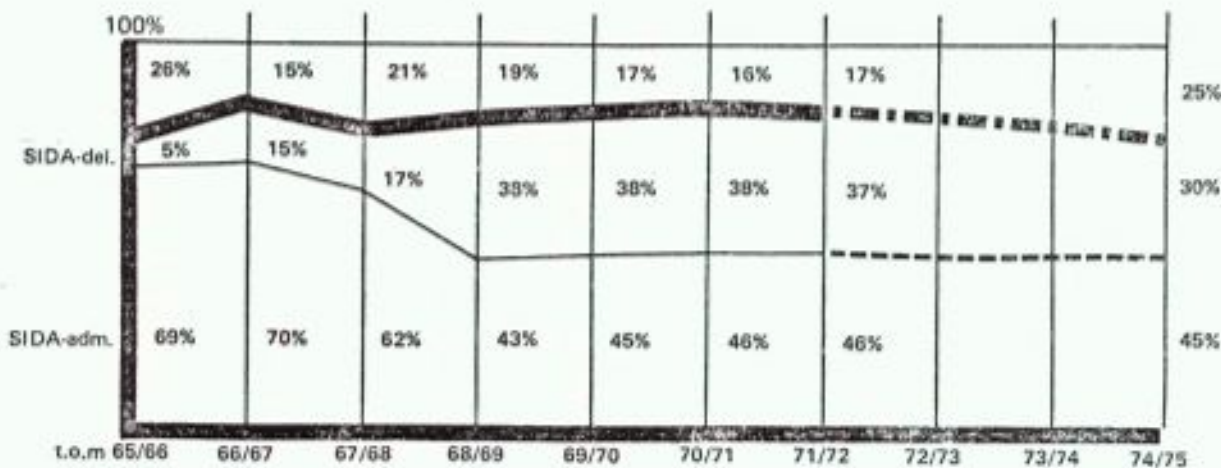
SIDA-delegerat

SIDA-administrerat



Ej länderdestinerat

Länderdestinerat



att framförallt en del avtalade krediter anslagsmässigt periodiserats på ett sätt, som inte stämt med faktiska utbetalningar. Med årsavtalssystemet bör detta problem komma att minska.

Om enprocentplanen skall infrias år 1974/75, kommer anslaget att öka med hela 800 mkr på två år eller från 745 mkr (72/73) till 1 550 mkr (74/75) enligt SIDA:s anslagsframställning. Detta måste föra med sig stora förändringar för SIDA:s del, i synnerhet om man betänker att anslaget år 1971/72 inte ens uppgick till det belopp om 800 mkr, varmed anslaget på endast två år förväntas öka. I statsverkspropositionen 1974 föreslås anslaget för bistånd genom SIDA öka till knappt 1 300 mkr för 1974/75.

5.1 Avtalat och förvaltad bistånd

Till det översta stapeldiagrammet är kopplat tre relativdiagram, som visar hur nettoutgifterna hittills har använts och fördelats mellan

- SIDA-administrerat resp delegerat bistånd
- länderdestinerat resp ej länderdestinerat
- olika ämnessektorer

Med hjälp av bl a dessa tre relativdiagram följer nedan en genomgång av de allmänna tendenserna i SIDA:s biståndsproduktion. Senare i avsnittet skall också redovisas biståndets fördelning på insatstyp och -storlek.

5.1.1 SIDA-administrerat resp delegerat bistånd

Av det anslag som SIDA äger att disponera för biståndsändamål har en viss del alltid delegerats ut till dels internationella, dels andra organisationer. Utkontraktering via internationella organisationer sker i första hand genom bidrag till projekt eller program, som initieras och administreras av FNs fackorgan (FAO, ILO, UNESCO, ITC, IBRD, IDA m fl). Dessutom ges ett ganska omfattande ej länderdestinerat stöd till olika internationella organisationer i form av personalbistånd, kursverksamhet och forskning. Utkontraktering via andra organisationer sker i samarbete med universitet, de danska och finska biståndsorganisationerna, humanitära hjälporganisationer och missionen m fl.

Som framgår av det översta av de tre relativdiagrammen utvidgades den delegerade verksamheten väsentligt under bå 1968/69 och har under de senaste fyra budgetåren beloppsmässigt överstigit den rent SIDA-administrerade delen. Naturligtvis är gränsen mellan SIDA-administrerat och delegerat bistånd flytande, men det bistånd genom SIDA, som någon annan organisation än biståndsmyndigheten SIDA har det huvudsakliga ansvaret för, har här rubricerats som delegerad verksamhet. Denna delegerade eller utkontrakterade verksamhet tar givetvis också SIDA:s administrativa resurser i anspråk, men i lägre grad än den rent SIDA-administrerade delen.

Förklaringen till förekomsten av delegerad verksamhet är dels att till SIDA:s uppgifter hör att samarbeta med och stödja t ex enskilda organisationers och FNs biståndsverksamhet, dels att SIDA funnit det angeläget att utnyttja bl a FN-organens tekniska biståndskunskap. Men det huvudsakliga skälet till utkontrakteringens omfattning har varit att avlasta biståndsmyndigheten en del administration och därigenom utvidga den genom myndighetsanslaget begränsade administrativa kapaciteten. Men denna utkontraktering är ingalunda kostnadsfri och som exempel kan nämnas att FNs fackorgan är berättigade till i genomsnitt ca 14 % administrationsavdrag på av SIDA utbetalat insatsbelopp. Länderdestinerat multibibistånd är sålunda ingen särskilt billig form ur administrationskostnadssynvinkel - i varje fall inte med den metod för delegering som SIDA f n tillämpar - eftersom till de 14 procenten också skall läggas den del av administrationen som SIDA svarar för i form av planeringsmedverkan m m.

Utkontraktering via FN och andra organisationer utgör således för närvarande i regel ingen kapacitetsbesparing i bemärkelsen lägre administrationskostnad. Emellertid har flera av FNs fackorgan en hög biståndsteknisk kompetens, som många gånger kan motivera en utkontraktering av biståndet. I sådana fall bör SIDA kunna ytterligare delegera beredningsarbetet till fackorganen för att därigenom öka den egna begränsade kapaciteten för bilateralt bistånd, som RRV i en tidigare revisionsrapport framhållit (Det svenska multibibiståndet, RRV dnr 1972:599).

Det viktiga är emellertid att beslut om utkontraktering eller ej fattas på grundval av rationella överväganden om vem som i varje särskilt fall är för mottagarlandet lämpligaste samarbetspartner vid planeringen och genomförandet av biståndsprojekten. Det vore olyckligt om strategiska överväganden om lämpligaste kanal för administration av biståndet, just på grund av kraftigt ökade biståndsanslag, skulle komma att reduceras till en fråga om lämpligaste sättet att avlasta SIDA dess kapacitetsproblem. Dimensioneringen av SIDA:s administrativa resurser är snarast en fråga om antalet och storleken på insatser samt graden av bindning och medverkan i biståndsgivningen och bör avgöras på grundval av inventering och bedömning av alternativa möjligheter till kapacitetsutnyttjande för olika biståndsinriktning och kvalitetskrav.

5.1.2 Länderdestinerat resp ej länderdestinerat bistånd

Som framgår av det mellersta relativdiagrammet har över 80 % av biståndet genom SIDA destinerats direkt (bilateralt) eller indirekt (multibilateralt) till mottagarländer. Det betyder att mindre än 20 % ges som bidrag till internationella och andra organisationers program för huvudsakligen utbildning, forskning och administration.

Av det länderdestinerade biståndet har den största delen administrerats direkt av SIDA, men som tidigare påpekats upptar den delegerade verksamheten sedan 1968/69 en nästan lika stor del eller ca 45 %. Totalt har SIDA genom åren lämnat bilateralt och multilateralt bistånd till över 50 länder. Merparten eller ca 80 procent av detta länderdestinerade bistånd har gått till ett tiotal s k huvudmottagarländer: Botswana, Cuba, Dem Rep Vietnam, Etiopien, Indien, Kenya, Pakistan/Bangladesh, Tanzania, Tunisien och Zambia. Resten, dvs mellan 10-15 %, har getts till ett dussintal andra mottagarländer, som intar en mellanställning mellan huvudmottagare och övriga 25-30 länder i vilka endast små tillfälliga insatser har gjorts. Denna senare grupp om 25-30 länder har således mottagit en mycket liten del (ca 5 procent eller 5-10 mkr/år) av biståndet.

Med andra ord har utbetalt bistånd i hög grad koncentrerats till huvudmottagarländerna, som dock har utökats till antalet med nya mottagare som Botswana, Vietnam, Cuba och Bangladesh. Så även om förskjutningar i prioriteringen mellan länderna har förekommit och ökningstakten inom varje land varierat, bekräftar siffermaterialet SIDA:s strävan mot koncentration av biståndet, om man med detta menar att ca 20 % av länderna mottager ca 80 % av det länderdestinerade biståndet. I dessa huvudmottagarländer finns också med några få undantag en oftast väl utbyggd administrationsapparat genom där etablerade biståndskontor.

Men frågan är om det omvända förhållandet att ca 80 % av länderna mottagit 20 % av biståndet ur administrativ synvinkel kan betecknas som uttryck för länderkoncentration. Ett 40-tal länder utanför huvudmottagarkretsen, för vilka SIDA saknat möjligheter att i större skala utvidga samarbetet, har fått mottaga synnerligen små insatsbelopp av tillfällig karaktär. Med tanke på de förhållandevis stora administrativa marginalkostnader som är förenade med insatser i nya länder måste denna spridning av visserligen en liten andel bistånd men till ett stort antal länder ställa sig dyrbart för SIDA och binda en oproportionerligt stor del administrativ kapacitet vid biståndsmyndigheten. Denna tendens till en mängd relativt små insatser i ett stort antal länder har varit stabil över åren och totalt har mellan 20-30 länder/år utanför huvudmottagarkretsen mottagit utbetalningar genom SIDA-finansierad verksamhet. Läderspridningen tycks heller inte avta nämnvärt under de senaste åren och det förtjänar att i detta sammanhang påpekas att det inte är huvudmottagarländernas bristande biståndsbehov som förklarar att ca 30-40 mkr/år placeras i länder utanför denna krets. Det är heller inte de från den föreskrivna länderkoncentrationsprincipen undantagna familjeplaneringsverksamheten och katastrofbiståndet, som helt förklarar läderspridningen. Det är värt att notera att även andra insatser förekommer, för vilka inga principiella skäl redovisats.

Med anledning av statistik över utbetalde belopp/budgetår till olika länder från SIDA:s utredningsbyrå har tabellen på nästa sida sammanställts. Länderna har i överensstämmelse med tidigare resonemang indelats i tre grupper efter graden av engagemang i varje land, dvs storleken av det utbetalde beloppet, antalet insatser och insatsernas varaktighet

- grupp I omfattar huvudmottagarländerna
- grupp II länder med fler än en insats/land och oftast över 1 mkr/år flera år i följd samt
- grupp III länder med endast få, tillfälliga och små insatser.

SIDA:s bistånd till grupp I-länderna skiljer sig från biståndet till grupp II- och III-länder inte bara genom att merparten av nettoutgifterna har gått till dessa förstnämnda länder, utan också genom den annorlunda administrativa behandling som kommer huvudmottagarländerna till del. Sedan några år tillbaka lägger SIDA ned ett omfattande arbete på landanalyser och biståndsprogram i avsikt att bättre kunna anpassa biståndet efter huvudmottagarnas behov. En helt ny företeelse är SIDA:s strävan att ingå samarbetsavtal, bestående av årsavtal och planeringsprotokoll, med huvudmottagarländerna (se vidare kap 5). I samtliga tiotalet huvudmottagarländer strävar man också efter att förstärka SIDA:s platsrepresentation genom att etablera biståndskontor. Denna administrativa särbehandling av grupp I-länderna är i de flesta fall välmotiverad och en nödvändighet för att samordna mängden av insatser och ge dem en biståndsteknisk hög kvalitet, men har också sin givna begränsning i det att gruppen inte kan rymma hur många länder som helst. En utbyggnad av huvudmottagarkretsen är nämligen med denna höga ambition administrativt kostsamt och är heller inte av behovet påkallat, eftersom SIDA:s avsättningsmöjligheter inom de nu existerande grupp I-länderna är många gånger större än de belopp varom här är fråga.

Till grupp II-länderna har SIDA gett bistånd till vuxenutbildning, landsbygdsutveckling, exportfrämjande verksamhet, vattenförsörjning, kooperativ verksamhet, yrkesutbildning, förvaltning, hälso- och sjukvård samt familjeplanering. Av de insatser som gjorts i dessa länder har över hälften delegerats ut till i första hand internationella organisationer, medan SIDA självt främst administrerat varugåvor och familjeplaneringsinsatser.

Biståndet inom grupp III-länderna består främst av bidrag till enskilda organisationers verksamhet för utbildning, hälsovård och familjeplanering i afrikanska och asiatiska stater. Vidare har fler länder mottagit katastrofbistånd genom SIDA:s stöd till olika hjälporganisationer som Röda Korset och Rädda Barnen. En mängd länder i Latinamerika och Asien har också mottagit direkt stöd från SIDA för familjeplaneringsverksamhet. Men också andra insatser, genom bistånd direkt från SIDA eller via internationella organisationer, har förekommit inom sektorerna landsbygdsutveckling, undervisning och förvaltning.

	1965/66	1966/67	1967/68	1968/69	1969/70	1970/71	1971/72
GRUPP I	ETI IND KEN PAK TAN TUN ZAM	ETI IND KEN PAK TAN TUN ZAM	ETI IND KEN PAK TAN TUN ZAM	ETI IND KEN PAK TAN TUN ZAM BOT	ETI IND KEN PAK TAN TUN ZAM BOT CUB	ETI IND KEN PAK TAN TUN ZAM BOT CUB VIE	ETI IND KEN PAK TAN TUN ZAM BOT CUB VIE BAN
GRUPP II	AFG(U) CEY(Fp) CHI(H) KOR(U) LIE(U) SUD(EO, F) TUR(V) VIE(H)	AFG(U) CEY(Fp) CHI(H) KOR(U) LIE(U) MAL(U) SUD(V, F) TUR(V) VIE(H)	AFG(U) CEY(Fp) KOR(Fp, U) LES(U) LIE(U) MAL(Fp) SUD(V, F) SWA(U) TUR(V, F) VIE(H)	AFG(F, L) BRA(V) CEY(Fp) KOR(Fp) LES(U, L) LIE(U) MAL(Fp) SUD(V, F) SWA(L) TUR(Fp, L) ÖAF(L) VIE(H)	AFG(U, L) CEY(Fp) KOR(Fp) LES(U, L, F) LIE(U) MAL(Fp) SUD(V) SWA(U) TUR(Fp, L, H) VIE(H)	AFG(U, L) BRA(V) CEY(Fp, U) KOR(Fp) LES(F) LIE(EO, U) MAL(Fp) SUD(V) SWA(U, F) TUR(Fp, L) ÖAF(F, I)	AFG(L, U) BRA(V) CEY(Fp, L) CHI(Fp) KOR(Fp) LES(U, F) LIE(U, EO) MAL(Fp) SUD(V) SWA(U, F) TUR(Fp, L) ÖAF(F, I)
GRUPP III	ALG(H, L) ARG(U, H) BUR(U) COS(L) GRE(H) KON(EO) LIA(U) NEP(U, F) RHO(EO) SÖA(EO) THA(H) UGA(F)	ALG(H, L) ARG(U) BOL(U) BUR(U) GUA(F) KON(EO) MAU(Fp) NAT(EO) NEP(U, F) RHO(EO) SÖA(H) THA(H) UGA(F)	ALG(L, U, H) BUI(EO) BUR(U) CEP(EO) KON(EO) MAU(Fp) NEP(F) SIE(U) SÖA(U) UGA(F)	ALG(Fp, L, U) BUI(EO) CEP(EO) COS(Fp) GUA(Fp) IRA(H) JOR(EO) KON(EO) MAD(EO) MAR(Fp) MAU(Fp) NEP(F) NIG(EO, H) RHO(EO) SAL(Fp) SÖA(U) TRI(Fp)	ALG(Fp) BUI(EO) CEP(EO) COL(Fp) COS(Fp) GUA(Fp) IRA(H) INO(Fp) IRA(Fp) KON(EO) MAU(Fp) NEP(Fp) NIG(H) RHO(EO) RUM(H) SAL(Fp) SIE(U) SÖA(U) TRI(Fp) UGA(EO, L)	ALG(Fp) BUI(EO) COL(Fp) COS(Fp) GUA(Fp) GUI(U) IRA(Fp) JOR(H) KON(EO, H) NIG(H) PER(H) RHO(EO) SÖA(U, L) UGA(L)	CEP(EO) COL(Fp) GUA(Fp) GUI(U) HON(EO) IRA(Fp) JEM(EO) KAM(H) KOB(EO) LAO(H) MAR(Fp) UGA(L) ZAI(EO)
Antal länder	27	29	27	37	38	35	36

F = Förvaltningsbist
Fp= Familjeplanering
L = Landsbyggtv o livsm
U = Undervisning
H = Humanitärt bistånd
V = Vatten- och kraftförsörjning
I = Industribistånd
EO= Enskilda organisationer

Figur 5:3 Kategorier av mottagarländer (se bilaga 3:1)

En av anledningarna till den stora länderspridningen är givetvis statsmakternas direktiv om dels att befolkningsproblemet är så viktigt att familjeplaneringsverksamhet bör stödjas överallt, dels att de enskilda organisationernas verksamhet skall stödjas även utanför huvudmottagarkretsen och då inte minst för att främja biståndsoptionen. Men frågan gäller om ett fortsatt och även intensifierat stöd till dessa verksamheter nödvändigtvis behöver medföra länderspridning av biståndet via SIDA. SIDA stöder redan nu flera multilaterala FN-program för familjeplanering och de enskilda organisationernas opinionsskapande effekt är ju inte nödvändigtvis avhängig av i hur många länder de är verksamma, utan av vad de faktiskt uträttar i t ex SIDA's programländer. Det finns grundad anledning att anta att länderspridningen är så pass administrativt betungande, att den torde kunna motivera SIDA att söka utverka nya direktiv. Dessutom bör återigen betonas, att familjeplanering och enskilda organisationer endast är en del av förklaringen till länderspridningen.

Man kan således konstatera att det bistånd som har utgått till grupp II- och III-länder till stor del är delegerad verksamhet, som finansierats genom bidrag från SIDA. Insatserna är dessutom oftast små och av tillfällig karaktär. Mot bakgrund av detta konstaterande kan man fråga sig om det ur biståndsteknisk och administrativ synvinkel är nödvändigt eller effektivt för SIDA att sprida biståndet till ett så stort antal länder. Insatserna som gjorts i länder utanför huvudmottagarkretsen rimmar i de flesta fallen (katastrofhjälp undantaget) illa med kravet på kvalitet (= t ex förnyelse och kunskapsöverföring av svenskt tekniskt kunnande) i biståndsgivningen. Dessa element av kvalitet i biståndsgivningen bör ju vara det utmärkande och unika för SIDA och som i grund och botten ger en särskild myndighet för bistånd dess existensberättigande. Förutsättningarna för en hög kvalitet i biståndet sammanhänger bl a med möjligheterna för givaren att insamla kunskaper om mottagarländernas behov av hjälp, att integrera insatserna och etablera ett förtroendefullt samarbete över längre tidsperioder. Sådana förutsättningar kan SIDA inte skapa för mer än ett begränsat antal länder. Ur biståndsteknisk synvinkel talar således mycket för att det både är nödvändigt och effektivt med en koncentration till ett fåtal huvudmottagare.

En så stor länderkrets utanför grupp I, som SIDA nu arbetar med, har också en administrativ sida. Varje land, hur få och små insatser som än görs där, ställer alltid krav på en viss fast administrationskostnad oavsett om SIDA eller någon annan organisation har ansvaret för det bistånd som tillkommer landet. Även ur denna synvinkel ställer det sig alltså fördelaktigare att minimera länderkretsen. Det kan med andra ord för SIDA's del finnas anledning överväga omfattningen och inriktningen av det länderdestinerade biståndet utanför huvudmottagarkretsen i syfte att få till stånd en precisering av biståndspolitikerna på detta område och en avvägning gentemot länderkoncentrationsprincipen.

Vad beträffar det ej länderdestinerade biståndet utgöres detta till övervägande delen av bidrag till insatser administrerade av internationella eller enskilda svenska organisationer. Det används huvudsakligen till forsknings- och utbildningsändamål avseende utvecklingsfrågor, personalstöd till internationella organisationer samt olika former av humanitärt bistånd. Bidragen är i huvudsak "små", dvs mindre än 1 mkr, och fördelar sig på sektorer enligt nedanstående tabell. Uppgifterna för 71/72 är hämtade från SIDA:s verksamhetsberättelse. De övriga uppgifterna är hämtade från SIDA:s insatsförteckning per 1973-01-01.

Sektor eller område	Belopp mkr (avrundat)		
	71/72	72/73	74/75
Hälsovård och familjeplanering	40	50	80
Stipendiat- och kursverksamhet	12	10	13
Flyktinghjälp, befrielseörelser	9	22	30
Biträdande experter	8	12	22
Övrigt	13	31	45
Summa:	82	125	190

Tabell 5:4 Fördelning av ej länderdestinerat bistånd.

Den största gruppen utgöres av insatser inom hälso- och sjukvårdssektorn inklusive familjeplanering. Biståndet avsåg 71/72 nio bidrag till organisationer och forskningsinstitut för verksamhet inom befolkningsområdet. Avsikten är enligt SIDA att i framtiden ge bidrag till 8-10 organisationer samt några forskningsprojekt.

Den näst största gruppen av ej länderfördelade insatser utgöres av stipendiat- och kursverksamhet. Stipendiatverksamheten är under avveckling, då man konstaterat att denna form av bistånd varit av mindre effektiv art. De individuella stipendier som kvarstår är oftast resultat av tidigare åtaganden. Kurs- och seminarieverksamheten avser bidrag till svenska utbildningsanstalter, företag och andra institutioner samt till internationella organisationer. Bidragen är i allmänhet på några hundra tkr och går till yrkesfortbildning företrädesvis rörande familjeplanering, hälsovård och nutrition, lantbruk, facklig utbildning, Kooperation, internationell upphandling, naturvetenskap, regionplanering samt industri- och transportväsen. Deltagarna är fackmän från u-länder. Kurserna äger delvis rum i Sverige men förläggs alltmer till u-länderna. Initiativet till kurserna tas oftast av de internationella organisationerna men även av svenska utbildningsinstitutioner och av u-länderna själva. Bidragen behandlas två gånger årligen i SIDA:s direktion.

SIDA lämnar också studiestöd och humanitärt bistånd till afrikanska flyktingar och nationella befrielseörelser. Biståndet bestod 71/72 av tolv bidrag på 0,5 - 3,5 mkr. Bidragen till de åtta flyktingorganisationerna bestod av studiestöd till flyktingar från huvudsakligen afrikanska länder och avsåg stöd till utbildning. Bidragen till de nationella befrielseörelserna bestod av varubistånd, upphandlat av SIDA:s inköpssektion. Dessa bidrag behandlas, efter det att en ansökan inkommit till Sverige (UD och SIDA m fl), av en Kungl Maj:t tillsatt flyktingberedning. Denna består av representanter för UD, SIDA, organisationer m fl. Som ordförande tjänstgör för närvarande SIDA:s generaldirektör. Till denna är kopplat ett sekretariat bestående av tre SIDA- och UD-tjänstemän. Sekretariatet bereder ansökningarna och lämnar förslag till rekommendation. Beredningen sammanträder fyra gånger om året och beslutar huruvida man skall rekommendera SIDA att ge bidrag till organisationerna. Rekommendationerna lämnas sedan till SIDA, där de behandlas på normalt sätt (insatspromemoria, dragnig i direktionen, till UD \geq 1 mkr osv). SIDA:s roll förefaller således vara att huvudsakligen administrera resursöverföringen. Stödet till afrikanska befrielseörelser (MPLA, PAIGC, FRELIMO, ANG, ZAPU och SWAPO) utgår sålunda enligt något annorlunda former och riktlinjer än SIDA:s övriga bilaterala bistånd. Som följd av FN:s olika resolutioner, i vilka medlemsländerna uppmanas att lämna moraliskt och materiellt stöd till nationella befrielseörelser i Afrika, omfattas detta humanitära stöd också av en bred riksdagsmajoritet och kan därmed sägas stå i överensstämmelse med svenska biståndspolitiska mål.

Tidigare lämnade SIDA flyktingbistånd till tre internationella organisationer (UNRWA, UNHCR och UNESCO), men fr o m 71/72 har dessa bidrag utbetalats av UD.

En fjärde stor grupp utgör de biträdande experter SIDA rekryterar och finansierar för verksamhet inom FN-organen. Vid mitten av 1972 var 75 biträdande experter verksamma i ett trettiootal länder. Avtal har träffats mellan SIDA och FN-organen om tillhandhållande av sådana experter. FN-organen inkommer till SIDA med ansökan och arbetsbeskrivning för varje befattning. SIDA rekryterar sedan lämpliga kandidater. Två-tre stycken presenteras för FN-organen, vilka själva beslutar vem som skall anställas. Rekryteringsarbetet är omfattande på SIDA och det kan med kändedom om rekryteringsenhetens svårigheter ifrågasättas om ett rekryteringsavtal med FN-organen är det lämpligaste sättet att stödja dessas verksamhet. De biträdande experterna är helt inordnade i FN-organens administration, men bidrag till deras löner etc lämnas av SIDA.

Övrigt ej länderfördelat bistånd består av bidrag till Röda Korset (4 mkr), bidrag till svenska enskilda organisationer (2 mkr), bidrag till internationella organisationer för lantbruksinsatser och dylikt (2 mkr), undervisningsinsatser (1 mkr), exportfrämjande bistånd (1 mkr), förvaltningsbistånd (0,5 mkr) samt till insatsförberedelser och mindre insatser etc (2 mkr).

Det ej länderfördelade biståndet bestod 71/72, förutom fyra större bidrag till FN-organ, och två bidrag till nationella befrielse- och flyktingorganisationer, en kurs och ett RK-bidrag, av små insatser, dvs insatser under 1 mkr. Genom att man i framtiden strävar att ge bidrag till större forskningsprogram, större kurspaket samt ge större bidrag till internationella organisationer, flykting- och befrielse- rörelser är andelen insatser under 1 mkr sjunkande. Huvuddelen kommer dock att vara små.

Som framgått ovan utgörs den övervägande delen av det ej länderdestinerade biståndet av bidrag till insatser administrerade och förvaltade av andra organisationer. Handläggningen av dessa bidrag sker olika beroende på inom vilket ämnesområde bidraget ges. Ett bidrag till en kurs torde fordra noggrannare förberedelser än ett bidrag till ett väl-etablerat och för SIDA välkänt FN-organ.

SIDAS bistånd i form av biträdande experter och varubistånd bör kunna betecknas som resursöverföring. Beträffande det övriga ej länderfördelade biståndet torde SIDAS funktion lämpligast karakteriseras som "bidragsadministratör" snarare än "biståndsproducent" och det ej länderdestinerade biståndet har i detta avseende större likheter med UDs multilaterala bistånd än med SIDAS länderdestinerade bistånd.

5.1.3 Biståndets fördelning på ämnessektorer

Det nedersta av de tre relativdiagrammen på sid 5:3 visar utvecklingen av biståndets fördelning mellan SIDAS huvudsektorer: hälso- och sjukvård med familjeplanering (HÄLSO), landsbygdsutveckling- och livsmedelsförsörjning (LoL): undervisning (UND), förvaltningsbistånd (FVB), humanitärt bistånd (HUM), vatten- och kraftförsörjning (VoK) samt industri (IND).

Som framgår av diagrammet har fyra sektorer inte undergått några större relativa förskjutningar: HÄLSO, LoL, VoK och FVB. De tre förstnämnda har genom åren var för sig svarat för 10-20 % av nettoutgifterna medan FVBs andel har varit stabilt 1-2 %. Dessa sektorer har alltså i stora drag följt ökningstakten för de totala nettoutgifterna. Två sektorer har expanderat kraftigt: HUM och IND - den förra på grund av kriget och katastroferna i Bangladesh, Indien och Vietnam m fl länder och den senare på grund av det ökade behovet/ användandet av krediter för import av industrivaror och för utbyggnad av tele, vägar, småindustri m m samt av stöd till exportfrämjande insatser. Den sektor som relativt sett gått tillbaka avsevärt från ca 60 % till 15 % är UND. Även i absoluta tal har ökningstakten varit låg för UND, vilket till viss del kan förklaras med det inom denna sektor förekommande stora antalet insatser av lång varaktighet och med jämförelsevis små utbetalningar/år. Från en granska ojämn relativ fördelning mellan sektorerna i mitten på 60-talet har således vuxit fram sex huvudsektorer, över vilka både anslag och nettoutgifter tycks fördela sig relativt jämnt eller mellan 15-20 %/sektor. Av diagrammet framgår också att denna tendens

i stort sett bedömes hålla i sig fram till 1974/75. Procentsiffrorna för 74/75 är givetvis högst osäkra och är beräknade utifrån sektorbyråernas utbetalningsprognoser.

Denna jämna relativa fördelning mellan SIDA:s sex huvudsektorer är ju också ytligt sett ett uttryck för en av statsmakterna föreskriven koncentration av biståndet till ett begränsat antal ämnesområden. Men frågan är om inte dels antalet sektorer snarare är ett resultat av ett från början beslutat redovisningssätt och dels den jämna relativfördelningen är effekten av SIDA:s organisatoriska indelning och planeringssystem, som främjar en utveckling mot sektorplanering och därigenom kan motverka länderprogrammeringsprincipen. Det är sannolikt så att den existerande medelsfördelningen mellan sektorerna endast till en liten del är resultatet av mottagarländernas egna prioriteringar. För att något närmare belysa dessa två frågeställningar om koncentrationen till och fördelningen mellan huvudsektorerna, måste både utvecklingen och omfattningen av antalet delsektorer samt sektorbyråernas planering beskrivas.

Med SIDA:s nya planeringssystem i form av landprogrammering med landanalys, biståndsprogram och insatsplanering har en tyngdpunktsförskjutning i biståndssynen ägt rum under de senaste åren. Från en intressekoncentration till sektorerna har nu huvudmottagarländerna trätt i förgrunden. Frågor om länderval och biståndets fördelning i länderramar blir alltmer framträdande. Som ett exempel på var tyngdpunkten är belägen kan nämnas att biståndsprogrammen, men inte sektorstrategierna, fastställs av SIDA:s styrelse.

Emellertid är SIDA:s sektorbyråer sedan lång tid tillbaka väl etablerade och om ländertänkandet genomsyrar planeringsprocessen så markeras sektorernas betydelse bl a genom SIDA:s organisatoriska byråindelning. Det är därför naturligt att sektorbyråerna genom sitt aktiva deltagande vid utarbetandet av biståndsprogrammen utövar ett stort inflytande på programmens innehåll. Det är frågan om man här inte kan spåra förklaringen till biståndsprogrammets karaktär av mer registrerande än riktlinjebetonade dokument. I de flesta biståndsprogrammets avsnitt om sektorinriktning synes nära nog alla byråer vilja betona den egna sektorns betydelse för landets i fråga utvecklingsansträngningar. I avsaknad av klara riktlinjer om t ex vilka sektorer som skall prioriteras när alla är representerade, kommer biståndsprogrammets funktion av styrinstrument att reduceras. Varje insatsidé inom huvudsektorerna har på så vis ett garanterat stöd i biståndsprogrammet och konsekvensen blir ofta i realiteten en jämn fördelning av planeringsramarna mellan sektorerna. Typexemplet är Botswana, som tillhör ett av SIDA:s yngre huvudmottagarländer och ännu inte mottager några större belopp (16 mkr 1972/73), men där ändå samtliga sektorer är representerade på en mängd smärre insatser.

Under 60-talet var UND och FP de betydelsefullaste sektorerna inom SIDA med särskilda program för verksamheten. Prioriteringarna inom dessa sektorer har givetvis ändrats i ljuset av vunna erfarenheter. För övrigt betonar och prioriterar alla huvudsektorerna andra grenar av verksamheten än för fem år sedan. Det anmärkningsvärda är emellertid den stora ansvällning av antalet delsektorer som skett under senare år. De sex huvudsektorerna omfattar i själva verket över 20 delsektorer. I Tanzanias biståndsprogram är hela 14 delsektorer representerade och i insatsförteckningen för 1972/73 upptar Tanzania 43 insatser, varav endast 6 har utbetalningar som är större än 5 mkr. Det är svårt att värdera för- och nackdelar med en så stor sektorspridning, men det är sällsynt att någorlunda likartade projekt upprepas i olika länder. En närmare granskning av sektorspridningen är angelägen inte minst därför att den sannolikt mycket starkt medverkar till både länderspridning och insatssplittring och därmed motverkar en angelägen satsning på större insatser och programbistånd.

Det är således RRVs uppfattning att sektorkoncentrationen borde kunna vara större. Det är givet att ett ökande saksanlag också måste leda till en viss ökning av antalet delsektorer, men frågan gäller om anslagsökningarna verkligen motiverar denna omfattande sektorsplittring, som bl a kan ta sig uttryck i en obenägenhet att satsa på stora biståndsinsatser.

5.1.4 Antalet avtalade och förvaltade insatser

Man kan utan vidare påstå att SIDA:s administrativa resursbehov är en funktion av i första hand antalet beredda och förvaltade insatser, eftersom det för varje beslutad insats åtgår en fast tid för planering och förvaltning. Berednings- och förvaltningstiden varierar sedan mellan olika typer av insatser beroende på insatsens innehåll (personalintensitet, resursslåg, storlek) och form (bindning, finansieringssätt). För att bedöma SIDA:s framtida kapacitetsbehov mot bakgrund av de stora anslagsökningarna, är det därför av största intresse att studera utvecklingen av hittills genomförda insatser med avseende på storlek, insatstyp, administratör m m.

RRV har lagt ned ett omfattande arbete att genom egna utredningar av material från SIDA försöka ta fram en sådan statistik. Dessutom har flera tjänstemän på SIDA under hösten 1972 varit sysselsatta med liknande undersökningar, initierade av RRV. Resultatet av dessa försök kan dessvärre betecknas som magert. Det finns idag ingen möjlighet att utan omfattande arbete på SIDA ta fram en elementär statistik ens över hur många insatser/år som genomförts och ännu mindre om dessa insatser avtalade belopp. Det är således inte möjligt att med någon större säkerhet besvara frågor av typen andelen insatser under 1 mkr, fördelningen av insatser på storleksklasser, insatsernas fördelning på länder och sektorer osv.

Även om ingen fullständig förteckning över ingångna avtal med uppgifter om avtalstidpunkt, avtalat belopp, löptid, administratör, handläggande byrå, beredningstid etc existerar på SIDA, har en arbetsgrupp (den s k 74-gruppen) på SIDA gjort ett försök att med avseende på ovannämnda karakteristika granska samtliga ingångna avtal sedan 1968. Eftersom underlagsmaterialet av påtalade orsaker är bristfälligt, måste tolkningar göras med största försiktighet. Här skall endast redovisas utvecklingen av antalet insatser och insatsernas fördelning på storleksklasser efter avtalat belopp. Nedanstående tabell visar både länderdestinerade och ej länderdestinerade insatser.

Insats storlek	1968	1969	1970	1971	1972	Antal per klass	Belopp per klass (mkr)
0- 1 mkr	26	39	35	34	29	163 (47%)	50 (2%)
1- 5 mkr	18	14	21	8	27	88 (25%)	190 (8%)
5-10 mkr	5	2	5	6	9	27 (8%)	200 (8%)
10-20 mkr	6	5	7	8	7	33 (10%)	430 (18%)
20-30 mkr	1	4	1	4	7	17 (5%)	430 (18%)
30- mkr	4	1	4	4	6	19 (5%)	1 120 (46%)
SUMMA	60	65	73	64	85	347 (100%)	2 420 (100%)
TOTALT AVTALAT BELOPP (mkr)	400	300	380	490	850		

Tabell 5:5 Antalet insatser, fördelade på storleksklasser.

Av tabellen framgår att det totala antalet avtalade insatser/år ökat något under perioden och speciellt då under 1972. Man kan också spåra en tendens till större insatser från år 1968 till 1972. Antalet över 5 mkr ökade från 16 till 29 insatser och över 10 mkr från 11 till 20 insatser. Det är emellertid intressant att notera hur antalet insatser under 5 mkr inte visar någon tendens att avta märkbart samtidigt som de större insatserna över 10 mkr ökar och helt absorberar ökningen i den totala insatsvolymen. Detta visar att SIDA inte har ändrat sin inriktning vad gäller produktionen av små insatser. Under senare år har några få mycket stora insatser beslutats för att möta kraftiga volymökningar. Genomsnittligen är emellertid över 70 % av antalet insatser under 5 mkr och 1972 uppgick fortfarande andelen till 65 %.

I den högra delen av tabellen redovisas summan av alla insatser/klass under den undersökta femårsperioden. Vidare har från grundmaterialet gjorts en ungefärlig beräkning av hur mycket av det totalt avtalade beloppet (2 420 mkr) under perioden som faller på de olika storleksklasserna. Från tabellen kan följande generella procentfördelning göras:

Insats storlek	Antalet avtalade insatser/klass	Avtalat belopp per klass
0- 5 mkr	70 %	10 %
5-20 mkr	20 %	25 %
20- mkr	10 %	65 %

Tabell 5:6 Antalet insatser och avtalat belopp fördelade på storleksklasser

Trots de brister som underlaget till ovanstående sammanställning är behäftad med, torde man kunna påstå att antalet insatser till hela 70 % är under 5 mkr och att dessa insatser svarar för endast 10 % av det totalt avtalade beloppet.

Det hade varit av utomordentligt stort intresse om en utförligare statistik hade kunnat redovisas och då ända från 1965/66. Inte minst med tanke på att beredningen av nya insatser är en central funktion på SIDA, hade en fullständigare förteckning varit angelägen för att närmare kunna belysa arbetsbelastningen och kapacitetsanspråken. Men om nu statistiken över avtalade belopp är bristfällig, så är förhållandet något bättre vad gäller utbetalda belopp per insats och budgetår. SIDA har på RRVs initiativ tagit fram material, som belyser utvecklingen av de flesta länderdestinerade insatser i grupp I, II och III-länder. Det länderdestinerade biståndets nettoutgifter svarar ju för över 80 % av biståndet genom SIDA och med hjälp av uppgifter om de utbetalade beloppens fördelning på länder, insatser och budgetår, kan man bilda sig en viss uppfattning om det totala antalet förvaltade insatser per budgetår. Den sammanställning, som presenteras i tabell 5:7, har sålunda grundats på de utbetalade beloppen per insats och land.

Om man antar, att en insatsutbetalning under ett budgetår också markerar att insatsen är under förvaltning, så kan en summering av antalet utbetalningar per budgetår också antas rimligt motsvara omfattningen av alla pågående insatser, som SIDA direkt eller indirekt administrerat. Det är helt givet att en sammanställning av den här redovisade typen har vissa uppenbara brister. Förutom det något godtyckliga men realistiska antagandet att en utbetalning alltid är liktydigt med

en insats under förvaltning, skall här också betonas att personalbiståndsinsatser (kontraktsanställda och fredskå-
rister) - oavsett mängden - alltid sammanförs under en
rubrik och därför i sammanställningen kommit att ingå som
endast en insats. Också den i grundmaterialet redovisade
rubriken "Mindre insatser" har vållat en del problem, men
genom kompletterande uppgifter från SIDA om antalet per år,
så bör alla insatser över 100 tkr nu finnas med i samman-
ställningen.

Här nedan redovisas resultatet per ländergrupp av antalet
förvaltade insatser.

	65/66	66/67	67/68	68/69	69/70	70/71	71/72	72/73
Botswana	-	2	5	4	5	6	12	
Cuba	-	-	-	-	2	9	4	
Dem Rep Vietnam	1	1	1	1	1	2	4	
Etiopien	11	14	9	21	22	23	23	
Indien	9	13	9	17	20	16	19	
Kenya	5	4	3	10	16	19	31	
Pakistan/Bangladesh	9	10	13	13	20	25	16	
Tanzania	9	12	11	17	20	26	41	
Zambia	2	2	2	4	4	7	14	
GRUPP I-LÄNDER	53	63	59	96	121	153	184	
GRUPP II- o III-LÄNDER	38	46	39	51	59	54	47	
TOTALT:	91	109	98	147	180	207	231	

Tabell 5:7 Antalet förvaltade och länderdestinerade
insatser

Med de förbehåll som tidigare angetts, kan man se utveck-
lingen av antalet förvaltade insatser som ett grovt mått
också på SIDA:s prestationsutveckling. Av siffermaterialet
framgår också tendensen att prestationerna successivt har
kommit att koncentreras allt mer till huvudmottagarländerna.
Sålunda ökar andelen förvaltade insatser i grupp I-länderna
under perioden från 60 % till 80 %. Men fortfarande görs
20 % av insatserna i grupp II- och III-länder, räknat så-
väl på de totala insatserna som på biståndsvolymen.

Men hur fördelar sig nu antalet förvaltade insatser på olika insatstyper och storleksklasser? Vad beträffar olika insatstyper så finns möjligheter att från grundmaterialet analysera denna aspekt grundligare, men det kommer att kräva en stor arbetsinsats. I nästa delavsnitt kommer dessa frågor att behandlas något utförligare. Beträffande insatsernas fördelning på insatsstorlekar, tillåter inte materialet något sådant, eftersom uppgifter om insatsernas avtalsbelopp saknas. Men som tidigare konstaterats har de avtalade insatsernas fördelning på storleksklasser inte undergått några större förskjutningar, fränsett att antalet mycket stora insatser har ökat. Om man således antar att den relativa fördelningen mellan olika storleksklasser är konstant från år till år, så kan man också beräkna hur antalet förvaltade insatser enligt nedanstående tabell fördelas i olika klasser i absoluta tal.

Insatsstorlek	Antagen fördelnings% x/	65/66	66/67	67/68	68/69	69/70	70/71	71/72	72/73
0- 1 mkr	45 %	41	49	44	66	81	93	104	
1- 5 mkr	25 %	23	27	25	37	45	52	58	
5-10 mkr	10 %	9	11	10	15	18	21	23	
10-20 mkr	10 %	9	11	9	15	18	21	23	
20-30 mkr	5 %	5	6	5	7	9	10	12	
30- mkr	5 %	4	5	5	7	9	10	11	
SUMMA	100 %	91	109	98	147	180	207	231	

Tabell 5:8 Antalet förvaltade insatser/storleksklass

Som senare skall visas råder ett ganska stabilt förhållande mellan antalet förvaltade insatser och den ianspråktagna resursinsatsen uttryckt i manår. Med andra ord växer antalet förvaltade insatser i direkt proportion till SIDA's administrativa kapacitet. Det betyder, att för att SIDA skall kunna öka antalet förvaltade insatser med en viss procentsats, måste administrationen ökas i samma proportion. Men de två senaste tabellerna indikerar också den uppenbara möjligheten att hålla antalet förvaltade insatser konstant på ca 230 och genom omfördelningar mellan länder och storleksklasser t o m möta en fördubbling av anslagsvolymen med bibehållen resursinsats. Därmed inte sagt att SIDA av biståndsadministrativa skäl skall avveckla allt stöd till beloppsmässigt små insatser eller projekt, som ibland kan spela en avgörande roll i ett större sammanhang.

x/ Baserad på tabell 5:5

Sammanfattningsvis kan således konstateras att SIDA:s produktion av insatser vad gäller insatsstorlek inte undergått några större förändringar under den senaste femårsperioden. Trots de stora sakanslagsökningarna har den relativa fördelningen mellan antalet insatser på olika storleksklasser i stort sett varit oförändrad. Genomsnittligen är ca 70 % av alla insatser avtalade till belopp under 5 mkr, vilket medför produktion av en mängd små insatser. Det finns vidare anledning att anta, att det råder ett nära samband mellan SIDA:s administrativa kapacitetsanspråk och mängden insatser under beredning och förvaltning. Det kan därför ifrågasättas om en fortsatt relativ fördelning enligt detta mönster biståndstekniskt kan motivera de stora administrativa förstärkningar som måste göras på SIDA såsom en följd av de väntade framtida sakanslagsökningarna.

5.1.5 Olika typer av insatser

De vanligaste benämningarna på insatstyper är projektbistånd och programbistånd. Projektbistånd är den etablerade biståndsformen allt sedan svenskt biståndsarbete började. Den mest markanta förändringen inom denna form av bistånd skedde fr o m 1969. Sedan dess driver inte SIDA längre några egna projekt i mottagarlandet. Med projektbistånd menas idag att SIDA åtar sig att med en insats bestående av resurserna personal, varor eller pengar stödja ett utvecklingsprojekt i mottagarlandet. Resurserna destinerar till ett visst, avgränsat projekt.

Beträffande programbistånd finns idag ingen enhetlig eller auktoriserad definition och begreppet har stått under livlig debatt på SIDA. En tolkning av begreppet skulle kunna lyda enligt följande: "En form av bistånd som utgår utan specifik ändamålsdestinering som bidrag till en samhällssektor i mottagarlandet, där sektorns utvecklingsbehov har närmare specificerats i en sektoranalys eller motsvarande. Varje sektor tänkes enligt sektoranalysen kunna vidareutvecklas genom ett antal utvecklingsprojekt".

En förfrågan till samtliga sektorbyråer visade att det inte kunde anges några exempel på programbistånd i ovan angiven mening som var äldre än ett år. Viktiga undantag måste dock anses vara rent varubistånd och importstöd. För det ej-länderinriktade biståndet måste också familjeplaneringsbistånd räknas som programbistånd (sedan 1967). Detta förverkligande av programbistånd är anmärkningsvärt sent i relation till statsmakternas uttalanden om behovet härav, första gången i prop 1968:101. Intervjuer med företrädare för sektorbyråerna runt begreppet programbistånd och exempel härför har lett till två slutsatser:

- 1) Programbistånd är en biståndsform som, med den definition som givits och som svarar mot auktoritativa tolkningar på SIDA och UD, ännu knappast existerar, trots uttalanden

om inriktning härför sedan 1968. Orsakerna härtill är inte till alla delar kända, men ett par kan anges:

- programbistånd förutsätter att mottagarlandet har en utvecklingsplanering och administrativ kapacitet som garanterar en effektiv användning av bistånd. Detta saknas ännu med få undantag i hela Afrika. Chile, Cuba, Indien och DRV har däremot en rimlig beredskap i dessa avseenden, men eftersom länderna är "nya" som huvudmottagare (utom Indien) har biståndet ännu inte hunnit resultera i programstöd.

- programbistånd förutsätter att en sektoranalys har gjorts av den samhällssektor i mottagarlandet man vill stödja, utvisande på vilka områden och med vilka medel en positiv utveckling bäst kan främjas. En sådan sektoranalys kan göras på olika håll: SIDA, mottagarlandets regering, något centralt internationellt organ, t ex Världsbanken. Av skäl som antyd- des ovan har mottagarlandet sällan möjligheter att själv genomföra en sektoranalys. Det kan också finnas strategiska skäl varför vissa mottagarländer inte vill visa eventuella sektoranalyser, som t ex i Cuba och DRV. SIDA har just börjat göra sektoranalyser (UND, IND) och beredningsläget för programbistånd är därför dåligt om man ville utgå från SIDA:s egna analyser. Detta är dock inte nödvändigt. Världsbankens analyser har också använts av SIDA.

2) Innebörden i begreppet programbistånd går vitt isär mellan sektorerna. Ambitionerna att visa upp exempel på programbistånd synes ha resulterat i att varje sektor nu vill göra sitt bästa för att beteckna insatser som programbistånd. Som exempel på hur de olika sektorerna tolkar begreppet sammanfattas här nedan deras uttalade uppfattningar:

UND	- bl a "sektoranalys" och "delsektorbistånd"
IND	- "samarbetet med mottagarländerna är program- mässigt; projekt av samma karaktär utspridda över landet; projekt av betydelse för hela landet"
LANT	- "projekt av samma karaktär utspridda över landet; projekt av betydelse för hela landet"
BEP	- "biståndet integrerat i mottagarländernas ansträngningar"
HÄLSO	- "sektorstöd".

Sammanfattningsvis finns således ingen allmänt accepterad definition av programbistånd, men normalt används uttrycket i samband med ett allmänt gåvo- eller kreditstöd till större sektorer av ett lands utvecklingsplan och där givarens planeringsmedverkan samtidigt är liten. SIDA har i mycket ringa utsträckning hittills använt programbiståndsformen, vilket är anmärkningsvärt med tanke på att flera huvudmottagarländer både önskar och enligt SIDA har förutsättningar att mottaga sådant bistånd. Som exempel på programbiståndsinsatser kan emellertid nämnas SIDA:s importkrediter till Indien och det planerade programstödet till Tanzanias skogssektor.

Den till projekt/programbistånd närmast liggande alternativa klassificeringen av biståndet i olika insatstyper är efter resursslåg (folk, varor, pengar) p g a att de kräver så olika beredningstid. Sålunda är personalbistånd den administrativt mest krävande formen för SIDA. Överföring av kapital kräver en ytterst obetydlig arbetsinsats av SIDA, medan de kapacitetsanspråk varubistånd ställer beror på arten. Stapelvaror (papper, preventivmedel, tyger och - tidigare - handelsgödsel) kräver relativt liten insats till skillnad från t ex medicinsk utrustning och undervisningsmateriel.

Inte något av ovanstående alternativ tar emellertid hänsyn till kvalitetsaspekten i överfört bistånd. Det finns nämligen inga givna samband mellan beredningstid och biståndskvalitet. Det har emellertid på SIDA nyligen gjorts en ansats till insatsklassificering som avser beakta även kvalitetsaspekten (G Edgren PM 1972-08-11). Det talas där om en uppdelning av insatserna i A-, B- och C-insatser. Med "A" avses personalintensivt projektbistånd, med "B" kapitalintensivt projektbistånd och med "C" import- eller budgetstöd. Uppdelningen har bl a den nackdelen att endast "C"-insatser kan återfinnas i verkligheten någotsånär renodlade.

Biståndets kvalitetskomponenter är givetvis svåra att urskilja, men på SIDA vill man definiera biståndets kvalitet som de element av förnyelse och kunskapsöverföring, som kommer mottagaren till del genom biståndssamarbetet. Alla inslag av teknik- och metodkunskande i biståndet är således sådana kvalitetskomponenter. Om det emellertid är svårt att fastställa kvalitetsgraden för olika biståndstyper, så anses vanligen personalintensivt bistånd ha högre kvalitet än obundet kapitalbistånd. Det kapitalintensiva biståndet är i sin tur mer flexibelt än det personalintensiva. Utifrån dessa två kvalitetsaspekter, kan följande schema göras.

HÖG	<u>A-insatser: Personalintensivt projektbistånd</u> Ex: Förvaltning, undervisn	LÅG
Förnyelse	<u>B-insatser: Kapitalintensivt projektbistånd</u> Ex: Krediter, varugåvor	Flexibilitet
LÅG	<u>C-insatser: Obundet kapitalstöd</u> Ex: Katastrof, import	HÖG

Men det är inte bara kvalitetsgraden som varierar mellan de tre insatstyperna. Även handläggningstiden för beredning och förvaltning antas vara störst för A-insatser och minst för C-insatser. Det finns ingen statistik på SIDA som visar tidsåtgången per insats, om man undantar 74-gruppens lägesrapport, i vilken indikeras att någon variation i beredningstiden mellan olika insatstyper sannolikt inte föreligger. Snarare torde det vara så att det för varje insats, oavsett typ och storlek, finns en fast beredningstid, som är större än variationsvidden i tid mellan de olika insatserna. Nu kan emellertid förvaltningstiden variera mellan olika insatser högst avsevärt, vilket i så fall skulle bekräfta antagandet om att t ex A-insatser kräver mer tid än andra typer. Klart är emellertid att varje diskussion om SIDA:s berednings- och förvaltningskapacitet, bör ha som utgångspunkt antalet förvaltade insatser. SIDA:s kapacitetsbehov i månår synes nämligen ganska exakt kunna beräknas till 1,5 gånger antalet insatser som man önskar förvalta med oförändrad biståndsinriktning vad gäller insatsernas relativa fördelning på typer, storlekar, länder m m.

Det kan också vara av intresse att något belysa hur dessa A-, B- och C-insatser fördelar sig på olika insatsstorlekar och sektorbyråer. Från 74-gruppens grundmaterial om avtalade insatser under åren 1968-1972 har följande två tabeller sammanställts. Det bör påpekas att här bara medtagits länderdestinerade insatser över 1 mkr.

Insats- storlek \ Insats- typ	Insats- typ		
	A	B	C
1- 5	44	15	9
5-10	9	10	2
10-20	8	13	5
20-30	2	10	5
30-		11	10

Byrå \ Insats- typ	Insats- typ		
	A	B	C
BEF	11	12	1
LANT	11	10	7
UND	24	13	1
IND	17	24	6
LÄND		1	15

Tabell 5:9 Insatsfördelning på storlek och byrå

Av tabellerna framgår - dock mindre tydligt än om hela materialet hade bearbetats - att A-insatser är till största delen mycket små insatser och C-insatser stora. Vidare svarar UND för de avgjort flesta A-insatserna medan LÄND dominerar och nästa uteslutande genomför C-insatser.

Från SIDA:s insatsförteckning 72-05-19 har för varje insats hämtats uppgifter om insatstyp och budgeterat belopp 72/73. Nedanstående tabell omfattar alla länderdestinerade insatser och uppgifterna är avrundade och ungefärliga:

Insatstyp	Budgeterat belopp	Antal insatser
A	100 mkr (16 %)	120 (60 %)
B	250 mkr (42 %)	60 (30 %)
C	<u>250 mkr (42 %)</u>	<u>20 (10 %)</u>
	600 mkr	200

Tabell 5:10 Förhållandet antal insatser/belopp per insatstyp

För att möjliggöra en statistisk bearbetning av kommande bistånd genom SIDA, och som ett utgångsläge för prestationsredovisning, skulle RRV vilja föreslå att SIDA kodifierade biståndsinsatserna t ex mottagarland, sektor, avtalsstorlek, resursslåg, delegering, planeringsmedverkan och ett antal kvalitativa faktorer som t ex förnyelsegrad och flexibilitet. Även om koden skulle bli relativt omfattande, skulle en datorisering av redovisningen även i prestationsavseende möjliggöra en kunskap om SIDA:s produktion som hittills inte varit möjlig att få fram varken inom SIDA eller av RRV.

Man har vidare på SIDA sedan flera år betonat den kvalitativa effekten som ligger i kunskapsöverföringen under insatsplaneringen och (om personalbistånd) under genomförandefasen. Mot den bakgrunden finner RRV det förvånande att SIDA ännu efter 8 år inte genomfört någon utvärdering som beaktar kvalitetsutbytet av olika typer av bistånd.

Någon god lösning till hur kvalitetsaspekterna bör beaktas finns ännu inte. RRV anser emellertid, att det är väsentligt för en seriös bedömning av biståndets utvecklings effekter att ansträngningar vidtas i denna riktning som komplement till de kvantitativa ambitionerna.

5.2 Kommentarer och slutsatser

I närmast tidigare avsnitt har ett försök gjorts att med hjälp av de uppgifter som f n står att få på SIDA belysa de allmänna tendenserna i SIDA:s hittillsvarande biståndsproduktion. Redogörelsen har begränsats till i första hand frågor om hur biståndsanslaget har använts och fördelats. Avsikten har varit att belysa det arbete som presteras vid biståndsmyndigheten SIDA och frågor om t ex biståndets effekter i mottagarländerna har således lämnats utanför.

Sammanfattningen av de konstateranden som gjorts i avsnittet, skall nedan presenteras i punktform. De slutsatser som därvid dras, kan i några fall förefalla svagt underbyggda, vilket förklaras av att konkretare uppgifter om väsentliga förhållanden på SIDA saknas i stor utsträckning.

1. Det ligger i SIDA:s uppgift att samarbeta och stödja internationella och andra organisationer genom utkontrakterad verksamhet. Det finns inga riktlinjer för hur stor andel utkontrakteringen skall uppta relativt den rent SIDA-administrerade biståndsverksamheten, men siffermaterial visar att den delegerade verksamheten under senare år överstigit den SIDA-administrerade. Av det länderdestinerade biståndet uppgår den delegerade verksamheten till 45 procent. Emellertid har SIDA i första hand utnyttjat utkontrakteringen som ett sätt att lösa det egna kapacitetsproblemet med att bereda och förvalta allt fler insatser i takt med sakanslagsökningarna. Omfattningen av den delegerade verksamheten kan något tillspetsat sägas ha framtvingats av en på SIDA upplevd kapacitetsbrist. Därigenom har säkerligen fler insatser kunnat genomföras, men samtidigt har administrationskostnaden för biståndet genom SIDA snarare blivit större. Detta sammanhänger med dels att den delegerade verksamheten i många fall är dyrbarare än den rent SIDA-administrerade, dels att SIDA:s hittills tillämpade låga delegeringsgrad i samarbetet med t ex FN-organen gett upphov till onödigt merarbete för SIDA. Mycket talar således för att det inte innebär någon administrationskostnadsbesparing att utkontraktera delar av biståndsgivningen, utan endast en kapacitetsbesparing för SIDA som betalas över sakanslaget i stället för över myndighetsanslaget.

Slutsats: Motiven, omfattningen och formerna för utnyttjandet av utkontraktering bör överses. En sådan översyn bör i större utsträckning än vad som hittills tycks vara fallet grundas på strategiska överväganden om lämpligaste distributionskanal för biståndet genom SIDA.

2. Av det länderdestinerade biståndet genom SIDA har över 80 procent koncentrerats till ett tiotal så kallade huvudmottagarländer. Utanför denna länderkrets har SIDA genom åren samarbetat med totalt över 40 länder och varje år har utbetalningar gjorts till 20-25 länder utanför huvudmottagarkretsen. De flesta av dessa icke-huvudmottagare har mottagit förhållandevis små belopp eller totalt knappt 20 procent av det länderdestinerade biståndet. Att engagera bistånd i ett land är normalt alltid förenat med en viss fast administrationskostnad oavsett storleken på det utbetalade biståndet till

landet. Ur biståndsteknisk synvinkel bör det också vara ofördelaktigt att sprida små, tillfälliga insatser till många länder. En eftersträvensvärd hög biståndskvalitet förutsätter bl a en ingående kunskap om mottagarländernas förhållanden. Denna kan nås endast för ett begränsat antal länder med SIDA:s nuvarande kapacitet. Vidare är huvudmottagarländernas behov och möjligheter att tillgodogöra sig bistånd många gånger större än SIDA:s biståndstillgångar.

Slutsats: SIDA:s stora länderspridning utanför huvudmottagarkretsen synes inte helt svara mot statsmakternas önskemål om koncentration av biståndsinsatserna och kan heller inte motiveras ur administrativ eller biståndsteknisk synvinkel.

3. Det ej länderdestinerade biståndet är, med undantag av expertrekryteringen till FN-organen, exempel på delegerad verksamhet och ur den synvinkeln jämförbart med länderdestinerade samfinansieringar och multibiinsatser. Detta bistånd utgår i form av bidrag till de internationella organens olika program avseende bl a kursverksamhet, forskning och information. Det är här sällan fråga om någon direkt biståndsgivning där SIDA medverkar med sin speciella sakkompetens. SIDA:s roll är närmast att genom bidrag finansiera delar av programmen och i kraft härav utöva ett medinflytande på den mottagande organisationens policy. I detta avseende överensstämmer det ej länderdestinerade biståndet i princip med det multilaterala biståndet till de internationella organisationerna, som UD administrerar. Skillnaden är främst att bidragens ändamålsdestinering i SIDA:s fall är mer detaljerad. Båda stödformerna torde emellertid ge Sverige möjligheter att påverka organisationernas policy.

SIDA har tidigare tillgripit olika former av delegering (multibiinsatser och samfinansieringar) för att möta belastningen på den egna administrativa kapaciteten. Det bör därför framhållas att det ej länderdestinerade biståndet härvidlag erbjuder samma möjligheter till kapacitetslättningar. Här liksom beträffande de andra formerna av delegerat bistånd föreligger det en risk att SIDA enbart av kapacitetsskäl avsätter delar av den framtida stora anslagsökningen som bidrag till internationella program och behandlar dessa bidrag som ett slags restpost vid fördelningen av biståndsmidlen.

Slutsats: Det torde vara en fördel om en klar boskillnad kan göras mellan å ena sidan länderdestinerat bistånd och å andra sidan bidrag till internationella organisationer. SIDA:s bidragsverksamhet via det ej länderdestinerade biståndet hör närmare samman med det multilaterala. Både UDs och SIDA:s bidragsverksamhet rör svenskt stöd till de internationella organisationerna och i samband därmed frågor om svenskt policyinflytande på dessa organisationer. För att

på bästa sätt utnyttja möjligheterna till ett sådant svenskt inflytande genom en enhetlig policy, torde det vara en fördel att inte splittra beslutsfattandet. En enhetlig prövning av samtliga Sveriges bidrag till internationella organisationer torde också bättre garanteras om bidragsverksamheten omhändertas av en och samma institution. Därmed bör också den eventuella risk som finns att i trängda kapacitetslägen behandla det ej länderdestinerade biståndet som en restpost bli mindre. Om UD eller SIDA lämpligen bör administrera denna bidragsverksamhet, är en fråga som det ankommer på Kungl Maj:t att ta ställning till. RRV har i detta sammanhang endast velat fästa uppmärksamheten på behovet av samordning.

4. Från en tidigare relativt ojämn fördelning av biståndet på ämnessektorer, har under de senaste åren utkristalliserats sex jämnbördiga huvudsektorer, som var och en tar i anspråk 15-20 procent av biståndet för insatsproduktion. Det kan ifrågasättas om fördelningen verkligen är ett uttryck för huvudprincipen om att det är mottagarländerna som skall styra biståndsinriktningen. Förhållandena är kanske i själva verket i stället ett resultat av sektorernas önskemål och styrning. Vidare finns det uppenbara tendenser till en ökning av antalet delsektorer inom varje huvudsektor. Totalt arbetar SIDA f n med över 20 delsektorer.

Slutsats: Det faktiskt förekommande stora antalet delsektorer är knappast att betrakta som ett uttryck för en sektor-koncentration. SIDA förefaller att inom varje huvudsektor tillföras ständigt nya ämnesområden, inom vilka man saknar tidigare erfarenhet. I och med att sakanslaget ökar, är denna utvecklingstendens till viss del ofrånkomlig. Den stora sektorsplittringen för emellertid å andra sidan med sig negativa konsekvenser på insatsvalet såsom t ex produktion av en oproportionerligt stor del småinsatser, vilket i sin tur motverkar en konsekvent övergång till programbistånd. Om ständigt nya insatstyper skall beredas inom ämnesområden där SIDA:s egen sakkunskap är låg, så är risken stor för att SIDA:s verksamhet utvecklas mot ett alltför omfattande, tungrott och kostnadskrävande konsultberoende. SIDA ger intryck av att ha ägnat alltför liten uppmärksamhet åt att utveckla en kompetensprofil för varje ämnessektor utifrån överväganden om vilka delsektorer, som SIDA har speciella förutsättningar att erbjuda bistånd och som samtidigt efterfrågas av mottagarländerna. Så t ex skulle tyngdpunkten i sektorstrategierna kunna förskjutas mot ett mer SIDA-specifikt sortimentsutbud, som begränsade splittringen.

5. Det finns f n ingen tillförlitlig statistik över antalet avtalade eller förvaltade insatser per budgetår på SIDA. Den statistik som under 1973 tagits fram genom SIDA:s och/eller RRV:s försorg, torde dock göra det möjligt att ur detta mate-

rial dra fram vissa allmänna tendenser. Vad gäller avtalade insatser per år ger materialet vid handen en produktion av ca 70 insatser/år under de senaste fem åren med en successiv ökning för varje år. Storleksfördelningen av dessa insatser har inte genomgått några större förändringar fränsett en viss ökning de senaste åren av mycket stora insatser. Beträffande antalet förvaltade insatser direkt till mottagarländer kan sägas att de från SIDA:s tillkomst 1965/66 fram till 1971/72 ökat från ca 90 till 230. Av de insatser SIDA producerar och förvaltar faller 70 procent på insatser under 5 mkr, vilka tillsammans svarar för endast 10 procent av biståndsvolymen. Merparten av de länderdestinerade insatserna har gjorts i huvudmottagarländerna, men fortfarande görs 20 procent av insatserna i länder utanför denna krets.

Slutsats: SIDA:s uppgift är att producera och förvalta biståndsinsatser och det sätt på vilket man gör detta är av avgörande betydelse för SIDA:s behov av administrativ kapacitet. Insatsproduktionen liksom insatsförvaltningen har hittills präglats av en successiv ökning av antalet insatser och eftersom varje insats kräver berednings- och förvaltningstid, ökar kapacitetsanspråken när antalet insatser växer. En ökande biståndsvolymer kräver givetvis att nya insatser avtalas, men det säger också sig självt att om 70 procent av dessa skall vara i storleksordningen under 5 mkr, måste många insatser och många månår till för att svälja volymökningen.

6. Lika väl som det saknas statistik över antalet insatser, saknas idag ett klassifikationssystem för olika typer av insatser på SIDA. Under det senaste året har inom SIDA arbetats fram ett system för gruppering av biståndet i A-, B- och C-insatser med utgångspunkt från insatsernas kvalitetsgrad. Man menar tydligen att ju högre personalintensitet, desto högre kvalitet i biståndet och följaktligen anses A-insatser ha normalt högre kvalitet än B- och C-insatser. Denna typindelning av insatserna har också använts i 74-gruppens strategiska överväganden om biståndsinriktning och kapacitetsanspråk. Försöket med en sådan typindelning av insatserna är lovvärt. Även om indelningskriterierna inte är särskilt klara, är det av stor vikt att klassificeringsförsök av detta slag görs och vidareutvecklas. Nu finns inga uppgifter om total handläggartid (beredning och förvaltning) per olika insatstyper att tillgå, vilket försvårar diskussioner om utnyttjandet av SIDA:s kapacitet på olika insatstyper. De uppskattningar som gjorts antyder dock att A-insatser är mer arbetskrävande än både B- och framför allt C-insatser. Insatsförteckningen för 1972/73 upptar ca 200 länderdestinerade insatser, av vilka 60 procent faller på A-insatser, 30 procent på B- och 10 procent på C-insatser.

Slutsats: En nödvändig förutsättning för överväganden och beslut om SIDA:s framtida val av biståndsinsatser och kapacitetsdimensionering är, att system snarast inrättas för klassificering av insatser med avseende på bl a personalintensitet, avtalsstorlek samt tidredovisning/insats.

SIDA mottager vid sidan av sakanslaget ett myndighetsanslag för beredning och förvaltning av biståndsinsatser. Myndighetsanslaget är således till för att täcka de administrationskostnader som åtgår för att SIDA skall kunna planera och överföra resurser till mottagarländerna och till de internationella programmen. Nu är emellertid SIDAs administrationskostnader betydligt större än vad myndighetsanslagets storlek utvisar. Den del av de totala administrationskostnaderna, som inte täcks av myndighetsanslaget, belastar då i stället sakanslaget i olika former. Som exempel kan nämnas den del av SIDAs administration, som biståndskontorens verksamhet utgör.

Med SIDAs totala administrationskostnader menas här de kostnader som åtgår i berednings- och förvaltningsarbetet och som inte direkt ingår som resursinsats i mottagarens projekt eller program. Hela eller delar av denna administrationskostnad kommer givetvis mottagaren indirekt till del som bistånd i form av planeringsmedverkan m m, men eftersom varje specifik utformning av biståndsgivningen inverkar på administrationskostnadernas struktur och storlek, så är det inte ointressant att veta vad den totala administrationen kostar i SIDAs biståndssamarbete. För att meningsfullt kunna diskutera olika alternativa utformningar av biståndsgivningen, är det väsentligt att ha kunskap om de totala administrationskostnadernas storlek och utveckling. I de totala administrationskostnaderna ingår utöver myndighetsanslaget t ex kostnaderna för biståndskontoren, förstudier och planeringsmedverkan genom upphandling av konsulter samt FN-organens administration av SIDA-finansierade multibiinsatser. En del gränsdragningsproblem kan givetvis uppstå huruvida t ex vissa konsultinsatser skall räknas som bistånd eller administration i ovan angiven mening, men det under senare år allt vanligare bruket av sådana tjänster gör trots gränsdragningsproblemen sådana beräkningar ytterligt angelägna.

Beräkningar av SIDAs totala administrationskostnader försvåras emellertid av att SIDAs nuvarande kostnadsredovisning inte ger några uppgifter om de administrationskostnader, som täcks av sakanslaget. SIDA tillämpar den modifierade S-planen i system S och det är närmast redovisningen på kostnadslag och kostnadsbärare, som skulle behöva förbättras för att ge denna mycket önskvärda information. De beräkningsförsök, som RRV gör i det följande, bör ses mot denna bakgrund.

Man kan uttrycka SIDAs resursinsats antingen i monetära (mkr) eller fysiska (manår) termer. Den förra uppgiften är förhållandevis lätt tillgänglig, eftersom SIDA tilldelas ett anslag och redovisar utgifter för löner, omkostnader, information, rekrytering och utbildning, men har den svagheten att inkludera lönestegringar, vilket gör en beräkning i mkr/år mindre lämpad som mått på den verkliga resursinsatsen. En beräkning i fysiska termer försvåras å andra sidan

av att endast uppgifter om fasta tjänster finns att omedelbart tillgå och detta antal tjänster är mindre än det verkliga antalet manår. För att ange den verkliga resursinsatsen i mkr/år är det nödvändigt att neutralisera effekten av lönestegringarna med hjälp av ett löne- eller prisindex, vilket skulle ha varit en fördel med tanke på att en del tjänster köps över bl a det särskilda anslaget för rekrytering och utbildning. Detta beräkningssätt har emellertid bedömts som onödigt komplicerat och i stället har som uttryck för den verkliga resursinsatsen använts antalet manår. Denna beräkning har tillgått så att till den fast anställda personalen per varje budgetår har lagts summan av den extra- och deltidsarbetande personalens insats. Bristen med detta uttryck är emellertid att det inte omfattar bruket av utomstående tjänster, som har blivit allt vanligare på senare år.

En annan komplikation som tillstår vid beräkningen av SIDA:s resursinsats och den totala administrationskostnaden är att vissa uppoffringar, som snarare är att betrakta som administration än som direkt bistånd dels inte redovisas alls men ingår i sakanslaget (t ex FN-organens administrationsavdrag), dels visserligen redovisas men över sakanslaget (t ex biståndskontoren). Vad gäller den delegerade verksamheten är vissa uppgifter om administrationsavdragets storlek kända och i de fall så inte är fallet, kan man göra relativt realistiska antaganden.

6.1 Administrationskostnad i förhållande till biståndet

Det närmast tillhands liggande sättet att betrakta administrationen är att sätta det i relation till sakanslaget. Nedan redovisas detta förhållande för åren 65/66 - 71/72.

	Anslag/förslag									
	65/66	66/67	67/68	68/69	69/70	70/71	71/72	72/73	73/74	74/75
SIDA-löner		6.2	6.9	8.0	11.4	12.7	15.7	17.9	19.3	} 31.0
SIDA-omkostn	6.2	1.4	1.4	1.8	3.6	4.4	4.8	6.2	8.8	
SIDA-rekryt		1.9	2.1	3.0	3.5	4.9	5.9	12.0	10.8	
Biståndskontor	0.5	1.1	1.6	3.2	5.0	6.4	8.3	11.0	13.0	15.0
SIDA:s adm kostn	6.7	10.6	12.0	16.0	23.5	28.4	34.7	47.1	51.9	61.0
SIDA:s bistånd (exkl bist kontor)	87.9	127.3	146.9	260.9	302.2	394.0	467.9	564.0	947.0	1283.0
Adm.kostn i %	7.6%	8.3%	8.2%	6.1%	7.8%	7.2%	7.4%	8.3%		

Tab 6:1 SIDA:s administrationskostnader (nettoutgifter mkr)

Källa: SIDA:s VB 70/71 och 71/72, petita 1973/74, SIDA:s Eksek

Utgifterna för biståndskontoren har i tabellen överförts till myndigheten SIDA. Utgifterna för informationsverksamheten har inte medtagits, men däremot ingår lönerna för informationsbyrån under rubriken SIDA-löner. Av tabellen framgår att administrationskostnadsprocenten fram till 1968/69 uppgick till ca 8 %. Under bå 1968/69 noteras en nedgång och det inträffar samma år som en märkbar förskjutning äger rum från SIDA-administrerat till delegerat bistånd (se tidigare avsnitt). Därefter stabiliseras procentsatsen igen på drygt 7 %. Med detta beräkningssätt kan man således dra slutsatsen att SIDA's administrationskostnad under perioden 1965/66 - 1971/72 fluktuerat mellan 7 - 8 % med en svag tendens till uppgång mot slutet av perioden, vilket också betyder att SIDA-administrationen faktiskt utvecklats i samma takt som biståndsvolymen genom SIDA. Detta konstaterande sammanhänger främst med att biståndskontorens snabba expansion här har redovisats som administration och inte som direkt bistånd.

Av tabellen framgår också vilka anslag/förslag som gäller för 1972/73 - 1974/75. Det är här intressant att notera den nedgång i administrationskostnadsprocenten, som för nämnda budgetår måste bli följden av det kraftigt ökande biståndsanslaget. Eftersom möjligheterna för SIDA att bereda nya insatser är en direkt funktion av kapaciteten uttryckt i manår eller antalet tjänster, så måste följaktligen också biståndsbeloppen per insats komma att genomsnittligen öka högst väsentligt.

Emellertid motsvarar SIDA's resursinsats inte hela den administrationskostnad som åtgår för beredning och förvaltning av biståndet. För det första har alltid och under senare år i ökad utsträckning en del av sakanslaget utnyttjats för projektförberedelser och kontroll genom anlitan- de av utomstående konsulter. Det är förenat med stora svårigheter att för tidigare år beräkna omfattningen av denna kostnad, som rimligen med det här tillämpade betraktel- sesättet borde föras som administration. Om utgifterna från SIDA om ett under senare år ökat utnyttjande av konsulter vid en noggrannare granskning skulle visa sig rik- tiga, borde detta innebära att också administrationskost- naden ökat till uppskattningsvis ca 10 % under de senaste åren. För det andra är det, som tidigare påpekats, förenat med kostnader att delegera ut delar av SIDA's bi- stånd till internationella och andra organisationer. I vissa fall (FAO, UNESCO, ITC) finns avtalade administra- tionskostnadsbidrag, som utgår med viss procentsats på det bistånd, som slussas via organisationen i fråga. I andra fall, som t ex för större delen av det ej länderdestine- rade biståndet, föreligger uppgifter från SIDA vad som kan betraktas som det normala bidraget för administra- tion och för de stora kreditgivarna IBRD och IDA uppges inget administrationskostnadsbidrag utgå.

Administrationsbidragen utgår normalt med en viss procentsats och därför måste en särredovisning av den delegerade verksamheten göras. Nedanstående tabell visar hur mycket av biståndet genom SIDA, som har slussats via andra administratörer.

	t o m 65/66	66/67	67/68	68/69	69/70	70/71	71/72	72/73
A - gåvor gm FAO, UNESCO, ITC m fl	1.7	1.6	1.8	7.0	18.9	23.7	87.1	
B - krediter gm IBRD, IDA	1.2	0.8	12.3	61.6	47.5	59.4	23.5	
C - gåvor till in- ternationella program x)	18.2	6.2	17.0	28.9	29.9	40.4	56.9	
D - gåvor gm andra org (RK, EO m fl)	5.6	17.0	11.3	33.1	49.4	68.8	62.1	
SIDA-DELEGERAT BI- STÅND	26.7	25.6	42.4	130.6	145.7	192.3	229.6	

x) exkl biträdande experter och kursverksamhet

Tab 6:2 Delegerat bistånd genom SIDA (nettoutgifter, mkr)

Källa: SIDA:s VB 1970/71 och 1971/72, petita 72/73

För det länderdestinerade gävobiståndet A genom FN-organen FAO, ILO, UNESCO, ITC m fl uttages något olika procentsatser. FAO varierar procentsatsen efter biståndsformen, men belastar biståndet med i genomsnitt 14 % och strävar att höja uttaget till 16 % medan ITC tidigare dragit 10 %, men under 1972 höjde satsen till 13 %. För samfinansieringarna B genom IBRD och IDA utgår enligt uppgift från SIDA inget administrationskostnadsbidrag, men det är inte orimligt med tanke på det förhållande som gäller för gävobiståndet A att anta en administrationskostnad på 10 %. Det ej länderdestinerade biståndet C till internationella organisationer belastar det stöd som utgår med normalt 14 % avdrag. För gävobiståndet D genom Röda Korset, enskilda organisationer m fl föreligger ytterst knapphändiga uppgifter såsom att RK tar 3 % av biståndet som ett fast bidrag för att upprätthålla katastrofberedskapen. Ej heller för D är det orimligt att anta en genomsnittlig procentsats om 5 %.

Med dessa uppgifter och antaganden kan administrationskostnaden för den delegerade verksamheten beräknas. De åsatta procentsatserna är tilltagna i underkant och den sammanlagda administrationskostnaden är med all sannolikhet underskattad.

	t o m 65/66	66/67	67/68	68/69	69/70	70/71	71/72	72/73
A - bistånd 13%	0.1	0.2	0.2	0.9	2.5	3.1	11.3	
B - bistånd 10 %	0.1	0.1	1.2	6.2	4.8	5.9	2.4	
C - bistånd 14 %	2.5	0.9	2.4	4.0	4.2	5.7	8.0	
D - bistånd 5 %	0.3	0.8	0.6	1.7	2.5	3.4	3.1	
ADM KOSTN DEL BIST	1.1	2.0	4.4	12.8	14.0	18.1	24.8	
SIDAS ADM KOSTN (tab 6:1)	17.1	10.6	12.0	16.0	23.5	28.4	34.7	47.1
BIST TOTALA ADM KOSTN	18.2	12.6	16.4	28.8	37.5	46.5	59.5	
SIDAS BISTÅND (exkl BK)	168.8	127.3	146.9	260.9	302.2	394.0	467.9	564.0
TOTALA ADM KOSTN i %	10.8%	9.9%	11.2%	11.0%	12.4%	11.8%	12.7%	

Tab 6:3 Biståndets totala administrationskostnad (utgifter, mkr)

Tabellen visar att den totala administrationskostnaden uppgått till mellan 10 % och 13 % och i likhet med vad som var fallet när procentsatsen beräknades på enbart SIDAS egen administration finns det en tendens till ökning mot slutet av perioden. Det är naturligtvis omöjligt att ta ställning till om den angivna procentsatsen är hög eller låg, ett bra eller dåligt tecken etc. De jämförelser med andra internationella biståndsorgan som går att göra, tyder dock på att procentsatsen får anses förhållandevis låg. Av tabellerna 6:1 och 6:3 framgår också helt tydligt att en ökad delegerad verksamhet från 1968/69 har medfört en svag minskning i SIDAS administrationskostnadsprocent, men en sannolik ökning av den totala procentsatsen. Betraktat ur detta perspektiv är det ingalunda någon kapacitetsvinst att delegera ut biståndsgivningen. Se vidare diagram på sid 6:9.

6.2 Administrativ resursinsats

Man kan också uttrycka SIDAS resursuppföringar för administration av biståndet i fysiska termer. Från SIDAS personalbyrå har följande uppgifter erhållits.

	65/66	66/67	67/68	68/69	69/70	70/71	71/72	72/73
Information	11	12	13	11	14	18	20	}305
Utbildning	7	9	9	15	16	17	15	
Rekrytering	15	15	18	18	24	21	25	
Övriga enheter	114	129	146	168	186	209	222	
Biståndskontor	1	2	5	8	22	35	45	64
SIDAs adm resurser (manår)	148	167	191	220	262	300	327	369
SIDAs adm kostn (mkr)	6.7	10.6	12.0	16.0	23.5	28.4	34.7	47.1
Manår/mkr	22	16	16	14	11	11	9	8

Tab 6:4 SIDAs administrativa resursinsats (manår)

Källa: SIDAs personalbyrå

För att beräkna den totala administrativa resursinsatsen i manår kan man anta att relationen manår/mkr är densamma för den delegerade verksamheten.

	65/66	66/67	67/68	68/69	69/70	70/71	71/72	72/73
SIDAs adm resurser (manår)	148	167	191	220	262	300	327	369
Adm resurser deleg (manår)	22	32	69	178	153	199	223	
TOT. ADM RESURSINSATS (manår)	170	199	250	398	415	499	550	

Tab 6:5 Total administrativ resursinsats (manår)

Av den totala resursinsatsen åtgår en icke oväsentlig del för att administrera SIDAs utkontrakterade bistånd. Man kan med fog påstå att om SIDA självt hade administrerat alla insatser för ren bilateral och länderdestinerad verksamhet, hade resursinsatsen på myndigheten SIDA förmodligen redan 1971/72 varit uppe i över 500 manår.

6.2.1 Relationen prestationer/administrativ resursinsats

Det kan till sist vara intressant att något belysa hur relationen mellan SIDAs prestationsutfall och resursinsats har utvecklats. Nu finns inget entydigt prestationsmått att tillgå för SIDAs verksamhet, men som en grov approximation

av utfört arbete, utan hänsyn till kvalitetsaspekten, kan användas tidigare redovisade serie över antalet förvaltade insatser/år. Detta mått omfattar pågående insatser plus nettotillskottet av nya insatser under varje år och skall här i tabellform relateras till både SIDA:s egen och den totala resursinsatsen.

	65/66	66/67	67/68	68/69	69/70	70/71	71/72
Resursinsats SIDA (manår)	148	167	191	220	262	300	327
Index	100	113	129	149	177	203	221
Resursinsats totalt (manår)	170	199	250	398	415	499	550
Index	100	117	147	234	244	294	324
Prestation (antal insatser)	91	109	98	147	180	207	231
Index	100	120	108	162	198	227	254
Manår/insats - SIDA	1,6	1,5	1,9	1,5	1,5	1,4	1,4
Manår/insats - totalt	1,9	1,8	2,6	2,7	2,3	2,4	2,4

Tab 6:6 Relationen manår/förvaltad insats

För att kunna värdera uttrycket manår/insats, måste man gå vidare i analysen och skaffa information om den önskade eller normala förvaltningstiden för olika typer av insatser. En sådan bedömning är dessutom endast möjlig för vissa mycket likartade biståndstyper som importkrediter, varubistånd och kanske personalbistånd. I dag finns inga som helst uppgifter om tidsåtgången per olika insatstyper tillgängliga på SIDA, vilket får betraktas som en stor brist med tanke på de strategiska beslut som måste fattas inför en procentmålet.

Det man ändå skulle kunna uttala sig om beträffande relationen manår/insats är att den sjunkit med några tiondelar för myndigheten SIDA, men snarast som en konsekvens av att en del administration lastats över på andra organisationer. En större andel SIDA-administrerat bistånd hade utan tvekan resulterat i en nedgång i antalet förvaltade insatser. Om detta skall tolkas som en höjd eller sänkt kvalitetsnivå i biståndsgivningen, kan f n endast SIDA möjligen bedöma.

Av materialet torde dock ha framgått, att de framtida anslagsökningarna fordrar ett helt nytt strategiskt tänkande från SIDA.

6.3 Kommentarer och slutsatser

SIDAS administrationskostnader (inkl biståndskontoren) har varierat över åren mellan 7-8 % av det årligen utbetalade biståndsbeloppet. Om man i administrationskostnaden också inräknar kostnader för projektförberedelser och kontroll, som nu betalas över sakanslaget, kan man på goda grunder påstå att SIDAS administrationskostnad vuxit i minst samma takt som sakanslagets utveckling. Diagrammet på sid 6:9 visar att de totala administrationskostnaderna ökat i takt med eller t o m något snabbare än biståndsvolymen (= totala biståndsutgifter). Det är inte orimligt att förvänta sig en motsatt utveckling, dvs en successiv minskning av administrationskostnadsprocenten

Nu är den administrativa kapacitetsutvecklingen inte i första hand beroende av tillväxttakten i biståndsvolymen. Det avgörande för kapacitetsanspråken är hur SIDA väljer att utnyttja biståndsanslaget. Kapacitetsbristen torde i stor utsträckning ha förorsakats av att man fortsatt att arbeta med en mängd småinsatser samtidigt som biståndsvolymen ökat och därmed också kraven på att i takt med denna ökning skapa nya insatser. Ser man till antalet förvaltade insatser över åren som ett uttryck för vad SIDA presterat, så har den administrativa resursinsatsen uttryckt i manår ökat i minst samma takt.

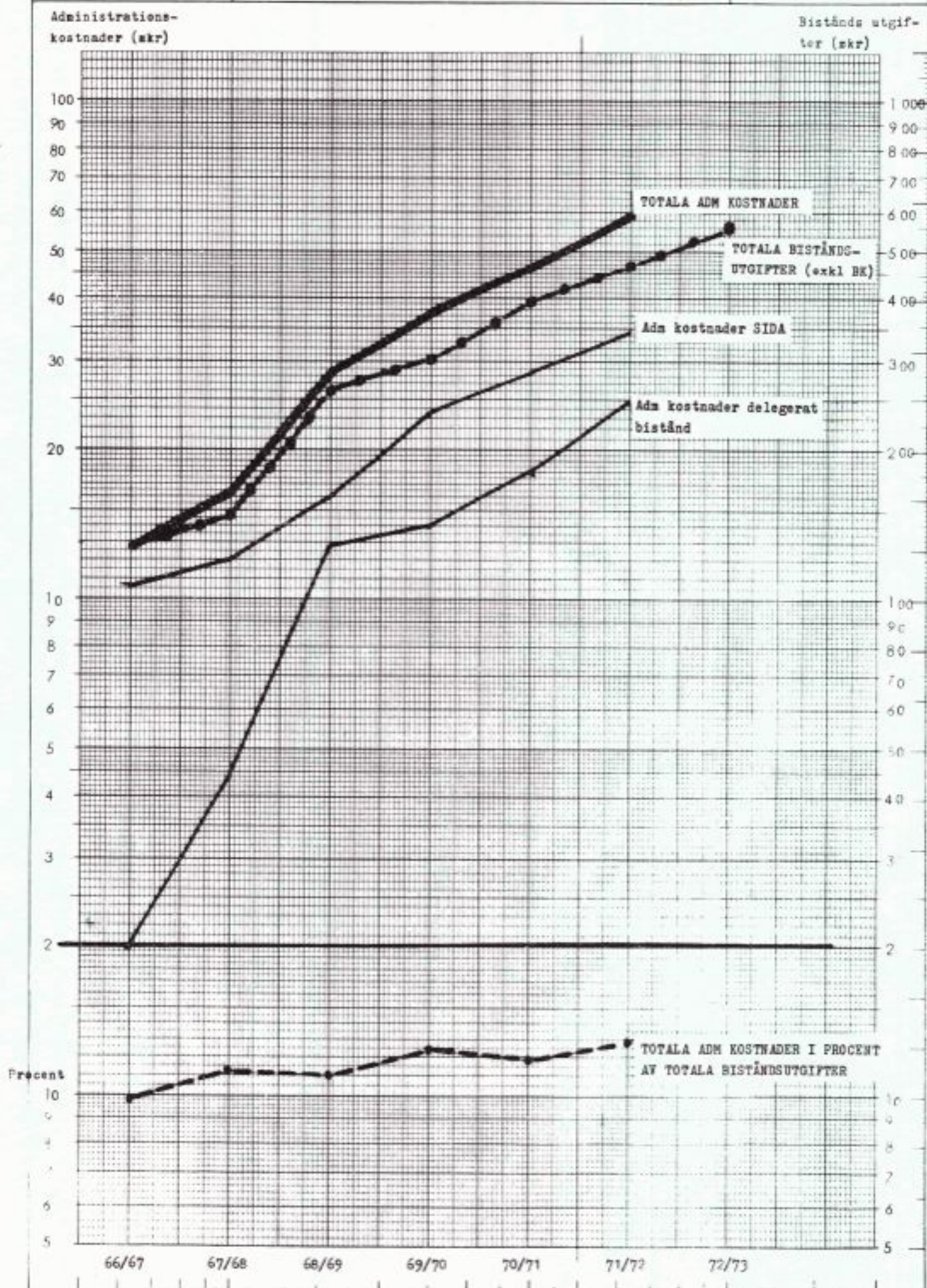
Det finns heller inga uppgifter från SIDA som tyder på att små insatser generellt skulle medföra något slags högre biståndskvalitet. Trots att statsmakterna varit relativt förstående till SIDAS behov av kapacitetsförstärkningar, har SIDA i trängda kapacitetslägen tvingats delegera ut en stor del av biståndsgivningen till internationella och andra organisationer.

En högre delegeringsgrad i multibibiståndet via olika FN-organ kan emellertid säkert ur många synvinklar vara eftersträfvansvärd. Men det är då också angeläget att formerna för denna delegering utvecklas så att man inte bara staplar SIDAS och FN-organets administrationskostnader ovanpå varandra. Kvaliteten i detta samarbete bör i vissa avseenden kunna höjas och administrationskostnaderna därmed begränsas.

Slutsats: Genom SIDAS val att genomgående producera i huvudsak förhållandevis små insatser, har den ökande biståndsvolymen för att helt kunna absorberas resulterat i en ständig ökning av antalet insatser, vilket i sin tur lett till krav på en kapacitetsutbyggnad i samma takt. Det är svårt att inse att SIDAS krav på en hög biståndskvalitet nödvändigtvis måste medföra en insatsproduktion, som till 2/3 består av insatser under 5 mkr. SIDAS nuvarande kapacitet sätter vissa gränser för hur många insatser som per år kan beredas och förvaltas, men utgör knappast samma begränsning när det gäller biståndsvolymens storlek. Om den nuvarande kapaciteten medger en produktion av säg 100 insatser/år, kan denna kapacitet användas för i ytterlighetsfallet att antingen bereda en biståndsvolym om $100 \times 1 \text{ mkr} = 100 \text{ mkr}$ eller $100 \times 50 \text{ mkr} = 5\,000 \text{ mkr}$. Detta enkla exempel har förtjänsten att visa hur en ändrad biståndsinriktning är tillräcklig för att möta relativt stora ökningsar av sakanslaget.

Det är således sammanfattningsvis RRVs uppfattning att SIDA genom en kombination av olika åtgärder för att ändra biståndsinriktningen väsentligt kan förbättra kapacitetsutnyttjandet.

Grafisk framställning av tab 6:3 (mkr)



Biståndsmyndigheten har inte dokumenterat någon systematisk måldiskussion eller strategisk diskussion med utgångspunkt från BPM eller en erfarenhetsbaserad och framåtblickande probleminventering. Däremot har man i skilda sammanhang - petita, remissvar, svar på revisionsrapporter, organisationsutredningar - tagit upp olika delfrågor.

Här liksom i andra sammanhang gäller att på detta sätt kringgånga strategiska problem ändå löses de facto genom mängden enskilda delbeslut - t ex de enskilda insatsbesluten - och inte minst genom planeringssystemets faktiska utformning. Under senare år har ett omfattande arbete utförts i syfte att förbättra systemet för planering och uppföljning av biståndet. Parallellt härmed har också organisatoriska förändringar vidtagits - uppbyggnaden av biståndskontor, frälsarkransförslaget. Det är givet att den nya programmeringstekniken också är ett slags implicit måltolkning. Den säger något om vad SIDA menar vara centrala problem och hur de bäst skall lösas.

Det är närmast ur detta mera principiella perspektiv som planeringssystemet granskas här. En självklar avgränsning är då att myndighetens planering avseende de egna resurserna (dvs anslagen C 3 och C 4) ej tas med.

Planeringssystemet är tämligen nytt och ännu inte färdigutvecklat. Flera av de viktigaste dokumenten har sålunda nyligen tagits i bruk. I vissa fall föreligger knappt mer än principbeslut om att de skall tas i bruk och hur de skall se ut. Detta gäller i synnerhet beträffande de dokument som skall användas vid uppföljning av planernas verkställande och som underlag för en nästkommande planeringsomgång.

7.1 Översiktlig beskrivning av planeringssystemet

Planeringssystemet är tämligen komplicerat att beskriva. Antalet dokument är stort, planhorisonten varierar, planeringen kompliceras av biståndets karaktär av samarbete mellan två (avtalsslutande) länder, planeringen avser beslut på olika detaljeringsnivåer etc. Det behövs följaktligen någon form av systematik i beskrivningen.

För det första bör man skilja mellan biståndsplanering på tre olika nivåer enligt följande

- Totalnivån; här bestäms biståndets storlek totalt och per land. Beslutet fattas av riksdagen, varefter Kungl Maj:t meddelar SIDA beslutet i regleringsbrevet för kommande budgetår och i planeringsbrevet för de två därpå följande budgetåren.

- Land/sektornivån; här bestäms biståndets huvudsakliga inriktning för varje land/ sektor. På denna nivå finns exempelvis dels allmänna indikativa plandokument som biståndsprogram

och sektorstrategier, dels mera detaljerade och direkt resursfördelande dokument som samarbetsavtalens/samarbetsprogrammens årsavtal.

- Insatsnivån; här identifieras, planeras och avtalas de enskilda insatserna. Insatsplaneringen är antingen översiktlig och spänner över insatsens hela livslängd (t ex insats-PM och handlingsprogram) eller också detaljerad och ettårig (insatsbudget).

På varje nivå skall uppföljning ske genom särskilda dokument. Många plandokument motsvaras således av ett uppföljningsdokument som utgör underlag för revideringar vid nästkommande planeringstillfälle.

Nedanstående schema visar sambandet mellan plan- och utfalldokument.

Nivå	Plandokument	Utfalldokument
TOTALNIVÅN	Planeringsbrev (UDs ländervisa finansiella ramar för år 2 och 3) Regleringsbrev (-"- för år 1) Insatsförteckning (SIDA, omfattar år 1-4) Petita	Kvartalsuppföljningar Verksamhetsberättelse
LAND/SEKTOR-NIVÅN	Landanalys (omfattar 3-5 år) Biståndsprogram ¹⁾ (-"-) Samarbetsavtal (består av): - Planeringsprotokoll (3 år) - Årsavtal (1 år) Insatsförteckning Sektorstrategi (mer än 1 år)	Landrapport Kvartalsuppföljningar Sektorrapport
INSATSNIVÅN	Idé/insatsPM, insatsavtal, handlingsprogram (gäller insatsens hela livslängd) Insatsbudget (1 år)	Spec värderingar Slut-PM (FörvaltningsPM) Kvartalsrapport

1) Innehåller sektoranalyser

Fig 7:1 Översikt över plan- och utfalldokument

Parter

Biståndsplaneringen är i det bilaterala fallet ett samspel mellan tre parter: SIDA, UD och mottagarlandet. Inom SIDA kan man i sin tur tala om åtminstone två uppdelningar som är av betydelse i planeringssammanhang, nämligen SIDA-S - SIDA-F och sektorbyråer - länderbyråer.

Planeringsdokumenten används antingen internt inom SIDA eller också i samspelet med UD eller mottagarlandet. Plandokumenterna grupperas nedan efter sina användningsområden därvidlag.

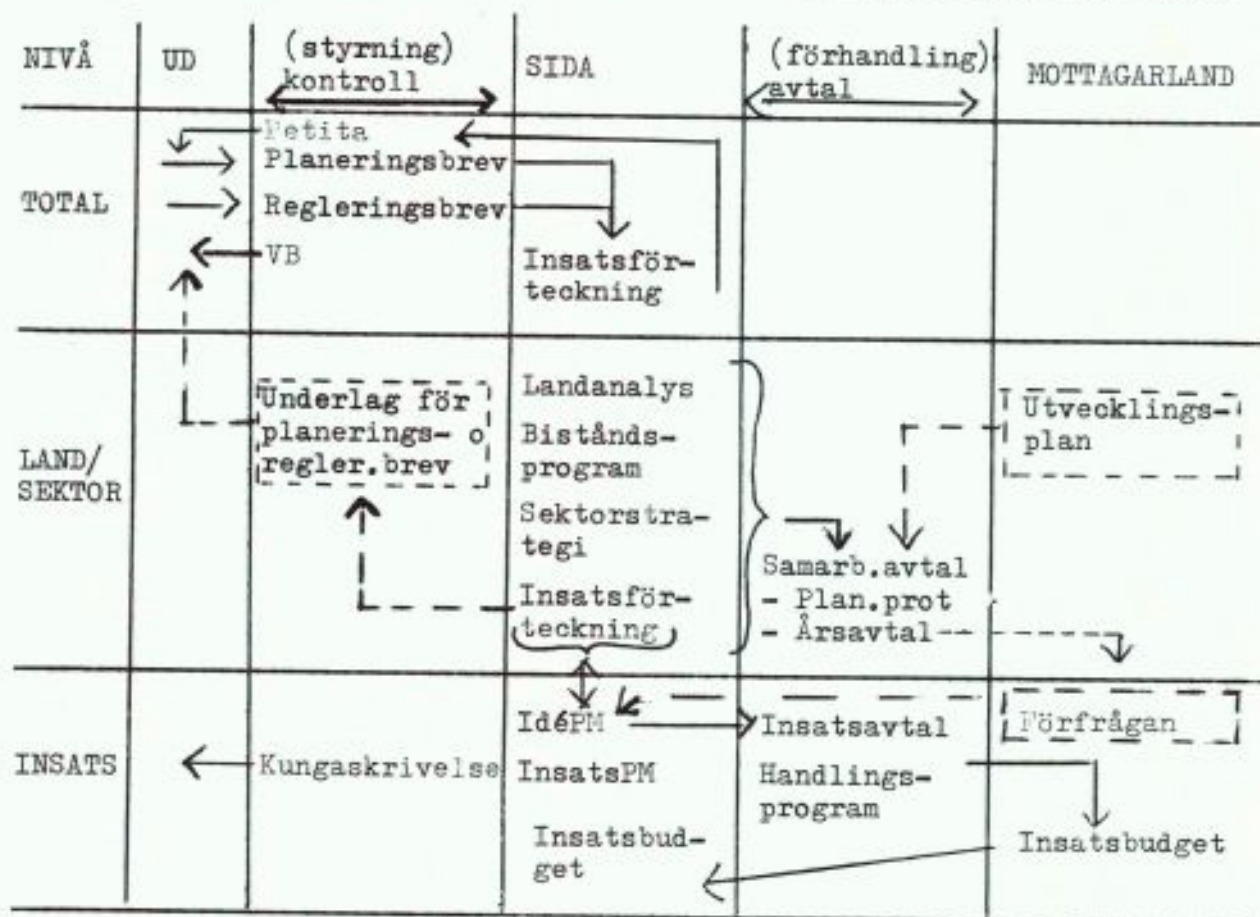


Fig 7:2 Samspelet mellan parterna i biståndsplaneringen. Streckade linjer anger samband, som ligger utanför det egentliga systemet

Biståndsplaneringen skall, som all planering, vara styrande för den kommande verksamheten. Den styrning som utövas är av två slag, styrning via resurssidan varigenom resurserna binds till vissa användningsområden och styrning genom verbal mål- eller ramangivelse.

De här aktuella plandokumenterna styr nästan genomgående endast på endera sättet. Man kan således tala om ett system av plandokument som styr via resurssidan och ett som styr via mål eller allmänna ramangivelser vad gäller biståndets inriktning.

NIVÅ	PLANDOKUMENT
TOTAL	Petita Planeringsbrev Regleringsbrev Insatsförteckning
LAND/SEKTOR	Landanalys Biståndsprogram Sektorstrategi Insatsförteckning Samarbetsavtal
INSATS	Idé-PM Insats-PM Insatsavtal Handlingsprogram Insatsbudget

Fig 7:3 Typer av styrning genom olika plandokument

7.2 Beskrivning av de enskilda planeringsdokumenten

I det följande görs en beskrivning av och sambandet mellan de olika dokumenten. SIDA's petita och verksamhetsberättelse är i detta sammanhang inte att betrakta som styrande för biståndsgivningen och behandlas därför inte här.

7.2.1 Totalnivån

Genom regleringsbrevet tilldelas SIDA resurser för nästkommande budgetår och genom planeringsbrevet anges preliminärt den biståndsvolym som SIDA kan planera efter för de två därpå följande åren. I båda fallen anges beloppen som ländervisa ramar; systemet med länderramar infördes 71/72, tidigare var regleringsbrevet i princip uppdelat efter finansieringsvillkor och sektorer. UDs underlag för reglerings- och planeringsbreven är SIDA's insatsförteckning.

Vad gäller planering eller styrning på resurssidan är insatsförteckningen SIDA:s centrala instrument. Sambandet mellan dokumenten för resursplanering är, naturligt nog, mer direkt än vad som är fallet med dokumenten på målsidan. Insatsförteckningen kan ses som den sammanbindande länken mellan insatsbudgetar å ena sidan och petita - regleringsbrev - planeringsbrev å den andra.

Insatsförteckningen upprättas den 1.4 varje år som budgetförslag och revideras därefter vid tre kvartalsuppföljningar (1.7, 1.10 och 1.1). Den avser hela anslaget C 2 (Bilateralt utvecklingssamarbete) och är uppställd som regleringsbrevet. Dvs biståndet specificeras på elva mottagarländer samt dessutom på posterna "övrige länder", "biståndskontor", "projektförberedelser" samt "övrigt" (= ej länderdestinerat bistånd).

Tidsperspektivet insatsförteckningen är fyraårigt; således ett år mer än i planeringsbrevet. Det fjärde året läggs till av SIDA. Förteckningen upptar dels insatser under genomförande, dels insatser under någon form av beredning; i båda fallen periodiseras insatsernas förväntade kostnader. Att även insatser under beredning tas med innebär inte någon bindande utfästelse av SIDA.

Insatsförteckningarna informerar om fyraårsperiodens förväntade anslagsbelastning i relation till gällande planeringsramar. Vidare informeras om produktionsläget och den förväntade åtgången per resurslag.

Arbetet med insatsförteckningen berör som mest samtliga enheter inom SIDA. Den samlande bedömningen av insatsförteckningen görs inom budgetberedningen (se sid 2:8).

7.2.2 Land/sektornivån

Hittills har sju landanalyser gjorts. Deras funktion är att ge en allmän bakgrund till biståndsprogrammen och att underlätta beredningen av enskilda insatser. Landanalyserna är således inte plan- eller programdokument i strikt mening. Informationen avser landets politiska, ekonomiska och sociala struktur samt det s k biståndsläget.

Landanalysernas formella status är något motsägelsefull. Å ena sidan skall enligt gällande anvisningar (APU 1973-12-20) BK och/eller länderbyrån utarbeta förslag till landanalys som därefter diskuteras i direktionen och fastställs av bc för länderbyrån. För att inte ge landanalyserna en alltför officiell karaktär har man å andra sidan valt att publicera dem under respektive författares namn, men med verkets emblem. Därmed har man velat markera att SIDA inte nödvändigtvis delar författarens alla synpunkter. Motiveringen är att eljest skulle författarens och verksamhetens behandling av materialet försvåras.

Sektorstrategierna skall, liksom landanalyserna, inte vara plan- eller programdokument i strikt mening. De utarbetas av SIDA:s sektorbyråer och biståndskontor samt skall ge allmän bakgrundsinformation om internationella strategier, den svenska biståndsmålsättningen och det hittillsvarande biståndet inom sektorn. Tillsammans med respektive mottagarlands egen sektorplan skall sektorstrategierna utgöra underlag för biståndsprogrammets sektoranalyser. Hittills har endast tre sektorstrategier publicerats och avser lantbruk, undervisning och industri. Dispositionen varierar något, men grovt sett så är innehållet ensartat.

Strategierna innehåller följande huvudavsnitt

LANTBRUK	UNDERSVNING	INDUSTRI
1. Sammanfattning	1. Bakgrund	1. Sammanfattning
2. Mål - FNs bistånd - Sveriges bistånd	2. Sammanfattning av sektorstrategin	2. Mål för industri- biståndet - FNs bistånd - Sveriges bistånd
3. Översikt av svenska insatser inom sektorn	3. Utbildningssituationen i u-länderna	3. Översikt av svenska insatser inom sektorn.
4. Problem och erfarenheter (i u-länderna)	4. De internationella organen och undervisningssektorn	4. Problem och erfarenheter (i u-länderna)
5. Översikt av svenska biståndsresurser	5. Allmänna principer och huvudmål för av SIDA stödd undervisningsverksamhet	5. Översikt av svenska biståndsresurser
6. Forskning och försöksverksamhet	6. Utvecklingssamarbetet inom undervisningssektorn - svenska biståndsresurser	6. Forskning och försöksverksamhet

Fig 7:4 Sektorstrategiernas innehållsstruktur

Sektorstrategierna är emellertid inte helt utan programmatiska inslag. Det formuleras vissa allmänna principer om vad man t ex vill befrämja med biståndet inom sektorn och hur biståndet därför bör riktas in.

Den diskussion av erfarenheter, problem etc som förs i anslutning härtill tar till allra största delen inte fasta på sådant som är specifikt för just SIDA i egenskapen av inom sektorn verksam biståndsgivare. Så t ex redovisas inte SIDA:s egna kompetens- och kapacitetsproblem inom sektorn. Man nöjer sig med att analysera sektorn inom u-länder i största allmänhet. Det framgår inte om och i vilken mån analysen uttrycker uppfattningar som är speciella för SIDA och som skulle kunna avvika från den officiella uppfattningen i något mottagarland. Endast om det senare är fallet, är en avvikelse mellan biståndets faktiska utformning och inriktning och ett mottagarlands egna prioriteringar tänkbar och då kan också strategin ha någon egentligt styrande inverkan på biståndsgivningen utöver den som utgår från mottagarländernas egen planering.

Avsnittet om svenska biståndsresurser rör de interna förutsättningarna för svenskt bistånd inom sektorn och är det enda som är SIDA-specifikt i den ovan nämnda meningen. Inte oväntat framstår personalbiståndet - närmare bestämt rekryteringen - som mest problematiskt. Tydligt är det antingen svårt att rekrytera i önskad omfattning, eller också finns det luckor i de presumtiva biståndsarbetarnas fack- och språkkunskaper. I två fall (industri och lantbruk) har man närmare undersökt rekryteringsmöjligheterna. Intet fall innehåller strategin någon försök att utifrån rekryteringsläget bestämma den verksamhetsvolym personalintensivt projektbistånd av traditionellt slag som respektive sektor rimligen kan förväntas klara av.

Som namnet anger skall biståndsprogrammen (BP) vara strikt programmatiska och ange viljeinriktning, utformning, storlek etc på utvecklingsarbetet med landet i fråga. Tidsperspektivet skall vara tre till fem år.

Det formella ansvaret för framtagandet ligger på BK och länderbyrån. Sektorbyråerna svarar för de sektoranalyser som skall ingå. BP diskuteras i direktionen och fastställs av styrelsen. Avsikten är att programmen skall revideras årligen inom ramen för en årlig planeringscykel för varje mottagarland.

BP får ses i relation till de s k planeringsresorna och de aviserade samarbetsavtalen/samarbetsprogrammen. De BP som hittills kommit fram har ofta varit resultatet av planeringsresor. Därigenom har programmen kommit att återspegla överenskommelser mellan parterna. I stora drag avses programmen

komma till på följande sätt: Underlag samlas in kontinuerligt av SIDA-S och SIDA-F. En planeringsresa, som beslutas av länderbyrån, företas när BP skall revideras. Efter diskussioner med mottagarlandets myndigheter uppnås enighet om biståndets inriktning och ett avtal och/eller protokoll undertecknas härom. BP utarbetas slutligen på grundval härav.

BP skall vara styrande för valet av nya insatser. Styrningen gäller i första hand på några års sikt eftersom ramen för de närmast följande åren normalt redan bör vara fylld. Vidare är styrningen främst av negativ art, dvs insatser inom vissa sektorer eller delsektorer utesluts genom att inte vara explicit rekommenderade. Därutöver förefaller styrningen inte vara särskilt långtgående.

Hittills har två omgångar BP publicerats. Den första hösten 1971 och den andra ett år senare. Följande mottagarländer har täckts: Bangladesh, Botswana, Chile, Cuba, DRV, EAC, Indien, Kenya, Tanzania, Tunisien, Zambia.

Nedanstående schematiska sammanställning av rubrikinnehållet i 1972 års BP ger en ungefärlig bild av programmets uppbyggnad; listningen anger endast om rubriken finns med.

Rubriker	Bot	Cub	Eti	Ind	Ken	Tan	Tun	Zam	Total(8)
<u>Kap 1.</u> Det svenska biståndet - historik o fin. ramar	x	x	x	x	x	x	x	x	<u>8</u>
<u>Kap 2.</u> Utvecklingspolitik	x	x		x	x	x	x	x	<u>7</u>
<u>Kap 3.</u> Biståndets inriktn.	x	x	x	x	x	x	x	x	<u>8</u>
<u>Kap 4.</u> Sektorer	x	x	x	x	x	x	x	x	<u>8</u>
1. Landsbygdsutv.		x	x		x	x	x		5
2. Jordbruk	x	x		x		x	x	x	6
3. Skogsbruk						x			1
4. Industri (+ turism)	x			x	x	x	x		5
5. Samfärdsel (+ komm.)	x					x			2
6. Tele								x	1
7. Vatten (+ avlopp)	x				x	x	x		4
8. Kraft (el)					x	x		x	3
9. Byggnadsverks.						x	x		2
10. Exportfrämj. åtg.						x			1
11. Sjuk- o. hälsovård	x	x	x		x	x	x	x	7
12. Fp		x		x	x	x	x		5
13. Undervisning	x	x	x		x	x	x	x	7
14. Forskning					x	x			2
15. Offentlig förvaltning	x		x		x	x		x	5
16. Stadssanering				x					1
<u>Kap 5.</u> Resurstyper och finansieringsvillkor	x	x	x	x	x	x	x	x	<u>8</u>
<u>Resurstyper</u>									
5. Varor				x		x			2
6. Personal	x		x	x	x	x	x	x	7
7. Kapital	x		x		x			x	4
8. Metoder						x			1
<u>Kap 6.</u> Planering + adm.	x	x	x	x	x	x	x	x	<u>8</u>
<u>Kap 7.</u> Samarb. med andra biståndsorgan	x	x	x	x	x	x	x	x	<u>8</u>

Tab 7:5 Biståndsprogrammets rubrikinnehåll

Den åsyftade styrningen av den framtida insatsproduktionen kommer främst till uttryck i avsnitten fyra och fem. Avsnitt fyra behandlar planeringsläget och resursbehovet inom de sektorer som utpekats som lämpliga för svenskt bistånd. För varje sektor utpekas lämpliga delsektorer eller projekt (anges i regel först då de redan är under beredning). Avsnitt fem behandlar vilka resurstyper och finansieringvillkor som bör komma ifråga.

1971 års biståndsprogram karaktäriserades på följande sätt av myndigheten själv

"... vissa delar av programmen (ger) ett intryck av att vara en förteckning över pågående beredningar snarare än uttryck för ett programtänkande, som utgår från bestämda mål med förankring i landets egen utvecklingsplanering. Det kommer sannolikt att dröja några år innan det eftersträvade programtänkandet tränger igenom hela biståndsplaneringen." (kursiverat här)

Karaktäristiken är lika tillämplig på 1972 års biståndsprogram.

Samarbetsavtal/samarbetsprogram är ännu inte rutin. I prop 1972:1 sades att biståndet till de s k programländerna framgent skulle ges inom ramen för samarbetsprogram, om vilkas innehåll Sverige och mottagarlandet kommit överens. Vidare förutskickades att biståndsprogrammen skulle revideras årligen. Fördelarna, och syftet, med den nya ordningen sades vara standardisering och förenkling av resursöverföringen (t ex avtalsutformning och utbetalning) samt ett minskat behov av detaljerad kontroll och uppföljning från svensk sida.

Senare har Kungl Maj:t beslutat att samarbetsprogram skulle förhandlas fram med samtliga programländer och att UD skulle svara härför.

Ett samarbetsavtal/program består alltså av två delar, årsavtal och planeringsprotokoll. I årsavtalet bestäms detaljerat och bindande hur landramen skall användas under nästkommande år. Bl a fördelas ramen på insatser, resursslåg och finansieringsvillkor. I planeringsprotokollen, som ej är ett formellt bindande avtal, anges de svenska planeringsramarna för år 2 och 3. Vidare redovisas parternas diskussioner och gemensamma intentioner beträffande biståndets allmänna inriktning under motsvarande tidsperiod.

Samarbetsavtal har under 1972/73 slutits med Bangladesh, Botswana, Cuba, Demokratiska Republiken Vietnam, Indien, Kenya, Tanzania och Tunisien. I förhandlingarna har från svensk sida deltagit företrädare både för UD och SIDA.

Man tänker sig att de årliga överläggningar vid vilka årsavtal och planeringsprotokoll sluts kommer att omfatta följande punkter:

- 1) en genomgång av det löpande samarbetet under det senaste året inklusive utbetalningsuppföljning för att bestämma eventuella reservationer att läggas på ramen för nästa år,
- 2) en genomgång och eventuell ändring av gällande insatsavtal,
- 3) eventuella förhandlingar om insatsavtal,
- 4) en förhandling om årsavtal,
- 5) en diskussion om den preliminära fördelningen av ramen för år 2 och 3 samt eventuella riktlinjer för planeringen och en allmän genomgång av planeringsläget med tonvikt på nya insatser under de kommande åren.

Ser man till dokumentens strikt programmatiska funktioner förefaller det som om biståndsprogrammen och de nya samarbetsavtalen/-programmen kommer att lappa över varandra. BPs mera programmatiska avsnitt (4. och 5.) kan ju rimligen inte gå mycket längre än samarbetsavtalen. För båda dokumenten gäller ju att de skall följa ur mottagarlandets egna planer; tidsperspektivet är i stora drag också gemensamt. En kvarstående skillnad är att BP innehåller fylligare allmän

bakgrundsinformation om det svenska biståndet, utvecklingsläget och sektorerna.

Vidare förtjänar det att påpekas, att samarbetsavtalen och den nya ordning som förutskickades i prop 1972:1 troligen kommer att medföra vissa förändringar vad gäller planeringen och planeringsdokumenten på insatsnivån. Ett nytt utbetalningsförfarande som bygger på kvartalsvisa utbetalningar i förskott och där varje utbetalnings storlek bestäms av mottagarlandet, medför bl a att insatsavtalen fortsättningsvis inte behöver periodisera de avtalade totalbeloppen. Resurser som inte överförs under året läggs till den ram som fördelas nästa år och binds inte nödvändigtvis till samma ändamål (eller resursslåg). En annan förändring i linje härmed är att antalet projekt med årliga arbetsprogram numera är ganska få.

På uppföljningssidan föreligger ännu enbart principbeslut om de dokument som motsvarar biståndsprogram och sektorstrategi.

Landrapport finns f n för Indien, Kenya, Zambia, Tanzania och Etiopien. Landrapporter kommer troligen bli rutin för huvudmottagarländerna. Syftet med LR sägs vara att "årligen ge en samlad bild av utvecklingen i mottagarlandet med avseende på plangenomförande, vilket skall innefatta en ingående jämförelse mellan planer och faktiska resultat för sektorer, program och projekt som erhållit svenskt stöd". BK skall vara ansvarigt för landrapporten.

Sektorrapporter lanserades i ett PM 1971-04-22 "Resultatvärdering: förslag till program", vilken ingick i SIDA's svar på RRV's revisionsrapport 1971-03-31 "Granskning av SIDA's planerings- och uppföljningsverksamhet". Förslaget har senare principbeslutats av SIDA, men i SIDA's "Anvisningar för planering och uppföljning", 1972-12-27 finns sektorrapport eller motsvarande dokument ej upptaget. Det är sålunda inte troligt att SIDA avser producera sektorrapporter eller motsvarande.

Både för landrapporter och eventuella sektorrapporter gäller att det är svårt att se hur de skulle kunna innehålla särskilt mycket i form av information att nyttiggöras inför en ny planeringsomgång. Skälet härför är att varken biståndsprogram eller sektorstrategier innehåller mycket som medger särskilt intressanta jämförelser mellan plan och utfall. Biståndsprogrammen t ex innehåller dels rent deskriptiva avsnitt om landet, det pågående biståndet och det aktuella planeringsläget, dels redovisas allmänna principer eller ramar för det svenska biståndet till landet. Motsvarande låter sig sägas om sektorstrategierna.

Det som i nuvarande läge låter sig följas upp är om de finansiella planeringsramarna har iakttagits, om tyngdpunkten har legat på avsedda sektorer och delsektorer, om resurstyper och finansieringsvillkor avvikit från det avsedda etc. En sådan typ av uppföljning kan självklart inte anses ha central betydelse för t ex nästkommande periods beslut om biståndets lämpligaste utformning. En uppföljning av vad som längre fram (avsnitt 7.3.2) kallas SIDAs "linje" skulle ge mer därvidlag.

Metodiken med kvartalsrapporter började användas budgetåret 70/71 och får ses i samband med den ökade delegeringen till BK. Kvartalsrapporterna är både kopplade till de enskilda insatsbudgetarna och till insatsförteckningen, varigenom således samtliga tre planeringsnivåer berörs.

BK ansvarar för kvartalsrapporterna, som dels bygger på mot- tagarlandets i insatsavtalen specificerade uppföljningsdokument, dels på BKs egna observationer.

Rapporternas tre viktigaste funktioner anges vara:

- rapportering om den gångna periodens verksamhet
- revidering och uppdatering av årsprogram och löpande prognos för de följande tre åren
- ge en totalbild av planeringsläget.

De två första funktionerna avser insatsnivån och den sista avser land/sector- och totalnivåerna.

Det bör tilläggas att rapporteringen även skall omfatta insatser under beredning.

7.2.3 Insatsnivån

Av dokumenten på denna nivå är, på plansidan, idé- och insats-PM, insatsbudget och även övriga dokument väl kända vid detta laget. Bl a beskrivs de i RRVs planerings- och uppföljningsprojekt. Sedan dess har ett relativt rikligt erfarenhetsmaterial om beredningsmetodiken hunnit samlas, och man avser nu att göra en utvärdering. Vad gäller insatsbudgeteringen är blanketterna delvis annorlunda, men själva systemet är i stort detsamma.

Nedanstående schema ur SIDAs "Anvisningar för planering och uppföljning" visar sambandet mellan budgetformulär och uppföljningsformulär; de senare används vid de kvartalsrapporter varom talades i det föregående avsnittet.

Budgetering

BUDGET FORM 1 Activities Goals and Contribution

Förteckning över arbetsuppgifter och produktionsmål, del och huvudmål under året, samt deras totala kostnader och det svenska bidraget. Bedömning hur produktionsmål bidrar till uppnåendet av insatsens huvudmål.

BUDGET FORM 10:1 Summary and Comments

Sammanfattning av insatsen och specifikation och prognos av de delar av budgetförslaget för vilka resurser begärts av SIDA-S. Beskrivning av omständigheter (bakgrund, historik, problem etc) som inte nämns i det övriga budgetmaterialet.

BUDGET FORM 3 Personnel

Specifikation av personal behov och kostnader

BUDGET FORM 10:2 Budget Proposal

Hjälpblankett för ifyllande av Budget Form 10:1

Sänds ej till SIDA-S

Uppföljning

BUDGET FORM 32, Quarterly Report

Förteckning av planerade produktionsresultat, aktiviteter eller mål under året samt hittills uppnådda resultat, förändringar eller övrig information (Kort sammanfattning av projektrapporter)

BUDGET FORM 31, Comments and differences

Sammanfattning av insatsen och specifikation och prognos av det svenska bidraget. Kommentarer till genomförande och de förklaringar till avvikelser som inte nämns i annat budgetmaterial.

BUDGET FORM 3 Personnel

Specifikation av personal behov och kostnader

BUDGET FORM 30 Control and Forecast

Hjälpblankett för ifyllande av Budget Form 31

Sänds ej till SIDA-S

Fig 7:6 Samband mellan budget- och uppföljningsformulär

På nästa figur visas uppföljningsbiten isolerat och anger sambandet mellan typen av information och blankett.

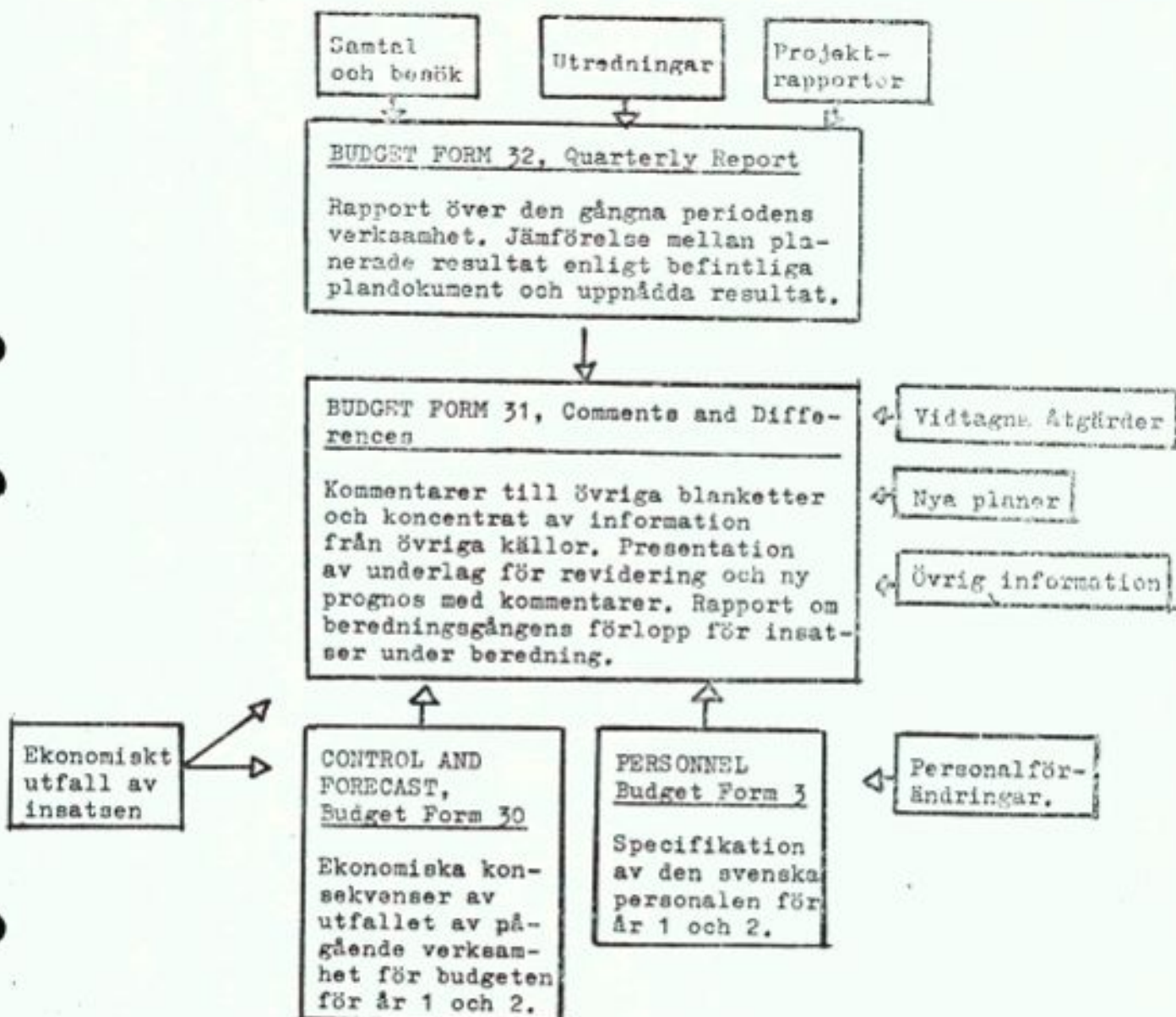


Fig 7:7 Budgetblanketternas informationsinnehåll

För uppföljningssidan i övrigt gäller att slut-PM, som skall summera erfarenheterna vad gäller produktionsmålen vid insatsens slut, ännu inte införts i planerings- och uppföljningssystemet. S k speciella värderingar har förekommit länge, men ad hoc och inte för alla insatser.

7.3 Kommentarer och slutsatser

De kommentarer och slutsatser som genomgången av planeringssystemet föranleder, redovisas i det följande i två steg. Först kommenteras några enskilda plandokument eller beslut som är kopplade till dem. Därefter följer mera övergripande kommentarer om planeringssystemet som helhet.

7.3.1 Enskilda dokument och beslut

Totalnivån

UD svarar här för de viktigaste dokumenten och besluten och SIDA's uppgift är huvudsakligen att leverera beslutsunderlag - petita, regleringsbrevs- och planeringsbrevsunderlag.

Här tas endast upp en fråga i anslutning till ett av nivåns viktigaste beslut - fastställande av länderramarna - och SIDA's beslutsunderlag för detta.

Fördelningen mellan mottagarländerna bestäms genom en bedömning dels av varje lands allmänna utvecklingspolitik, dels av erfarenheterna av tidigare biståndsgivning. Mot bakgrund av anslagsstegringarna enligt enprocentplanen och SIDA's därmed sammanhängande kapacitetsproblem, har aktualiserats frågan om mottagarländernas förmåga att absorbera bistånd och i synnerhet bistånd med låg personalintensitet som t ex rent varubistånd eller importkrediter. I synnerhet de afrikanska mottagarländerna har menats ha liten absorptionsförmåga.

Under förutsättning att det sistnämnda är riktigt, och att urvalet av s k programländer inte kan antas undergå några större förändringar på låt säga tre till fem års sikt, och om SIDA kan antas få kapacitetsproblem i synnerhet vad gäller personalintensivt bistånd, så förefaller mottagarländernas absorptionsförmåga vara en faktor av utomordentligt stor betydelse vid framtida länderramsbeslut. Påståendet förstärks av det faktum att en annan principiell möjlighet att lösa kapacitetsproblemet, utkontraktering genom multibistånd, rimligen måste reduceras genom den nya multibipolicyn. Några egentliga analyser av hur stor de olika mottagarländernas absorptionsförmåga är har veterligt inte gjorts av SIDA vare sig i landanalyser, biståndsprogram eller några andra reguljära planeringsdokument. Detta förefaller märkligt mot bakgrund av att myndigheten i sin argumentering ofta återkommer till mottagarländernas absorptionsförmåga och då tillmäter den stor vikt.

Inom ramen för den s k 74-gruppens arbete har frågan berörts. Dels finns vissa allmänna resonemang i lägesrapporten januari 1973, dels ägnas en särskild bilaga 1973-01-15 åt analys av elva programländers mottagningskapacitet. I lägesrapporten återfinns bl a följande tankar.

Om u-ländernas behov av bistånd heter det "att volymen många gånger överträffar vad som kan ställas till förfogande". Vidare att behovets storlek och karaktär varierar med skillnader i inkomstnivå och produktionsinriktning. De fattigaste länderna "har i regel förhållandevis mindre behov av finansiella resurser från och kommersiellt samarbete med i-länderna". De "behöver både tekniskt kunnande och kapital, men deras kapacitet att utnyttja kapitalet är beroende av produktionsapparatens storlek och av antalet personer med tekniskt och administrativt kunnande och med erfarenhet av företagande, administration etc". De mera utvecklade u-länderna, som främst finns i Latinamerika samt Sydost- och Syd-Asien, behöver i första hand kommersiella expansionsmöjligheter i i-länderna och allmänt valutastöd och i mindre mån "teknikintensivt utvecklingssamarbete". Man menar att det sålunda finns "ett efterfrågemönster, till vilket biståndsmyndigheterna måste anpassa sig". Några ytterligare slutsatser dras emellertid inte.

Vad beträffar den egentliga analysen av programländernas mottagningskapacitet finner man att landanalyserna saknar enhetlig uppläggning och därmed en klar definition av vad "mottagningskapacitet" är eller vad den betingas av. Man kan annars tycka att detta är ett minimikrav. I en del fall görs inte ens försök att bedöma landets mottagningskapacitet utan snarare den övre beloppsgränsen för Sveriges vilja att ge bistånd till landet, vilket ju inte är samma sak.

Man kunde t ex gjort en klar skillnad mellan mottagarlandets behov av bistånd, mottagarlandets mottagningskapacitet samt biståndsgivarens avsättningsmöjligheter enligt följande figur.

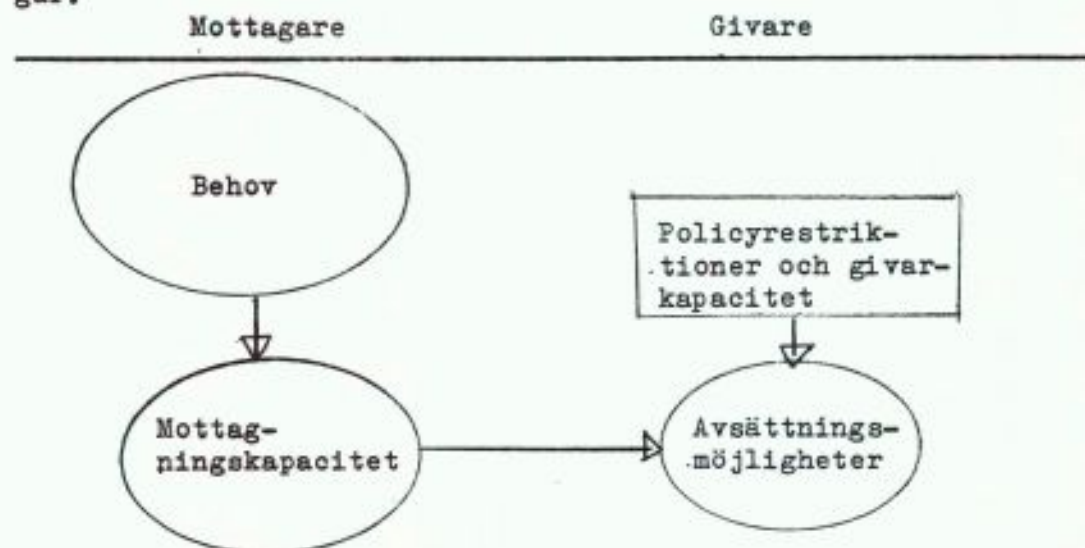


Fig 5:8 Sambandet mellan behov, mottagningskapacitet och avsättningsmöjligheter

Utan att närmare gå in på definitionsproblem får man anta att behovet vanligen är avsevärt större än mottagningskapaciteten till följd av att kapaciteten inom näringsliv, förvaltning, infrastruktur etc på kort sikt är given. Beträffande bestämningen av mottagningskapaciteten bör två saker komma ihåg. För det första att ett av biståndets syften just är att kompensera sådana faktorer som betingar en låg mottagningskapacitet. För det andra bör mottagningskapaciteten definieras självständigt i förhållande till hur givarens policyrestriktioner definieras; om inte blir begreppet meningslöst eftersom mottagningskapaciteten då definitionsmässigt och automatiskt överensstämmer med det bistånd givaren bestämmer sig för att ge. Enligt figurens terminologi är avsättningsmöjligheterna lika med den biståndsvolym givaren anser sig kunna ge sedan han tagit hänsyn till behov, mottagningskapacitet och egna policy- och kapacitetsrestriktioner.

Viktigast av de olika indikatorer eller stödpunkter för bedömning av mottagningskapaciteten som förekommer i 74-gruppens landanalyser är följande:

- a) Landets valutaläge; betalningsbalans, exportunderskott, skuldtjänstläge etc
- b) Underskott i utvecklingsbudgeten;
 - hur stor andel måste finansieras med utländska medel och hur stor del därav kommer man säkert att få?
 - antal identifierade men ej finansierade projekt, hur stort belopp?
- c) Ökning/minskning framöver av bistånd från andra källor.
- d) Kapacitetsbrister inom förvaltningen;
 - fundamentala politiska/institutionella brister
 - ren brist på teknisk och administrativ kapacitet/kompetens
- e) Landets ovilja mot att en givare blir alltför dominerande.

Ett första steg i en analys som syftar till att ringa in den totala mottagningsförmågan måste rimligen vara att bestämma vilken volym rent valuta- eller budgetstöd landet kan nyttiggöra på ett meningsfullt sätt. I några fall - Bangladesh, Cuba, Chile, Indien - har sådana resonemang förts varvid man konstaterat att beloppen kan vara betydligt större än vad som nu är fallet - kanske rent av större än hela det svenska bilaterala biståndet. Beträffande de östafrikanska programländerna, vilka brukar sägas ha relativt liten nytta av rent valuta- eller budgetstöd, redovisas inget siffermaterial och görs inga motsvarande bedömningar, vilket är anmärkningsvärt med hänsyn till även dessa länders svaga valutaläge. Också de östafrikanska länderna har behov av budget- och valutastöd, vilket rimligen för SIDA bör innebära beräkningar av i vilken utsträckning dessa länder kan nyttiggöra sådant bistånd.

Det andra steget i en analys av mottagningskapaciteten - i det fall landet inte anses kunna komma upp i en tillräcklig volym enbart genom budget/valutastöd - blir då att bedöma vilken ytterligare volym projekt/programverksamhet landet kan planera och administrera utan större tillskott av personella resurser.

En sådan diskussion, och i synnerhet faktaunderlag därför, har SIDA emellertid ännu ej redovisat. I 74-gruppens analys (bilagan) går man inte längre än att några länder sägs ha underkapacitet inom förvaltningen. Vidare sägs några länder ha en utvecklingsbudget som förutsätter större total biståndsvolym än man hittills är lovad. I inget fall medger sakuppgifterna särskilt långtgående slutsatser om på vilken nivå kapacitetsgränsen ligger. I de fall några belopp anges för det svenska biståndets del nöjer man sig också med att utan något större mått av argumentering försiktigtvis föreslå något tiotal mkr ytterligare i förhållande till gällande planeringsramar.

De analyser SIDA hittills redovisat sannolikhör inte att mottagarländernas mottagningskapacitet är något större hinder för att avsätta enprocentplanens biståndsvolym. Problemen finns troligen snarare på givarsidan än på mottagar- sidan och gäller dels SIDA:s kapacitet att rekrytera fältpersonal och bereda projekt/programstödande insatser av traditionellt slag, dels inhemskt betingade svenska restriktioner vad gäller fördelningsmönstret med avseende på mottagarland och biståndstyp.

Länderbyråns analys visar att i extremfallet kan hela det bilaterala biståndet nyttiggöras meningsfullt som rent budget- och valutastöd till ett fåtal av programländerna. Det andra extremfallet är att anslaget delas lika mellan elva programländer, vilket betyder ca 140 mkr per år och land om man räknar med en total volym om 1 500 mkr. 140 mkr per år kan t ex motsvara 70 mkr i budget- och valutastöd (vilket de flesta länder torde kunna nyttiggöra) och 4-6 rejäla projekt/programstödande insatser.

Å andra sidan är det nödvändigt att ta hänsyn till de svårigheter, som är förknippade med att bedöma effekterna i mottagarlandet av rent budget- och valutastöd och den negativa inverkan detta kan ha på bl a biståndsviljan i Sverige. Det är därför angeläget att SIDA vid dessa biståndsformer särskilt beaktar uppföljningssidan och redan i insatsavtalet försäkras sig om att mottagarlandets rapportering medger SIDA tillfredsställande inblick i biståndsmedlens användning och därmed uppfattning om dess utvecklingsresultat.

Enligt RRVs uppfattning är det av SIDA hittills redovisade materialet i fråga om mottagningskapacitet klart otillräckligt. Eftersom mottagarländernas mottagningskapacitet och därav betingade behov spelat en relativt stor roll i SIDA:s argumentering under flera år anser RRV det rimligt att SIDA kompletterar den gjorda analysen av mottagningskapaciteten på sådant sätt att det klart framgår, om man enbart ser till de restriktioner som finns på mottagarsidan, hur mycket varje programland kan nyttiggöra dels i form av rent valuta- eller budgetstöd, dels i form av projekt/programstödjande insatser.

Land/sektornivån

Biståndsprogrammen; I beskrivningsavsnittet sades att biståndsprogrammen uttrycker sådant varom enighet nåtts med mottagarlandet. Vidare att de mer var en redogörelse för gjorda, pågående och redan planerade insatser än egentlig styrinformation om hur den oinvecklade delen av landramen skall insatsdestineras. Slutligen konstaterades att de nya samarbetsavtalen (med planeringsprotokoll) också återspeglar parternas gemensamma uppfattning om biståndets allmänna inriktning för åtminstone år 2 och 3.

Till detta kommer att sektoranalyserna, som skall ingå i BP och göra dem mer konkreta samt klarare förankrade i mottagarlandets egna utvecklingsplanering, ännu inte har tagits fram; för närvarande finns endast en sektoranalys för undervisningssektorn i Botswana. Sektoranalyserna skall, liksom BP i sin helhet, uttrycka SIDA:s och mottagarlandets gemensamma uppfattning, dvs sektoranalyserna skall godkännas av mottagarlandet.

I sin hittillsvarande utformning (dvs utan sektoranalyser) är biståndsprogrammen av tvivelaktigt värde. De underlättar inte insatsberedning eftersom styrningen är obetydlig. När dessutom överlappningen i förhållande till samarbetsavtalen är så påtaglig förefaller det rimligt att antingen slopa biståndsprogrammen eller också ge dem annorlunda innehåll och funktion. Det sistnämnda är avgjort att föredra.

En möjlighet är att låta BP vara ett dokument där biståndsmyndigheten formulerar sin egen syn på hur biståndet till landet bör se ut på tre till fem års sikt. I Sverige fattas

betydligt fler beslut om det svenska biståndet till ett land är det om landramens storlek; biståndets utformning är inte en omedelbar reflex av mottagarlandets egna prioriteringar, utan följer av en förhandling mellan parterna. Det måste då också vara av värde att systematisera de avgörande analyserna och argumenten bakom de krav eller uppfattningar som biståndsmyndigheten ämnar driva vid förhandlingar om t ex ett samarbetsavtal. Detta kan kopplas till en redovisning och diskussion av huvudpunkterna i mottagarlandets egen planering. Inte minst är det viktigt med efterhandsprövning.

I dagsläget finns tydligen ingen rutin av detta slag, utan varje planeringsresa förbereds särskilt av sektorbyråerna och länderbyrån, som har ett samordnande ansvar.

Sannolikt påverkas slutsatsen om BPs ställning inte av det förhållandet att sektoranalyserna hittills saknats. Det är troligen inte realistiskt att tänka sig sektoranalyser för alla sektorer i alla programländer, dels därför att det ställer alltför stora krav på sektorernas kapacitet, dels därför att, genomsnittligt sett, proportionerna blir orimliga mellan å ena sidan den faktiska biståndsvolymen (och) därmed antalet insatser) för varje kombination land/ sektor) och å den andra den innehållsliga spännvidden hos en analys som skall förtjäna beteckningen sektoranalys. Man får i stället räkna med så få sektoranalyser, låt säga två å tre i fem å sex länder, att dessa inte kan anses motivera förekomsten av biståndsprogram av nuvarande typ.

Sektorstrategierna; Samma typ av omdömen är i princip tillämpliga även här. Den information som ges i sektorstrategierna är mycket allmän och kan inte anses i någon högre grad verka styrande och underlätta insatsberedningen. I synnerhet eftersom strategierna endast i obetydlig mån antyder förekomsten av en specifik SIDA-linje i sektorfrågor och som skulle kunna tänkas avvika från något mottagarlands. När så ej är fallet och när både de länderspecifika sektoranalyserna och insatsidéerna skall godkännas av respektive mottagarland, finns det inga påtagliga skäl att i planeringssammanhang formulera ej länderspecifika strategier i sektorsakfrågorna.

¹⁾ Med 10 programländer och sex sektorer blir den genomsnittliga biståndsvolymen per land och sektor som följer

Total biståndsvolym (mkr)	750	1 000	1 500
Genomsnittlig biståndsvolym per land och sektor	12,5	16,6	25

Uppenbarligen blir insatserna få och relativt små.

Däremot är det i allra högsta grad önskvärt med en generell, dvs ej länderspecifik, planeringsansats i de frågor som rör de materiella förutsättningarna på biståndets utbudssida. För det första gäller det att bestämma vilken kompetensprofil inom sektorn man vill och kan ha vad gäller beredning och förvaltning av traditionellt projektbistånd. Att en diskussion om kompetensprofil är väsentlig står helt klart med tanke på den relativt låga upprepningsgraden inom projektbiståndet. För det andra gäller det att få grepp över rekryteringsläget för att därigenom bestämma den verksamhetsvolym projekt- och förvaltningsbistånd som respektive sektorbyrå rimligen kan klara av under planperioden. I dessa båda avseenden är de sektorstrategier som hittills kommit till RRVs kännedom alltför knapphändiga.

Slutsatsen blir att sektorstrategierna i egenskap av sektorspecifikt planeringsdokument borde byta karaktär så att tonvikten läggs på planeringsfrågor av det senare slaget.

Landrapporten; LR skall tydligen svara både mot biståndsprogrammen och landanalyserna. Genomgången av biståndsprogrammen gav vid handen att de egentligen inte innehåller mycket som är intressant att följa upp i mera strikt mening. Landanalyserna måste självklart ständigt hållas aktuella, men detta låter sig mycket väl göras utan särskilda landrapporter.

Slutsatsen blir att landrapporter är meningsfullt om biståndsprogrammen förändras i enlighet med vad som tidigare sagts. Man får då ett system där biståndsprogrammen sammanfattar SIDA:s linje (och argumenten för den) inför förhandlingar med mottagarlandet, och där landrapporten mot bakgrund av en mera "riktad" erfarenhetsredovisning efterhandsprövar linjens riktighet.

Insatsnivån

Beredningsdokumenten (idé- och insats-PM) har använts under några år och metodhandboken som reglerar deras utformning fastställdes för ett år sedan. Följande synpunkter och slutsatser grundar sig på material, som fanns tillgängligt vid utgången av 1973.

Allmänt sett är metodhandbokens krav på beredningsdokumentens innehåll utmärkta. Följs metodhandboken blir den "akademiska kvaliteten" hög. Ett undantag är dock att insats-PM tydligen endast skall skrivas om insatsen avses bli föreslagen. Regeln får ses mot bakgrund av att SIDA i regel inte enbart till- eller avstyrker ansökningar om bistånd till av mottagaren planerade projekt. Ofta har SIDA ett avgörande inflytande på att projektet överhuvud planeras och likaså på den faktiska utformningen. Detta betyder att insatsgruppen ofta har en dubbel roll. Dels ligger den bakom det enskilda förslaget, dels skall den rekommendera beslut om till- eller avstyrkan; i LÖSO:s sekretariats-PM om planeringen av

det bilaterala biståndet sägs detta innebära "ett jävsproblem som bör beaktas".

Som det nu är har insats-PM tydligen två funktioner

- a) att motivera ett i praktiken redan träffat beslut och
- b) att planera för beslutets genomförande.

De är alltså på intet vis "förutsättningslösa", utan snarare dokument för baklänges bevisföring. Till detta kan fogas att det är mycket sällsynt att en insatsidé avslås helt; vanligen ändrar insatsen/projektet i stället karaktär under beredningens gång, vilket förutsätter någon form av underhandsförhandlingar med mottagarlandet. Mot denna bakgrund är det olyckligt att beredningspromemorierna ofta är oklara vad gäller SIDA:s roll vid identifieringen och den slutliga utformningen av det stödda projektet eller programmet.

På en del viktiga punkter har dokumentens anpassning till metodhandbokens krav varit alltför dålig, vilket också konstaterats inom myndigheten. Det gäller t ex:

- behovsanalysen som varit ofullständig
- utnyttjandet av tidigare erfarenheter som också varit knapphändigt, vilket dels hänger samman med av RRV sedan länge konstaterade brister i uppföljningen av insatserna/projekten, dels med att erfarenheterna tydligen är svåra att nyttiggöra med tanke på att insatserna i första hand skall följa ur mottagarlandets egen planering
- planeringen för rapportering och resultatvärdering saknas ofta
- en sammanfattande diskussion av skälen för och emot insatsen ges sällan
- målangivelserna är fortfarande knapphändiga, där tydligen ett problem är att målen inte skall vara svenska utan mottagarlandets.

Det ovan sagda får dock inte undanskymma att SIDA:s beslutsunderlag på insatsnivån har förbättrats avsevärt under de senaste åren.

En metod att avhjälpa de ovan nämnda bristerna och därigenom minska risken för att fel beslut fattas är att direktionens granskning av idé- och insats-PM blir mer ingående. Därigenom skulle i bästa fall skapas ett kvalitetsbefrämjande tryck på insatsgrupperna. Man får å andra sidan komma ihåg att andra faktorer, som t ex det stora antalet små insatser, verkar i motsatt riktning och måste påverkas med andra medel.

Uppföljningsdokumenten: Uppföljningar görs av två olika skäl. Under insatsens/projektets gång är syftet att följa verksamheten och att ingripa om den tycks utvecklas fel i något avseende. Det andra syftet är att nyttiggöra gjorda erfarenheter i den framtida verksamheten.

Det första syftet svarar ungefär mot kvartalsuppföljningarna och projektens/programmets inbyggda värdering. Det senare syftet svarar ungefär mot slut-PM och speciella värderingar.

Vad gäller den löpande uppföljningen av insatserna/projekten, har den sedan länge varit ofullständig. Likaså har SIDA haft begränsad kapacitet att nyttiggöra löpande rapportering. Härtill kommer en med åren alltmer konsekvent svensk politik att låta administrationen av projekten/programmen både formellt och reellt vara underordnad mottagarlandets egna myndigheter (s k mottagarcentrering). Den nya ordningen med samarbetsavtal kan förväntas medföra ytterligare steg i samma riktning.

Ju starkare denna mottagarcentrerade politik betonas, desto mindre formella och reella möjligheter har SIDA att nyttiggöra löpande rapporter, dvs att omsätta dem i ingripanden inom insatsavtalets ram under projektets gång. Att både accentuera denna politik med att projektet skall underordnas mottagaren och att samtidigt satsa resurser på detaljerad projektrapportering förefaller knappast rimligt. SIDA bör därför i insatsavtalen kräva att mottagarlandet ordnar en systematisk och tidsbunden uppföljning av projekt och program, som möjliggör för SIDA att nära följa projektens utveckling och i stort bedöma effekter på lång sikt.

Ett mottagarcentrerat bistånd innebär bl a att ansvaret för uppföljning av biståndsprojekten i första hand åvilar mottagaren och att SIDA bör anpassa sina rapporteringskrav efter mottagarens behov. Tillämpningen av denna princip, om vilken SIDA och RRV är eniga, innebär enligt RRVs mening att SIDA vid insatsavtalets ingående endast bör kräva sådan projektinformation som kan anses nödvändig med hänsyn till ovannämnda syften för att därigenom motverka överflödigt information från mottagaren.

Den centrala och principiellt viktiga frågan är i vilken utsträckning eller på vilket sätt SIDA bör och kan ingripa om avtalade rapporter inte inkommer eller är ofullständiga. RRV har i revisionsrapporten "SIDA i Tanzania" funnit att det framförallt i rapporteringen från vissa svenskstödda projekt/program föreligger stora brister, varför RRV här ytterligare preciserar sin uppfattning om de svenska kraven på rapportering.

Vid insatsavtalets ingående kan SIDA formulera sina krav på rapportering så att de ger möjligheter att dels under projektets gång göra omprövningar av insatsens inriktning, dels inför avtalsförlängning fatta ett välunderbyggt beslut.

De svenska kraven bör därvid i största möjliga utsträckning anpassas efter mottagarens egna behov så att eventuellt nödvändiga omarbetningar görs av BK. Eftersom mottagarens behov av rapportering normalt är betydligt mer omfattande än vad som är nödvändigt för att ge SIDA en tillfredsställande insikt, brukar avtalsklausuler om mottagarens rapporteringskyldighet heller inte vara några problem vid insatsavtalets ingående. Det är emellertid RRVs uppfattning att SIDA inte bara skall hålla noga på krav om rapporteringsklausuler utan också precisera vilken typ av information man behöver från projektet för att undvika att mottagaren levererar in uppgifter som är irrelevanta eller intetsägande för SIDAS ställningstaganden.

Under projektets genomförande har SIDA behov av löpande information om hur projektet utvecklas för att om nödvändigt göra omprövningar av insatsens inriktning. Eftersom det är mottagarlandets skyldighet enligt avtalet att förse SIDA med sådan information, uppkommer den principiellt viktiga frågan hur SIDA skall agera när uppenbart avtalsbrott föreligger vad gäller rapporteringen. Detta tar sig vanligen uttryck i att rapporter helt saknas, inte inkommer i rätt tid, är otillfredsställande eller otillräckligt ifyllda etc. SIDA ställs här inför en rad handlingsalternativ, som varierar med avtalsbrottets omfattning. Vi bortser här ifrån sådana brister som normalt bör kunna rättas till genom SIDAS påpekanden och uppmaningar. Den springande punkten är hur SIDA skall agera i det fall man kan konstatera att avtalsbrottet är av sådan omfattning, att SIDA inte har det nödvändiga informationsunderlaget från projektet för att över huvud ompröva insatsens inriktning.

Det är RRVs uppfattning att SIDA under denna fas bör vidtaga alla upptänkliga åtgärder för att intressera, stimulera, stödja och bistå mottagaren för att åstadkomma en förbättring i hans rapportering. I och för sig föreligger möjligheter för SIDA att häva avtalet och avbryta utbetalningarna till projektet, vilket emellertid förefaller väl drastiskt med hänsyn till mottagarlandets bristande kapacitet och vederbörlig respekt för att dess strävan att själva ta det fulla ansvaret för att ingångna avtal hålls.

Vid en eventuell avtalsförlängning har SIDA behov av kvalificerad information om projektets resultat under den gångna avtalsperioden för att kunna fatta ett välgrundat beslut. Om avtalsbrott då fortfarande föreligger och kan anses vara av den omfattningen att den befintliga informationen inte ger SIDA möjligheter till resultatanalys av projektet, har SIDA inget underlag för att fatta beslut om avtalsförlängning.

En möjlig handlingsprincip är då att genomgående betrakta avtalsbrott som tillräckligt skäl för att vägra förlängning. Enligt RRVs mening är det emellertid inte rimligt att strikt upprätthålla en sådan princip. I detta läge bör SIDA i stället ställa strängare rapporteringskrav (expertbistånd, destinerat stöd till lokala institutioner, tillsätta speciella revisorer etc) i avtalet som villkor för en avtalsförlängning.

Om mottagaren inte godtar en sådan avtalsklausul, bör SIDA underställa Kungl Maj:t ärendet för beslut om fortsatt bistånd till projektet skall ges.

Om å andra sidan mottagaren vid en förlängning godtar att avtalsfästa ett sådant strängare villkor och att det efter en tid visar sig att fortsatt avtalsbrott föreligger, bör SIDA stoppa utbetalningarna och meddela mottagaren att ytterligare medel inte kommer att utbetalas förrän rapporteringen fungerar tillfredsställande.

Uppföljnings- och annan information kan och bör således främst utnyttjas som underlag för beslut om nya biståndsinsatser och om förlängning av redan ingångna insatsavtal. Att lägga relativt mindre vikt vid detaljerad information om projektutfall är emellertid inte liktydigt med att fästa liten vikt vid information om biståndets utfall, utan endast att annan utfalls- och bakgrundsinformation betonas starkare. Så länge biståndet destinerats med så pass hög detaljeringsgrad som till enskilda och ofta små projekt, kvarstår självklart ett behov av projektinformation för att bli kontrollera att avtal följs. Men i huvudsak gäller att rapporteringen bör vara av mer översiktlig karaktär och kan måhända ske med längre intervaller.

Det är troligt att man på SIDA har analyserat situationen likartat. I förslaget till det av SIDAs direktion 1971 fastställda resultatvärderingsprogrammet anges syftet med resultatvärderingen vara:

"att bistå mottagarländerna i deras uppföljning och utvärdering ... och därmed bidra till en effektivare förvaltning av pågående verksamhet och en verklighetsförankrad planering av nya utvecklingsprogram" (RRVs understrykningar). Ibland uttrycks detta som att resultatvärderingen skall vara "mottagarcentrerad" och inte "givarcentrerad". SIDA betraktar med andra ord i princip uppföljning och resultatvärdering som ett bland andra områden för svenskt bistånd. SIDAs uppgift skulle därvid vara att ge metod- och annan hjälp inom uppföljningsområdet.

RRV vill i detta sammanhang påpeka, att principiellt rimliga strävanden som att överlåta mer av resultatvärderingen inom projekt och program på mottagaren inte bör blandas samman med den uppföljning som är nödvändig för rena SIDA-beslut. SIDA:s utvärderingsansvar av det svenska biståndet rymmer enligt RRV:s mening betydligt mer än rapportering och redovisning av biståndsmedlens användning på olika projekt/program. För en tillfredsställande resultatredovisning måste SIDA rapportera om och utvärdera både de svenskstödda projekten och själva biståndets effekter. Det föreligger således ett behov att också följa upp vad just SIDA gör. Härvidlag kan tämligen detaljerad information om t ex personalbiståndet behöva nyttiggöras på ett mer meningsfullt sätt. Om arbetet på uppföljningens område i princip drivs som en biståndsgren bland andra, så måste även detta arbete följas upp och värderas. I den meningen måste således denna del av SIDA:s uppföljningsverksamhet vara givarcentrerad. Om vidare den löpande projektuppföljningen är svår att nyttiggöra, så är den slutliga värderingen av genomförda insatser/projekt mindre problematisk i detta hänseende. Den både kan och bör nyttiggöras. Emellertid är bristerna stora härvidlag. Genomgången av plandokumenterna på både insats- och land/sektornivån ger vid handen att hänvisningar till och argumentering utifrån tidigare erfarenheter är sparsamt förekommande.

Sammanfattningsvis vill RRV framhålla vikten av att SIDA:s resultatvärdering även innefattar en utvärdering av just SIDA:s roll i biståndssamarbetet vid sidan av utvärdering som en form av bistånd till mottagarlandet. SIDA:s resultatvärderingsprogram bör således enligt RRV:s mening omfatta såväl givar- som mottagarcentrerad utvärdering, vilket idag knappast kan sägas vara fallet.

7.3.2 Principiella synpunkter på planeringssystemet

Biståndsplaneringens roll uttrycks ofta ungefär så att den skall vara ett instrument för den lång- och kortsiktiga styrningen av biståndsanslagets successiva fördelning på mottagarländer och specifika ändamål inom dessa, fördelningen på resurslag samt valet av ekonomisk överlåtelseform. En sådan beskrivning är emellertid otillräcklig eftersom SIDA i praktiken inte enbart till- eller avstyrker inkomna ansökningar om bidrag till klart definierade ändamål. SIDA spelar en aktiv roll på flera sätt. Man initierar projekt/program, påverkar deras utformning genom planeringsmedverkan och har även på andra sätt ett policyinflytande på mottagaren. Dessa mera aktiva beslut - beslut om SIDA:s "linje" - bör också räknas till det fält som faller under planeringssystemets styrning. För det bilaterala biståndets del utgör dessa aktiva beslut för närvarande en lika framträdande del av SIDA:s verksamhet som den rena resursöverföringen till projekten/program. Sakanslagets slut-

liga fördelning är resultatet av förhandlingar mellan mottagarlandet och Sverige/SIDA. SIDAS biståndsplanering skulle därför i princip kunna bestå av två delar. För det första en planering som leder fram till val av förhandlingslinje gentemot mottagarlandet och som innefattar dels in-tern kapacitets- och kompetensöverbåganden, dels analyser av landets allmänna utvecklingsläge och -planering samt erfarenheterna av det hittillsvarande biståndet till landet. För det andra skulle biståndsplaneringen avse planering för verkställande av förhandlingsresultatet.

SIDAS system för biståndsplanering - som det redovisats ovan - är emellertid inte uppbyggt på detta sätt. Det avser sakanslagets successiva fördelning på definierade ändamål och är uppbyggt kring formella dokument som redovisar relativt få SIDA-beslut och grunderna för dem. De mest programmatiska dokumenten avser i stället att återspegla parternas gemensamma uppfattning, t ex biståndsprogram (med eller utan sektoranalyser), samarbetsavtal/samarbetsprogram, idé- och insats-PM. Antalet dokument förefaller dessutom vara alltför stort.

Biståndet skall enligt BPM bl a följa ur mottagarlandets egen planering och när väl en förhandling genomförts och ett avtal föreligger är villkoret också tillgodosett i formell mening. Nu kan inte SIDAS agerande vara, och är inte heller, en ren reflex av mottagarländernas planering. SIDA har ett handlingsutrymme och driver en "linje" som på ett helt annat sätt måste lyftas fram i planeringen. Det räcker alltså inte med planeringsdokument som återspeglar partsöverenskommelser.

Alldeles särskilt saknas en planering som syftar till att man får ett mera långsiktigt grepp över SIDAS kapacitet (sektorvis bl a) att genomföra traditionellt projekt/programstödande bistånd; dvs med planeringsmedverkan och personalbistånd. Resterande biståndsvolym kunde då fördelas på ett mer samlat och långsiktigt sätt och fördelas på återstående biståndsformer - multibi, rena varugåvor, budget- och valutastöd etc.

Samma resonemang är tillämpligt på uppföljningssidan. Det principförslag som lades fram 1971 skiljer inte tillräckligt klart mellan uppföljning av mottagarlandets projekt/program och uppföljning av SIDAS specifika verksamhet. Man tenderar att följa upp det förra (eller bidra till det) men inte det senare. Även om projektuppföljningen är viktig, är det också angeläget med en uppföljning av SIDAS verksamhet, som främst bör ta fasta på SIDAS bruk av sitt handlingsutrymme, t ex av planeringsmedverkan, personalbiståndet, bruket av bindningar av olika slag etc. För närvarande förekommer ingen uppföljning av detta slag. Däremot finns uppföljning på "siffersidan" i anknytning till insatsförteckningen.

Samordningen mellan land- och sektorperspektiven och land/ sektornivåns faktiska styrning över insatsnivån är principiellt viktiga och delvis sammanhängande problem. I ett viktigt avseende - biståndets förankring i mottagarlandets egna prioriteringar - måste land- och sektoraspekterna formellt sett vara samordnade eftersom de mest programmatiska land- och sektorvisa planeringsdokumenten enligt anvisningarna skall ge uttryck både för givarens och mottagarens uppfattning. Reellt sett är det likväl ett problem eftersom land/sektornivåplaneringens styrande inverkan på insatsnivåns beslut inte rimligen kan vara stor, utöver vad som följer av att landramar och allmän sektorinriktning anges. Ibland förefaller styrningen snarast verka i motsatt riktning och att land/sektornivåns dokument snarast ger en lägesbeskrivning av en tämligen självständig och kontinuerlig insatssonderande och -beredande process som i flertalet fall sköts inom sektorbyråerna.

Planeringssystemet bör innehålla betydligt mer av central och länderbaserad styrning än vad som nu är fallet. Idealet vore att en länderbyrå hade ansvaret för biståndets fördelning mellan och inom mottagarländerna och svarade för alla förhandlingar (även de om enskilda insatser) med mottagarländerna. Mellan länderbyrå och sektorbyrå skulle närmast råda en uppdragsgivare/konsult-relation. En annan tänkbar variant är att de ländervisa planeringsramarnas fördelning inom programländerna omhänderhades av en till varje huvudmottagarland kopplad länderbyrå med ansvar för att föra förhandlingarna. De tekniskt komplicerade insatserna som beslutats i samarbetsavtalet skulle då kunna beredas av sektorspecialister i samarbete med BK.

Textutdrag

(a) Mål för biståndet

Målet för biståndsgivningen är att höja de fattiga folkens levnadsnivå. Konkret innebär detta att avskaffa svälten och massfattigdomen, att eliminera de epidemiska sjukdomarna, att minska barnadödligheten och över huvud skapa möjligheter till drägliga levnadsvillkor. (Prop 1962:100)

Det är vanskligt att ange sociala och politiska mål för biståndsgivningen. Det är inte givet att de sociala och politiska system och principer till vilka vi ansluter oss är för alla u-länder ändamålsenliga eller uppnåeliga. Trots detta kan det vara rimligt att söka inrikta biståndsgivningen så att den, så långt man kan bedöma, medverkar till en samhällsutveckling i politiskt demokratisk och social utjämnande riktning. Det är inte i överensstämmelse vare sig med det svenska biståndets motiv eller med dess mål att det bidrar till att konservera en framstegsfientlig samhällsstruktur. (Prop 1962:100)

Målet för utvecklingsarbetet och för den biståndsgivning, som måste ingå däri, är en höjning av de fattiga folkens levnadsnivå. Detta innebär att åtgärder liksom hittills skall sättas in ägnade att motverka svälten och massfattigdomen, begränsa befolkningstillväxten, förbättra utbildningen och påskynda den ekonomiska utvecklingen. Samarbetet syftar till att genom impulser och bistånd utifrån stimulera de fattiga ländernas egna utvecklingsansträngningar. De skall bidra till social och ekonomisk utjämning och medverka till en samhällsutveckling i demokratisk riktning. (Prop 1968:101)

Det svenska utvecklingsarbetet med u-länderna kan - i anslutning till vad som sagts i prop 1962:100 och prop 1968:101 och i riksdagens uttalanden med anledning härav - sägas ha som mål att stödja de ansträngningar, som görs i u-länderna för att åstadkomma en utveckling där ekonomiska och sociala förändringar - däri inbegripet såväl strukturomvandling som social och ekonomisk tillväxt - leder till en höjning av de fattiga folkens levnadsnivå, ytterst syftande till en rättvis fördelning av världens resurser. (Prop 1970:1, bil 5)

Målet måste inbegripa en höjning av de fattiga folkens inkomstnivå. Detta självklara faktum får emellertid ej undanskymmas att utvecklingsprocessen är mycket mer än en ekonomisk fråga. (Prop 1972:1, bil 5)

- Biståndet syftar inte bara till en produktionsökning totalt utan till en ökning per invånare. (Prop 1962:100)

- Varje utvecklingsinsats bör syfta till en fortgående förbättring av den enskilda individens levnadsförhållanden. (SU 1970:84)

- Överbryggandet av ekonomiska och sociala klyftor är en nödvändig förutsättning för hög och stabil ekonomisk tillväxt. (SU 1970:84)

(b) Principer om biståndets länderinriktning

I det bilaterala utvecklingssamarbetet med u-länderna har Sverige sedan flera år tillämpat principen om koncentration till ett fåtal länder. I ett läge med begränsade administrativa resurser är länderkoncentration en nödvändighet.

Riksdagen konstaterade våren 1969 att ett fasthållande vid koncentrationsprincipen inte är liktydigt med en obetingad fastlåsningsprincip vid nuvarande ämnes- och länderkrets för det direkta biståndet. Även en viss utvidgning av verksamhetsområdet bedömdes kunna genomföras utan att därmed koncentrationsprincipens fördelar äventyras. För närvarande koncentreras det direkta biståndet till Botswana, Etiopien, Indien, Kenya, Lesotho, Pakistan, Sudan, Swaziland, Tanzania, Tunisien och Zambia. Urvalet av länder för direkt bistånd har gradvis förskjutits.

Den ledande principen, då tillfälle ges till en utvidgning eller förnyelse av den länderkrets till vilken det direkta biståndet koncentreras, och vid fördelningen av biståndet mellan dessa länder, bör vara att främja uppnåendet av det dubbla mål som uppställts för vårt utvecklingssamarbete med u-länderna. Det är därför naturligt att Sverige i första hand söker samarbeta med länder, vilkas regeringar i sin ekonomiska och sociala politik sträver efter att genomföra sådana strukturförändringar som skapar förutsättningar för en utveckling präglad av ekonomisk och social utjämning. Vid utbyggandet av vårt direkta bistånd bör vi därför gradvis åstadkomma en förskjutning, så att nya insatser i första hand kommer i fråga i sådana länder. (Prop 1970:1, bil 5).

Propositionen aktualiserar inte heller ett avbrytande av biståndssamarbetet med något av de nuvarande mottagarländerna. Utskottet utgår från att den svenska biståndspolitikens målsättningar är möjliga att uppnå i länder med olika politiska och ekonomiska system. (SU 1970:84)

När statsmakterna har att ta ställning till en utvidgning av mottagarkretsen för bilateralt bistånd, bör de främst välja länder som förenar fattigdomens och underutvecklingens behov med framstegsvilja och utvecklingskraft. Från allmän utjämningsynpunkt ställer det sig naturligt att utvälja särskilt fattiga länder som mottagare av svenskt bistånd, men detta innebär inte att sådant bistånd endast skall vara förbehållet de allra fattigaste länderna. En liknande tankegång synes SIDA:s styrelse i sin anslagsframställning ha velat ge uttryck åt. (SU 1970:84)

Riksdagen har tidigare förordat (SU 1969:82) att en pragmatisk handlingslinje därvid bör följas, så att biståndsmyndigheten till en början försöksvis engagerar sig i nya länder i samarbete med FN-organ som redan är verksamma där.

Det är emellertid angeläget att riksdagen i lämpliga former delges en helhetsbild av den planering som pågår för att, med tillämpning av de tidigare fastställda principerna, utvidga kretsen av länder som mottar svenskt bistånd. På grundval av en sådan redovisning av planeringen kommer riksdagen att kunna ta ställning till konkreta förslag om utvidgning av mottagarkretsen. (Uu 1971:2)

(c) Principer om biståndets sektorinriktning

Ämnesvalet för insatserna bestäms i första hand av mottagarländernas behov och efterfrågan och biståndsgivarnas möjligheter att möta dem. Vägledande för vår verksamhet är också planeringen inom de internationella organ vi samarbetar med. Vissa områden, som är eftersatta i andras biståndsarbete men som i vårt land bedöms som strategiska, har särskilt stötts och bör även framgent stödjas av Sverige. Därvid kan det även bli tal om att i viss mån söka påverka prioriteringen på mottagarsidan. Utvecklingssamarbetet innebär en ömsesidig påverkan i en anda av förståelse. Den svenska verksamheten för familjeplaneringens främjande har länge bedrivits mot majoritetens önskemål inom de internationella organisationerna, och tidvis har förekommit att bilateralt familjeplaneringssamarbete även inom mottagarlandet mött tveksamhet hos olika grupper. I sådana fall kan en svensk insats bli ett verksamt stöd åt progressiva krafter.

På liknande sätt kan annan verksamhet, t ex utbildning och annan aktivitet som syftar till kvinnans frigörelse, erbjudas från svensk sida i utvecklingssamarbete, där andra parten - eller internationella organ - kan ha svårt att helt på eget initiativ ge denna verksamhet högsta prioritet. Det synes naturligt att man från svensk sida i utvecklingssamarbetet söker befördra jordreformer, såsom förekommer inom ett jordbruksutvecklingsprojekt i Etiopien, eller kooperativa former för producent- och konsumentssamarbete såsom sker i flera länder. Utrymme kan beredas i biståndsarbetet för ansträngningar att befördra en enligt vår mening sund arbetsmarknadspolitik eller en human flyktingpolitik eller uppkomsten av folkliga organisationer, som kan bidra till en snabbare utveckling i demokratisk anda - allt inom ramen för vad mottagarparten är beredd att engagera sig för. (Prop 1968:101)

Av särskild betydelse är att biståndet på familjeplaneringsområdet inte är begränsat till vissa länder, i varje fall så länge något effektivt koordinerat och välrustat internationellt biståndsprogram härvidlag inte förverkligats. Självklart är också att vårt land liksom hittills efter förmåga bör lämna bistånd vid naturkatastrofer, till flyktingar och till offer för rasförtryck och krigshandlingar utan avseende på vilka länder det rör sig om. (SU 1968:128)

Industrialiseringsbistånd bör enligt utskottets uppfattning få en växande betydelse inom den bilaterala svenska biståndsverksamheten

Utgångspunkten på detta liksom på andra områden är dock - och måste vara - mottagarländernas egna behov och den prioritering de själva fastställt. (SU 1970:84)

De direkta svenska biståndsinsatserna har koncentrerats till ett begränsat antal huvudsektorer. I viss mån har denna ändamålskoncentration bestämts av våra möjligheter att ge kvalificerat bistånd på olika områden. I första hand är det emellertid den av mottagarländerna valda kursinriktningen som varit avgörande. Mot denna bakgrund kan en fortsatt kraftig satsning på utbildning, landsbygdsutveckling och livsmedelsförsörjning förutses. Även den omständigheten att en del ämnesområden inte uppmärksammas av andra givarländer och av internationella organisationer har påverkat sektorinriktningen av det svenska biståndet. Exempel på denna senare typ av biståndsinsatser är framför allt familjeplaneringen. (Prop 1971:1, bil 5)

(d) Principer om internationell samordning av biståndet

Samverkan mellan givarländerna och inom det enskilda givarlandet kan i många fall vara lämpligt. Dubbelarbete och mindre rationella insatser kan undvikas genom samråd och samordning. Det är ur effektivitetssynvinkel fördelaktigt att olika biståndsprogram koordineras. Svenska bilaterala insatser bör om möjligt anknytas till FN:s och fackorganens biståndsverksamhet. I den svenska biståndsgivningen bör samverkan med de övriga nordiska ländernas motsvarande insatser eftersträvas. (Prop 1962:100)

FN:s och Världsbankens platsrepresentanter i u-länderna spelar en betydelsefull roll som samordnare av internationellt bistånd till sina resp länder och områden. De utnyttjas i avsevärd utsträckning vid planeringen av direkta svenska biståndsinsatser. Sverige bör fullfölja sina ansträngningar att ytterligare stärka FN-representanternas ställning. (Prop 1968:101)

Särskilt genom Världsbankens försorg har på senare år vuxit fram ett system av konsultativa grupper och konsortier, som samordnar biståndsgivningen till enskilda mottagarländer. Vårt land drar i ökande grad fördel av detta samarbete, som leder till en bättre planering både i mottagarlandet och bland biståndsgivarna till landet eller området i fråga, och vi bör fortsätta att aktivt medverka i sådana organ, som berör för oss aktuella mottagarländerna. (Prop 1968:101)

Utskottet. Det är enligt utskottet angeläget att fullfölja ansträngningarna att ytterligare samordna och integrera det svenska biståndsprogrammet med den internationella biståndsgivningen och särskilt med de multilaterala organisationernas biståndsprogram.... Ett bevästande av den samordnande roll som FN:s biståndsprogramms platsrepresentanter spelar i u-länderna framstår i detta sammanhang som angeläget inte endast för FN-programmet självt utan även för det direkta utvecklingssamarbetet. De former för samfinansiering och s k multibistånd som vuxit fram under senare år har inneburit en intressant och löftesrik vidareutveckling av de traditionella biståndsformerna.

Utskottet utgår ifrån att alla de möjligheter som finns till ytterligare biståndssamordning också i fortsättningen tas till vara, i den mån samordningens syfte är till verkligt gagn för u-ländernas utveckling. (SU 1968:128)

(e) Principer om biståndets utformning (insatsstorlek, villkor, resursslag, finansieringsform) - - - - -

Då det svenska biståndsprogrammet successivt får större resurser, kan helt nya verksamhetsområden bli aktuella. Tillsvidare torde dock planeringen böra inriktas på i huvudsak de verksamhetsgrenar och områden, som i främst präglar programmet och där erfarenheter vunnits, så att inte effektiviteten sätts i fara genom splittring av krafterna. Större finansiella och personella resurser bör dock möjliggöra, att insatserna ges större dimensioner och därmed blir av mer avgörande betydelse i de länder, där de sätts in. (Prop 1968:101)

Avvägningen mellan program- och projektbistånd bör liksom hittills bestämmas av önskemålen från de olika länderna samt de resurser som Sverige har att erbjuda. I samband med biståndsanslagens ökning torde dock programbiståndet få ökad betydelse. Som SIDA framhåller kommer denna tendens nu att kunna förstärkas ytterligare genom länderprogrammeringen. Inom samarbetsprogrammets ram blir det naturligt att koncentrera huvuddelen av de svenska biståndsresurserna till ett fåtal omfattande programinsatser som under en följd av år stöder prioriterade verksamhetsområden i mottagarlandet. En sådan uppläggning av biståndet förbättrar också dess möjlighet att totalt integreras i mottagarlandets egen verksamhet. För biståndsgivaren är fördelarna med programbistånd att det har större flexibilitet och kan överföras snabbare än projektbistånd samt att det i regel kräver betydligt mindre administrativa resurser. Med hänsyn till att en betydande del av det svenska utvecklingssamarbetet hittills bedrivits som projektbistånd kan dock övergången till ökat programbistånd uppnås först på några års sikt. (Prop 1972:1, bil 5)

Även programbiståndet anknyter sålunda till klart identifierade behov inom vissa utvecklingssektorer. Programbiståndet är därmed i viss mån projektinriktat och det kan innehålla element av kunskapsöverföring lika väl som finansiella resursöverföringar. Den relativa kostnaden för personal och administration blir dock mindre, när insatserna koncentreras till större, i mottagarlandets verksamhet väl integrerade program. För att kunna tillgodose önskemål avseende programbistånd som innefattar element av kunskapsöverföring inom vissa sektorer krävs givetvis att de svenska biståndsmyndigheterna upprätthåller en särskild sakkunskap och beredskap för insatser inom sådana sektorer.

Utskottet ansluter sig, under åberopande av de av riksdagen tidigare godkända riktlinjerna för svenskt utvecklingsbistånd, till propositionens uttalande om övergång till ökat programbistånd. Utskottet förutsätter att riksdagen hålls orienterad om detta område och bereds tillfälle att ta ställning till viktigare frågor som därvid kan uppkomma. (Uu 1972:6)

Genomfört efter dessa riktlinjer och väl samstämt med mottagarnas utvecklingsplanering bör varubistånd även fortsättningsvis kunna spela en viktig roll i stödet till programländerna. Jag räknar därför med att ökade belopp kan komma att anslås för denna biståndsform. (Prop 1972:1, bil 5)

Omfattningen av svenska utvecklingsinsatser i form av varubistånd torde bli beroende av mottagarländernas behov och av den aktuella situationen inom svensk industri. Att fastställa någon viss andel för varubistånd inom det bilaterala biståndsanslaget synes inte ändamålsenligt, utan dess omfattning får bli resultatet av en sammanvägning av olika faktorer. Uppskattningsvis kan, enligt vad utskottet erfarit, varubiståndet: omfattning inom de växande biståndsanslagen komma att under de närmaste budgetåren ligga mellan 75 och 100 milj kr per budgetår.

Det finns anledning tillse att varubiståndet inte skadar mottagarländernas inhemska industri eller leder till försening i uppbyggnaden av en sådan. Gåvobistånd av varor från Sverige eller tillhandahållande av varor till världsmarknadspris för att tillgodose ett klart importbehov i mottagarländerna utgör inget avsteg från principen om det svenska biståndets obundenhet. Denna princip gäller krediter, och dess främsta syfte är att garantera att u-landets import skall kunna ske till bästa pris.

Varubistånd av den omfattning, som nu kan förutses, torde därmed få en fördelaktig effekt på sysselsättningen i Sverige, inte minst under lågkonjunkturer. Det bör nämligen vara möjligt att planera biståndet på sådant sätt att produktionen av varorna i största möjliga utsträckning förläggs till perioder av låg kapacitetsutnyttjande inom berörda svenska industrier. Ur mottagarländernas synvinkel är det angeläget med en långsiktighet i planeringen. Improviserade hänsynstaganden till sysselsättningsläget i Sverige torde därför knappast bli möjliga. (Uu 1972:6)

Avvägningen mellan gåva och kredit inom länderprogrammets ram får i första hand avgöras av landets allmänna ekonomiska läge och skuldsituation. Arten av de projekt eller program som erhåller stöd genom svenska insatser, liksom de resurser som insatserna består av, bör spela en underordnad roll. Inte heller synes insatsernas storlek böra vara avgörande för finansieringsformen. Starka skäl talar för en hög gåvoandel i samarbetsprogrammen för flertalet av mottagarländerna för det svenska biståndet. Likaså bör användningen av IDA-villkor för krediterna kunna ske i ökad omfattning.

I syfte att åstadkomma större likformighet mellan gåvo- resp kreditfinansierade insatser torde en översyn böra ske av de regler som nu gäller för upphandling, medelsöverföring till mottagaren m m.

Vissa gåvoinsatser har avtalats utan någon fast preciserad beloppsmässig begränsning av det svenska åtagandet, medan krediterna avsett på förhand bestämda belopp. Något skäl föreligger inte att behandla gåva och kredit olika i detta avseende; gåvoavtalen bör i fortsättningen liksom krediterna avse beloppsmässigt avgränsade svenska åtaganden.

Kungl Maj:t har, som nämnts, erhållit riksdagens bemyndigande att göra kreditåtaganden till ett belopp om tre och en halv gånger det löpande budgetårets anslag för kreditverksamhet jämte eventuell ingående ointecknad reservation. Dessa åtaganden får periodiseras över högst fyra budgetår inklusive det år under vilket avtal ingås.

Syftet med denna fullmakt är att ge Kungl Maj:t möjlighet att bättre utnyttja anslaget för långsiktiga åtaganden samtidigt som riksdagen erhåller garanti för att ingångna åtaganden alltid skulle kunna infrias från svensk sida vid oförändrad medelsanvisning under ytterligare två å tre budgetår. Fullmakten har utnyttjats i den utsträckning som SIDA:s kapacitet att arbeta fram nya insatsförslag medgett. Såsom SIDA framhåller i sina anslagsäskanden kräver emellertid flertalet av de projekt och program som erbjuder sig till finansiering i mottagarländerna fem till sex år för att slutföras. Det nuvarande systemet har därför lett till att betydande reservationer samlats under anslaget. Vid utgången av budgetåret 1970/71 uppgick kreditreservationerna till ca 373 milj kr. Med en utsträckning i tiden av riksdagens fullmakt skulle en närmare anslutning till de faktiska utbetalningarna kunna åstadkommas och därmed ett snabbare nyttiggörande av de anvisade resurserna. Jag förordar därför att fullmakten utsträcks till att gälla över fem framföriggande budgetår samt att de samlade åtagandena - förutom ingående ointecknad reservation - får uppgå till högst fyra gånger anslaget för det löpande budgetåret. Dessa principer bör gälla såväl gåvor som krediter.

Vid genomförande av de nämnda förslagen kommer behovet av skilda system för budgetering och programmering av kredit- resp gåvoinsatser att bortfalla. Medlen under anslaget synes därför fr o m nästa budgetår böra vara tillgängliga för gåvor eller krediter i den utsträckning som befinns ändamålsenligt med hänsyn till genomförandet av samarbetsprogrammen. (Prop 1972:1, bil 5)

(g) Principer om att biståndet underordnas mottagarens
behov -----

För att biståndet skall få god effekt måste dess utformning och inriktning baseras på kunskap om det mottagande landets behov och förutsättningar, om utvecklingsproblematiken och biståndsmetodiken. Denna kunskap är som tidigare nämnts ännu otillräcklig och bör alltså förbättras. Delvis förutsätter detta forskning, delvis är det i första hand en fråga om att skapa resurser för insamling och sammanställning av de upplysningar som i växande omfattning finnes tillgängliga rörande u-länderna och deras läge samt biståndsgivningen och dess verkningar. Gynnsamma betingelser för forskning och dokumentation är således betydelsefulla för en framgångsrik biståndsverksamhet.

Ännu viktigare än givarlandets biståndsplanering är givetvis mottagarlandets utvecklingsplanering. Biståndet bör såvitt möjligt infogas i ett allmänt utvecklingsprogram för mottagarlandet - eller till en början avse medverkan i utarbetandet av ett sådant program. (Prop 1962:100)

Efter hand har karaktären hos det tekniska biståndet förändrats. Ansträngningar har gjorts att snabbare och fullständigare integrera biståndsprojekten i mottagarländernas förvaltningsmässiga och ekonomisk-sociala struktur. Stor vikt har lagts vid att den kunskapsöverförande verksamhet, som under senare år planerats, från början väl inpassas i mottagarlandet. Biståndsinsatserna uppfattas allt mindre som svenska modellprojekt utan som bidrag - personella och finansiella - till en verksamhet för vilken u-landets regering allifrån början har det huvudsakliga ansvaret. (Prop 1968:101)

Det är angeläget att biståndsåtgärder utformas i nära samverkan med mottagarlandet, så att verksamhetens karaktär av ömsesidigt samarbete snarare än ensidig hjälp understryks. Man bör från början syfta till verksamhet, som är väl integrerad i mottagarlandet. Det hör till biståndsplaneringens viktigaste uppgifter att i varje enskilt fall avgöra vilka slag av insatser som erfordras, t ex kunskapsöverföring eller kapitalöverföring, och vilka resurser som skall ställas till förfogande för att största utvecklingseffekt skall uppnås - personal, studiemöjligheter, materiella gåvor, bidragsgivning eller finansiella krediter. Så långt som möjligt bör man kombinera de olika biståndsmedlen så att de samverkar inom ramen för ett system av åtgärder. (Prop 1968:101)

Biståndsgivningen bör i främsta rummet avse stöd - genom personal, leveranser av utrustning och bidrag - till verksamhet, som från början är mottagarlandets egen. (Prop 1968:101)

De sektorala intressernas nuvarande starka styrning av biståndet bör därför bringas att upphöra och en reell länderprogrammering genomföras, vilket bl a förutsätter att mottagarländernas utvecklingsplaner och egna prioriteringar otvetydigt utgör utgångspunkten för FN-systemets biståndsinsatser. För att åstadkomma detta bör bl a ökat ansvar läggas på UNDPs lokala ombud eller fältrepresentation i mottagarländerna och programmeringen tidsmässigt anknytas till långtidsplaneringen i de enskilda länderna. (SU 1970:84)

Inom biståndsverksamheten måste alltså som ledande princip gälla att initiativen till olika biståndsinsatser skall komma från u-länderna själva. Deras egna prioriteringar av projekt, varor o s v måste vara de avvägande vid valet av olika biståndsinsatser. (SU 1970:84)

Länderprogrammen för svenskt bistånd skall självfallet utformas i anslutning till mottagarlandets egen planering och med hänsyn till varje lands särskilda behov. Detta överensstämmer med den s k Jacksonutredningens huvudtanke enligt vilken mottagarlandets långtidsplan skall vara styrande för FN-organens eller olika givarländers bistånd. (Prop 1971:1, bil 5)

En effektiv samordning av biståndsinsatserna i syfte att underlätta u-landets planering är således önskvärd för att stödja mottagarländernas egna strävanden mot ekonomisk och social utveckling och utjämning. Samordningen får inte utnyttjas för att styra ländernas ekonomiska och politiska målsättningar och prioriteringar. Det är angeläget att mottagarländerna spelar en ledande roll i samordningsarbetet. (Prop 1972:1)

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 samsarbetsprogram omfatta Sveriges totala bilaterala utvecklingssamarbete med länderna ifråga. Däri skall således ingå även samfinansieringar med IDA och s k multibiprojekt som genomförs av FNs fackorgan. Detta förutsätter i vissa fall en omläggning av sättet för insatsernas programmering. I samtliga fall bör regeln vara att Sverige bidrar med resurser till projekt eller program där u-landet självt har det fulla ansvaret för genomförandet. Jag räknar med att enighet skall kunna uppnås med samtliga större mottagarländer (programländer) om samsarbetsprogram före utgången av budgetåret 1971/72.

Länderprogrammeringen ger ökad långsiktighet åt Sveriges direkta utvecklingssamarbete med en rad länder. Förekomsten av fasta ramar och riktlinjer för samsarbetet skapar också förutsättningar för en effektivisering av resursöverföringen. Många moment i samsarbetet - från insatsförberedelser till

avtalsutformning och utbetalningar - kommer att kunna standardiseras och förenklas. Samarbetets karaktär gör det också möjligt och angeläget för biståndsgivaren att i växande utsträckning lämna den detaljerade kontrollen och uppföljningen av den biståndsfinansierade verksamheten åt mottagarlandets egna organ. (Prop 1972:1, bil 5)

Nettoutgifter (mkr)

	tom 65/66	66/67	67/68	68/69	69/70	70/71	71/72
<u>I. SIDA-ADM BISTÅND</u>							
Länderdestin.							
Gåvor	97.7	70.1	63.1	90.4	90.9	100.5	137.5
Krediter	16.1	18.1	26.5	22.4	42.6	81.4	75.4
TOTALT	113.8	88.2	89.6	112.8	133.5	181.9	212.9
<u>II. SIDA-DEL BISTÅND</u>							
<u>A. INTERN ORGAN</u>							
Länderdestin							
Gåvor	1.7	1.6	1.8	7.0	18.9	23.7	87.1
Krediter	1.2	0.8	12.3	61.6	47.5	59.4	23.5
Ej länderdestin							
Gåvor	42.3	18.8	31.1	45.3	50.2	58.9	77.0
Summa int org	45.2	21.2	45.2	113.9	116.6	142.0	187.6
<u>B. ANDRA ORGAN</u>							
Länderdestin							
Gåvor	5.3	16.6	11.0	31.1	47.2	66.3	58.5
Ej länderdestin							
Gåvor	0.3	0.4	0.3	2.0	2.2	2.5	3.6
Summa andra org	5.6	17.0	11.3	33.1	49.4	68.8	62.1
Gåvor	49.5	37.3	44.2	85.5	118.5	151.5	226.2
Krediter	1.2	0.8	12.3	61.6	47.5	59.4	23.5
TOTALT	50.7	38.1	56.6	147.1	166.0	210.9	249.7
<u>III. ÖVRIGT</u>							
Biståndskontor	0.8	1.1	1.6	3.2	5.0	6.4	8.3
Insatsförb. (exkl mindre ins)	4.7	1.0	0.8	1.2	2.7	1.2	5.0
TOTALT	5.5	2.1	2.4	4.4	7.7	7.6	13.3
Gåvor	152.7	109.5	109.7	180.2	217.1	259.6	377.0
Krediter	17.3	18.9	38.8	84.0	90.1	140.8	98.9
SIDA TOTALT	170.0	128.4	148.5	264.2	307.2	400.4	475.9
VB 1971/72	170.0	128.4	148.5	264.1	307.2	400.4	476.2

Nettoutgifter (tkr)

		tom						
		65/66	66/67	67/68	68/69	69/70	70/71	71/72
I. SIDA-ADMINISTRERAT								
<u>BISTAND</u>								
-länderdestinerat								
Botswana	G	-	372	300	1510	308	525	1097
Cuba	G	-	-	-	-	-	1055	10
DRV	G	-	-	-	-	-	-	2164
Etiopien	G	21631	14193	19678	30301	27113	26319	32689
Indien	G	15296	20582	6629	21474	15450	13917	7090
	K	-	1262	3749	7076	19429	54617	25502
Kenya	G	208	118	14	304	1367	3461	5593
	K	-	-	-	-	420	634	3761
Pakistan	G	27884	16176	17032	21532	27079	30180	38458
Tanzania	G	11750	7997	7151	7154	8414	10896	24278
	K	5851	4379	1419	8551	15533	15426	24189
Tunisien	G	5603	3897	1928	1408	2028	2264	3119
	K	3824	-	-	4795	6668	100	4900
Bambia	G	346	657	1079	997	1540	2866	4062
Sudan	K	1992	7293	16123	1955	510	5435	6842
Turkiet	K	4400	5200	5200	35	7	5207	10207
Övr. länder	G	14985	6059	9254	5698	7636	9031	18959
TOTALT	G	97703	70051	63065	90378	90935	100514	137519
	K	16067	18134	26491	22412	42567	81419	75401
SUMMA		113770	88185	89556	112790	133502	181933	212920
III. ÖVRIGT								
<u>A. BISTÅNDSKONTOR</u>								
Botswana		-	-	-	-	-	-	239
Etiopien		179	600	635	1038	1680	1729	1649
Indien		-	-	-	-	-	-	248
Kenya		-	-	-	315	570	1060	1387
Pakistan		284	247	355	560	617	1034	648
Tanzania		-	-	340	409	760	1172	1813
Tunisien		297	280	278	368	465	564	840
Zambia		-	-	-	462	705	576	1230
FAO-BOM		-	-	-	-	160	223	254
TOTALT		760	1127	1608	3152	4957	6358	8308
<u>B. INSATSFÖRB</u> (exkl mindre ins)								
TOTALT		4716	998	781	1202	2699	1225	5024

Nettoutgifter (tkr)

			tom						
			65/66	66/67	67/68	68/69	69/70	70/71	71/72
<u>II. SIDA-DELEGERAT BISTÄND</u>									
<u>A. INT. ORGANISATIONER</u>									
<u>-Länderdestinerat</u>									
	Botswana	G	-	232	565	1220	238	2502	2180
	Brasilien	K	-	-	-	7770	-	7766	5065
	Cuba	G	-	-	-	-	85	1387	4321
	Etiopien	K	-	-	-	5277	14952	9599	437
	Indien	G	-	-	-	249	122	154	26226
	Kenya	G	-	-	-	-	307	433	150
		K	-	-	-	4000	274	2007	4767
	Pakistan	G	4	-	-	10	416	3094	36000
		K	1208	812	12327	31015	14736	5042	-
	Tanzania	G	913	-	10	332	1786	412	842
		K	-	-	-	13529	12102	21954	12461
	Tunisien	G	260	-	-	170	8864	9266	8914
		K	-	-	-	-	5439	7923	-
	Zambia	G	-	-	-	528	764	956	1136
	Östafrika	K	-	-	-	-	27	5132	775
	Övr. länder	G	506	1321	1264	4506	6279	5512	7304
	TOTALT	G	1683	1553	1839	7015	18881	23716	87073
		K	1208	812	12327	61591	47530	59423	23505
	SUMMA		2891	2365	14166	68606	66411	83139	110578
<u>-Ej länderdestinerat</u>									
	Bitr experter		8895	5009	6553	7344	9000	8799	8395
(UNRWA, UNHCR)	Hum bistånd		9089	601	10411	16263	17369	19537	8726
	Stip o kursv		15198	7538	7520	9111	11271	9722	11751
(ITC)	Exportfr bist		-	-	182	1938	2057	1041	1153
(UNFPA, IPPF, UNICEF)	Hälsov o fp		1500	1542	2403	8792	7974	15639	39179
(FAO)	Landsb utv		627	51	1004	156	326	573	2156
(ILO, HEP, UNRISD)	Undervisn		6658	3882	2824	1669	1951	2334	1417
(ECA, ISVS, WMO)	Förv bistånd		265	48	10	28	61	328	500
(RK, UNSDRI, WHO)	Katastrofbist		-	80	80	-	125	889	3750
(IAEA, UNCTAD)	Vatten o kraft		19	-	-	-	67	85	-
(BCAPE)	Industri		-	-	87	26	3	-	-
	TOTALT	G	42251	18751	31074	45327	50204	58947	77027
<u>B. ANDRA ORGANISATIONER</u>									
<u>-Länderdestinerat</u>									
(RK)	Indien		-	-	-	-	100	10550	29880
(Karo, HS, Danida Ups)	Kenya		3154	13379	6206	10272	11734	11943	9852
(Svalöv, RK)	Pakistan		-	-	-	-	96	110	3900
(KF Finl)	Tanzania		-	-	-	-	3741	2215	4159
(RK)	Vietnam		100	50	119	2000	17000	27500	27582
(Ensk org)	Mindre ins		1397	2018	3835	4466	7295	4991	3144
(RK m fl)	Övr länder		618	1133	864	14374	7194	9011	-
	TOTALT	G	5269	16580	11024	31112	47160	66270	58517
<u>-Ej länderdestinerat</u>									
	Enskilda org		324	405	300	276	928	796	2339
	Karolinska inst		-	-	-	885	577	947	541
	Uppsala univ		-	-	-	863	726	791	709
	TOTALT	G	324	405	300	2024	2231	2534	3589

LÄNDERDESTIN.

	tom											
	65/66	66/67	67/68	68/69	69/70	70/71	71/72	72/73	73/74	74/75		
GRUPP I											Anslagsbelastning enl insatsförteckning	
Botswana	-	0.6	1.8	2.7	0.6	3.0	3.4	16.0	27.0	37.0		
Cuba	-	-	-	-	0.1	2.6	4.3	24.0	41.0	49.0		
Dem. rep. Vietnam	0.1	0.1	0.1	2.0	17.0	27.8	30.6	90.0	100.0	130.0		
Etiopien	22.0	14.6	20.0	36.5	43.4	36.8	33.5	33.0	35.0	29.0		
Indien	17.6	22.4	11.9	31.1	38.0	80.9	69.7	115.0	129.0	172.0		
Kenya	3.7	13.5	6.2	14.8	15.4	18.9	24.8	52.0	75.0	66.0		
Pakistan	29.4	17.3	29.4	52.6	42.7	38.8	78.6	71.0	72.0	72.0		
Tanzania	19.5	14.0	10.1	31.4	44.9	51.9	67.8	92.0	176.0	153.0		
Tunisien	10.1	4.0	2.0	6.4	23.0	19.6	17.6	19.0	47.0	47.0		
Zambia	0.5	0.7	1.1	1.7	2.3	3.9	5.3	13.0	27.0	25.0		
TOTALT	102.9	87.2	82.6	179.2	227.4	284.2	335.6	525.0	729.0	780.0		
	(82%)	(80%)	(72%)	(84%)	(91%)	(86%)	(87%)	(89%)	(89%)			
GRUPP II												
Afghanistan	0.1	1.2	-	2.9	2.7	1.0	3.9					
Brasilien	-	-	-	7.8	-	7.8	5.1					
Ceylon	3.2	1.7	1.0	0.7	0.7	1.1	9.2					
Chile	-	-	-	-	-	-	1.6					
Lesotho	-	0.1	1.3	1.6	0.5	0.8	0.9					
Liberia	6.5	1.0	0.9	0.9	0.9	0.9	0.8					
Malaysia	-	-	0.6	0.5	0.4	1.8	0.6					
Sudan	2.2	7.3	16.1	2.3	0.5	5.4	6.8					
Swaziland	-	0.6	0.2	0.5	0.1	1.3	4.0					
Sydkorea	-	1.9	4.2	1.4	2.9	2.6	2.1					
Turkiet	4.4	5.3	5.7	-	1.9	6.6	10.3					
Östafrika	-	-	-	0.4	-	5.3	1.0					
TOTALT	16.4	19.1	30.0	19.0	10.6	34.6	46.3	61.0	94.0			
	(13%)	(18%)	(26%)	(9%)	(4%)	(10%)	(12%)					
GRUPP III												
ÖVRIGA LÄNDER												
TOTALT	6.0	1.9	2.7	15.3	11.0	12.7	3.0					
	(5%)	(2%)	(2%)	(7%)	(5%)	(4%)	(1%)					
GRAND TOTAL	125.3	108.2	115.3	213.5	249.0	331.5	384.9	586.0	823.0			
<u>EJ LÄNDERDEST.</u>												
Bitr. experter	8.9	5.0	6.6	7.3	9.0	8.8	8.4					
Befrielseför.	-	-	-	4.1	4.8	5.7	8.7					
Flyktingbist.	9.1	0.6	10.4	12.2	12.6	13.8	-					
Kursverksamh.	15.2	7.5	7.5	9.1	11.3	9.7	11.8					
Hälsa o sjukv.	1.5	1.5	2.4	10.5	9.3	17.4	40.4					
Övr. sektorstöd	9.2	4.6	4.7	4.1	6.3	7.2	13.6					
TOTALT	43.9	19.2	31.6	47.3	53.3	62.6	82.9	153.0	170.0			
BISTÅND OM SIDA	169.2	127.4	146.9	260.8	302.3	394.1	467.8	739.0	973.0			

PAKISTAN-BANGLADESH

INSATSENS BENÄMNING	ADM	AVTALAT BELOPP	UTBETALAT BELOPP (mkr)							AMH
			65/66	66/67	67/68	68/69	69/70	70/71	71/72	
Familjeplan	SIDA	49,9	3,1	7,8	8,0	9,1	8,2	4,8	0,6	
Insemination	"	0,3				0,3				
Handelspödsel	"	51,6				12,9	17,2	7,1		
Oljevärter	"	0,2				0,1	0,1			
GUJRAT-Yrkessk	"	9,0	1,8	3,0	1,8	1,4	1,5	1,5	0,4	
KAPTAI-Yrkessk	"	2,0	1,1	1,2	1,1	1,1	0,9	0,3		
LANDHI-Yrkessk	"	2,0	0,8	0,9	0,2		0,1			
LAHORE-Tekn. inst	"	2,2				1,3	1,0	1,0	0,4	
Skolboktapper	"	23,0	3,2	3,0	3,2	3,6	0,9	4,8		
Bussar	"	8,9			2,2	5,5	0,4			
Telekommunik	"	8,5	0,1	0,4	0,6	0,8	0,8	0,6	1,7	1,1
Fiskebåtar	"	0,2		0,2						
Återuppbyggn	"	2,7							2,7	
"	"	70,0								70,0
"	"	25,0							25,0	
Katastrofhjälp	"	38,6							38,6	
Mindre insats	"	1,4	0,3	0,1	0,1	0,1	0,4	0,4		
Rörbrunnar	IDA	31,5					5,0			4,8
Jordbruk	"	26,0				23,6	2,4			
Silos	"	25,0	1,2	0,8	8,0	6,5	8,5			1,2
Yatten o avlopp	"	2,1			4,3	0,8	3,9			
Regionpl. inst	FK	0,1					0,1			
Katastrofhjälp	RK	3,0					2,5	0,5		
Exportfr. bist	ITC	1,7					0,4	0,5	0,3	0,1
Alfabetisering	FM	0,8							0,2	
Familjeplan	IPPF	0,5							0,5	
TOTALT			11,6	17,4	29,5	52,5	43,0	38,8	78,6	77,6

BOTSWANA

INSATSENS BENÄMNING	ADM	AVTALAT BELOPP	UTBETALAT BELOPP (mkr)							AMH
			65/66	66/67	67/68	68/69	69/70	70/71	71/72	
SHASI-Sekundär	SIDA	2,4		0,4		1,0	0,3	0,2	0,2	0,2
MADIBA-Sekundär	"	2,3							0,5	0,7
Bibliotek	"	1,9								0,4
KANYE-Yatten	"	1,1							0,4	0,7
Stipendiat	"	1,9								0,6
Kontraktanst	"	25,6								2,2
Fredskår	"	3,6								0,3
Mindre insats	"	1,1			1,0				0,1	
Handelspödsel	FAO	2,5					0,1	0,7		0,4
Hushållsund	"	0,1					0,1			
Hydrolog. und	"	3,0				0,5		1,0	1,5	0,6
GABORONE-Utv C	ILO	1,2						0,8	0,4	
Yrkessutb C	"	6,2							0,1	3,2
Utv. verksamhet	UNESCO	2,4		0,2	0,6	0,7				
VBLS-Univ	UNDP	0,5			0,3	0,5		0,3		
Boskapsuppfödn	IBRD	8,0								0,9
Vagnar	IDA	20,5								4,0
Exportfr. bist	ITC	0,4							0,2	0,2
TOTALT			0,6	1,9	2,7	0,5	3,0	3,4	14,2	

CUBA

INSATSENS BENÄMNING	ADM	AVTALAT BELOPP	UTBETALAT BELOPP (mkr)							ANM	
			65/66	66/67	67/68	68/69	69/70	70/71	71/72		72/73
Familjeplan	SIDA	1,8							1,0		
Sjukhusutr	"	45,0									14,0
Skärbildsutr	"	0,1							0,1		
Mindre insats	"	0,2							0,2		
RANCHO BOYEROS	UNESCO	14,0								1,0	0,2
SANTA CLARA	"	11,2							1,2	2,7	1,0
Exportfr. bist	ITC	4,1						0,1	0,2	0,7	1,0
TOTALT								0,1	2,7	4,4	18,0

DEM REP VIETNAM

INSATSENS BENÄMNING	ADM	AVTALAT BELOPP	UTBETALAT BELOPP (mkr)							ANM	
			65/66	66/67	67/68	68/69	69/70	70/71	71/72		72/73
Familjeplan	SIDA	6,0								2,2	
Skogsindustri	"	0,5							0,3	1,7	
Humanitär	"	50,0	0,1	0,1	0,1	2,0	17,0	27,5	27,6	25,0	
Skogsutb	"	0,2							0,2		
TOTALT			0,1	0,1	0,1	2,0	17,0	27,8	31,7	25,0	

ETIOPIEN

INSATSENS BENÄMNING	ADM	AVTALAT BELOPP	UTBETALAT BELOPP (mkr)							ANM	
			65/66	66/67	67/68	68/69	69/70	70/71	71/72		72/73
ENI	SIDA	54,5	1,7	2,1	2,1	2,4	2,9	2,2	2,2	3,9	
FMPD	"	9,8	0,5	2,0	1,4	1,1	1,6	1,4	1,2	0,8	
HCP	"	17,2	0,6	0,7	0,4	1,4	2,5	1,5	1,6	1,5	
CADU	"	54,4	0,4	1,5	6,1	9,8	6,5	7,7	9,9	8,1	
EPID	"	12,5						0,9	2,7	3,8	
ESBU	"	50,7	1,8	2,6	5,3	9,5	7,6	7,7	10,1	11,8	
ESIBT-CTSC	"	14,6	2,2	2,6	2,7	2,7	2,4	1,2	1,0	0,6	
ESPC	"	1,2	0,7	0,5							
ARUSSI-Hälsa	"	0,1						0,1			
Papper	"	2,0				1,3			0,6		
Koleravaccin	"	0,2						0,2			
BACHO JERE-Väg	"	0,4							0,1	0,3	
ASELLA-Yatten	"	0,8				0,5	0,3				
Familjeplan	"	8,4		0,3	0,2	0,7	1,7	1,8	1,9	1,7	
Fredskår	"	10,1		1,9	1,4	0,9	1,6	1,5	1,3	1,4	
Mindre insats	"	1,2	0,3	0,2		0,2	0,3	0,2	0,1		
Vägnprojekt	IDA	30,0				5,3	10,0	7,4		6,0	
Telekommunik	IBRD	23,5					5,0	2,2	0,4	10,0	
Exportfr. bist	ITC	3,2								0,1	
BACHO-Jord	EPS	0,5	0,1	0,2		0,2					
ANASSA	PM	0,1		0,1							
ADDIS-Skolor	BV	1,6			0,3	0,4	0,4	0,4	0,1		
Leprosjukhus	ALERT	0,6				0,1	0,5				
MGH-Klinik	RB	0,6					0,2	0,3	0,1		
Gräshoppstek	FAO	0,1							0,1		
TOTALT			8,3	14,7	19,9	36,5	43,5	36,7	33,4	50,0	

KENYA

INSATSENS BENÄMNING	ADM	AVTALAT BELOPP	UTBETALAT BELOPP (mkr)							ANN
			65/66	66/67	67/68	68/69	69/70	70/71	71/72	
Familjeplan	SIDA	3.1					0.2	1.0	0.6	
Sekreterarskol	"	13.4							0.7	5.3
Vatten försörjning	"	20.0					0.4	0.6	3.8	6.0
"	"	18.3								8.5
Kontraktstjänst	"	0.5							0.1	0.2
"	"	20.6						0.4	0.4	1.2
"	"	2.4	0.2	0.1			0.1	0.2	0.3	0.3
"	"	4.4				0.2	0.1	0.2	0.5	0.7
"	"	12.1					0.4	0.9	1.0	1.9
Fredskår	"	4.2				0.1	0.5	0.8	1.5	2.3
Mindre insats	"	2.7				0.3	1.3	0.4	0.7	
MICORI-Lant	FAD	9.0					0.3	0.4	0.5	1.5
Markvård	"	0.1						0.1		
Sekreterarutb	ILO	0.3	0.3							
Boskap	IDA	19.0				4.0	0.3	2.0		4.9
KAMBURU-kraft	IBRD	31.5							4.8	12.8
Vägar	IDA	31.0								14.0
Export fr bist	ITC	0.4							0.2	0.2
ALP-Husdjur	SIS	27.0	0.2	1.7	2.3	3.0	3.0	2.8	2.3	4.3
Radioterapi	KARO	0.8						0.4	0.3	0.2
NKP-samarbete	Danida	13.0	0.2	0.8	0.7	3.9	2.7	3.4	2.2	
"	"	13.0								2.9
KSTC-lärarutb	Unesala	60.0	1.3 ⁵	10.8	3.3	3.4	6.1	5.4	5.1	4.4
TOTALT			2.2	13.4	6.3	14.9	15.4	19.0	25.0	71.6

TUNISIEN

INSATSENS BENÄMNING	ADM	AVTALAT BELOPP	UTBETALAT BELOPP (mkr)							ANN
			65/66	66/67	67/68	68/69	69/70	70/71	71/72	
KELBIA-Vård C	SIDA	6.5	0.6	1.3	0.8	0.6	0.8	0.9	0.3	
Komm rådgivare	"	0.7			0.2	0.1	0.2	0.2	0.1	
Cytologi	"	0.4						0.3	0.2	
KELBIA-Fiskek	"	14.4	0.8	1.4	0.8	0.6	0.6	0.7	0.7	1.2
Teleskola	"	0.9								0.7
Arbetsrådgiv	"	0.4					0.1	0.1	0.1	0.2
Katastrofbihlp	"	0.4					0.4			
Fiskehamn	"	12.0	1.4				2.2			
Vatten o avlopp	"	2.0	0.3	1.2	0.2	0.1				1.3
lysölsättning	"	0.2								0.2
Industrifinans	"	45.0				4.8	4.5	0.1	4.9	15.1
LOUSSE-återupp	"	2.0							1.6	0.4
Kontraktstjänst	"	0.5							0.1	0.4
Fredskår	"	0.3						0.1	0.1	0.1
Mindre ins	"	1.1	0.2	0.1				0.1	0.7	
Barnmat	UNESCO	4.2							2.9	1.0
Olivodling	FAO	0.6				0.1		0.6		
Skogsodling	"	9.2						0.2	2.4	3.3
Kvinnoutb	ILO	4.0						1.7	0.3	1.0
Sekundärskola	UNESCO	19.7	0.3				8.4	6.5	3.1	0.6
Väderstationer	WMO	0.2				0.1	0.1			
Vattenförsörjning	IBRD	44.5					5.4	7.9		13.1
Exportfr bist	ITC	3.1					0.4	0.3	0.2	1.0
Yrkeskola	ORT	0.3								
TOTALT			3.9	4.0	2.0	6.4	23.1	19.7	17.7	39.6

IN DIEN

INSÄTTENS BENÄMNING	ADM	AVTALAT BELOPP	UTBETALAT BELOPP (mkr)								ANN
			65/66	66/67	67/68	68/69	69/70	70/71	71/72	72/73	
Familjevård	SIDA	17,0				5,2	3,8	2,0	1,3	4,9	
Handelsrådgivning	"	51,8		9,2		12,9	10,2	11,9			
Träklare	"	3,9		0,1	2,4	1,2					
Spannmålslag	"	1,9	0,2	1,0	0,7						
Livsmedel	"	3,2	3,2								
Silos	"	26,0									3,0
Papperstekn inst	"	3,0	1,3	0,8	0,4	0,4	0,1				
Skolboksapparat	"	24,0	7,7	8,7	3,0	1,7					
"	"	24,5									
Varuimport II	"	24,0		1,3	3,7	7,1	7,6	3,4	0,3	5,7	12,0
Varuimport III	"	35,0					2,1	18,4	11,0	3,5	
Varuimport IV	"	40,0					9,7	22,8	4,9	2,7	
Importkredit V	"	125,0						10,0	9,4	15,0	
Importstöd VI	"	175,0								15,0	
Varagåva I	"	63,0									8,0
Katastrofhjälp	"	0,5	0,5								
Mindre insats	"	3,1	1,8	0,1		0,2	0,1	0,4	0,3		
Skogsbruksutr	FAO	0,4					1,4				0,4
Skogsbrukered	"	3,0		0,9							
Export fr bist	ITD	3,0				0,2	0,1	0,2	0,7	0,4	
Katastrofhjälp	SK	46,0					0,1	10,5	35,4		
Sjukhus	EFS	0,3		0,3							
NHL-central	BSM	2,6			0,5	0,8	1,1	0,2			
Koop Center	SCC	1,8		0,2	1,0	0,5					
Skolor	SKM	0,2				0,1		0,1			
Brunnar	"	0,9				0,3	0,2	0,2	0,1		
Skolor	SAN	0,9				0,2	0,2	-	0,3		
Skogsbruk	FAO	0,1				0,1					
Sjukhus	SKM	1,9					0,7	0,7	0,3		
Poliklinik	INF	0,1					0,1				
Brunnar	INF	0,4					0,4				
Jordbruk	SKM	0,1							0,1		
TOTALT			14,7	22,6	11,7	30,9	37,9	80,9	69,7	64,9	

ZAMBIA

INSÄTTENS BENÄMNING	ADM	AVTALAT BELOPP	UTBETALAT BELOPP (mkr)								ANN
			65/66	66/67	67/68	68/69	69/70	70/71	71/72	72/73	
Intensivutv I	SIDA	1,1									1,1
KAFWE, kraft	"	7,8									1,8
Telekommun	"	6,8									2,1
Frihetsgåva	"	0,1	0,1								
Kontraktanst	"	1,4								1,4	
"	"	1,0						0,5	0,1	0,3	
"	"	4,6					0,2	1,1	1,2	2,2	
Fredskären	"	1,2						0,1	0,3	0,8	
"	"	6,9	0,3	0,6	1,0	0,8	1,3	1,1	1,0	0,8	
"	"	0,5		0,1	0,1	0,2	0,1			0,1	
Mindre insats	"	0,2						0,1	0,1		
Jordbrukskoop	FAO	3,9				0,5	0,8	1,0	0,9	1,1	
LUAPULA-Utb	"	0,8								0,5	
Exportfr bist	YFC	0,2							0,2		
Personal	FB	0,2				0,2					
TOTAL			0,4	0,7	1,1	2,0	2,4	3,9	5,2	11,0	

TANZANIA

INSATSENS BENÄMNING	ADM	AVTALAT BELOPP	UTBETALAT BELOPP (mkr)								ANM	
			65/66	66/67	67/68	68/69	69/70	70/71	71/72	72/73		
Företagshälsor	SIDA	12,0									0,2	
Utv. bank	"	15,0									5,4	
Importkredit	"	10,0									10,0	
RDF-Utv. fond	"	8,5								2,0	3,0	
Korrespond. inst	"	4,2						0,3	0,7			
TABORA-Sekret	"	7,4						3,0	5,6	0,7		
KIBAHIA-Utb. inst	"	7,9	5,4	7,6	5,3	3,8	1,6		0,8	2,2		
Vuxenutb	"	19,7							3,7	3,1		
IAE-Vuxenutb	"	4,0							0,8	0,8		
KIDATU-Yrkesutb	"	4,2							0,1	2,2		
Forskning	"	0,4								0,4		
Revision	"	0,5								0,5		
Vattenförsörjning	"	10,0	5,1	4,2								
" II	"	30,0				7,1	14,5	9,6				
" III	"	15,0							15,0			
" IV	"	33,0							5,7	13,1		
Exportbest	"	4,0		0,2	1,4	1,5	0,1	0,8				
Industrifinans	"	15,0					0,9	4,4	1,4	4,2		
Silos	"	20,0						0,6	2,1	10,4		
Tan Inv Bank	"	13,7								13,7		
Nat Bank Con	"	0,6								0,1		
Taneseq.	"	0,8								0,8		
MOSHI-Kopp C	"	0,2	0,2									
Kontraktanst	"	20,6		0,2	1,2	2,4	5,0	5,4	7,0	8,3		
Fredskåren	"	9,1		0,2	0,6	0,9	1,8	2,5	3,4	1,0		
Sea Dev C	"	0,3			0,3							
Mejeri	"	0,1						0,1				
Mindre insats	"	9,2	0,3	0,7	0,5	1,8	3,0	0,9	1,9			
Hushållsskola	FAO	2,5	0,9				1,6					
SDK-Kopp	DAN-IDA	12,5					2,9	1,0	2,2	2,0		
MBEYA-Jordbr	FINL	15,0					0,9	1,2	1,9	4,7		
KIDATU-Kraft	IBRD	63,0						8,6	12,5	18,9		
TAN-ZAM YAG	IDA	39,0				13,5	12,1	13,4				
Exportfr. bist	ITC	3,8				0,3	0,2	0,4	0,8	1,4		
TABORA-Blindsk	SEM	0,8	0,4		0,4	0,1						
Flyktinghjälp	LH	0,1	0,1									
Und. sjukhus	LVF	0,9		0,9								
BULONGWA	EPS	0,3			0,3							
Tryckeri	DBF	0,2					0,2					
TOTALT			12,4	14,0	10,0	11,4	44,8	52,0	67,6	107,1		

ÖSTAFRIKA

INSATSENS BENÄMNING	ADM	AVTALAT BELOPP	UTBETALAT BELOPP (mkr)								ANM	
			65/66	66/67	67/68	68/69	69/70	70/71	71/72	72/73		
Kontraktanst	SIDA	0,4							0,2	0,2		
EADB-Utv. bank	"	25,0									7,0	
EADB-Pers	"	0,8									0,2	
Personäl ind	"	5,5									0,9	
Skogsbruk	FAO	0,4				0,4						
Telekommunik	IBRD	27,0							5,1	0,8	10,0	
TOTALT						0,4			5,3	1,0	18,1	

INSATSENS BENÄMNING	ADM	AVTALAT BELOPP	UTBETALAT BELOPP (mkr)							ANM	
			65/66	66/67	67/68	68/69	69/70	70/71	71/72		72/73
<u>AFGANISTAN</u>											
Foder	SIDA	1,3	0,1	1,2							65,65
PACCA-Landbygd	FAO	9,8				2,9	2,4		2,9	2,1	68,71
PACCA-Alfabet	"	1,8					0,1	0,5	0,4	0,4	70
Exportfr. bist	ITC	2,0					0,2	0,5	0,6	0,8	69,72
<u>BRASILLEN</u>											
SAO PAULO-Vatten	IDB	26,0				7,8		7,8	5,1		66
<u>CHILE</u>											
Katastrofhjälp	SIDA	1,6							1,6		71
Kapitalvaruimport	"	24,2									72
<u>LATINAMERIKA</u>											
Familjeplanering	SIDA	1,1	0,1				0,4	0,6			69
<u>LESOTHO</u>											
Lantbruksutv	FAO	0,2				0,1	0,1				68
Hantverksinst	ILO	0,6								0,4	72
Utbildningsverks	"	2,6		0,1	1,3	0,8	0,4		0,1		
UBLS-Stipend	"	0,1									72
Personalbist	UNDP	3,0				0,7		0,8	0,8	0,8	68
<u>LIBERIA</u>											
YEKEPA-Yrkesk	SIDA	10,8	6,5	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,3	62,71
<u>MALAYSIA</u>											
Familjeplan	SIDA	4,1			0,6	0,5	0,4	1,8	0,6	1,5	68,71
<u>SRI LANKA</u>											
Familjeplan	SIDA	14,5	1,4	1,7	1,0	0,7	0,7	0,7	0,5	1,5	65,68,70
Handelsväxelsel	"	10,0							7,7		71
Marknadsf. fisk	FAO	0,7								0,7	72
Koop. ledarinst	ILO	4,6						0,1		1,3	72
Exportfr. bist	ITC	2,9						0,3	1,0	1,1	69,72
<u>SUDAN</u>											
Katastrofhjälp	SIDA	0,1	0,1								65
Skogsexpert	"	0,1				0,1					68
Vattenförsörjning	"	50,0	2,0	7,3	16,1	2,0	0,5	5,4	6,8	10,5	66,70
Personalbist	"	0,2				0,2					68
<u>SWAZILAND</u>											
Sekundärsk	SIDA	1,3		0,6	0,2	0,5	0,1	0,2			65
MAZAPA-Skola	UNESCO	8,8						0,1	3,0	5,7	70
Personalbist	UNDP	3,0						1,0	1,0	1,0	70
<u>SYDKOREA</u>											
Familjeplan, C	SIDA	5,0		1,9	4,2						66,69
Bidrag fp-program	"	8,3				1,4	2,9	2,6	2,1	3,2	68
<u>TURKIET</u>											
Familjeplan	SIDA	1,0			0,5			0,5	0,1		66,70
Skogsbruksred	FAO	2,4					1,5	0,9			69
Vatten och kraft	OECD	26,0	4,4	5,2	5,2					2,0	63
Skogsind. utv	"	15,6						5,2	10,2	5,4	70
Katastrofhjälp	RK	0,5		0,1			0,4				
TOTALT			14,6	19,1	30,0	18,6	11,0	29,2	45,3	38,8	

Förkortningar

ETI = Etiopien	AFG = Afghanistan	ALG = Algeriet
IND = Indien	BRA = Brasilien	ARG = Argentina
KEN = Kenya	CEY = Ceylon	BOL = Bolivia
PAK = Pakistan	CHI = Chile	BUI = Burundi
TAN = Tanzania	KOR = Sydkorea	BUR = Burma
TUN = Tunisien	LES = Lesotho	CEF = Centralafr Rep
ZAM = Zambia	LIE = Liberia	COL = Colombia
BOT = Botswana	MAL = Malaysia	COS = Costa Rica
CUB = Cuba	SUD = Sudan	GRE = Grekland
VIE = Vietnam	SWA = Swaziland	GUA = Guatemala
BAN = Bangladesh	TUR = Turkiet	GUI = Guinea
	ÖAF = Östafrika	HON = Honduras
		INO = Indonesien
		IRA = Iran
		JEM = Jemen
		JOR = Jordanien
		KAM = Kambodja
		KOB = Folkrep Kongo
		KON = Dem Rep Kongo
		LAO = Laos
		LIA = Libanon
		MAD = Madagaskar
		MAR = Marocko
		MAU = Mauritius
		NAT = Natal
		NEP = Nepal
		NIG = Nigeria
		PER = Peru
		RHO = Rhodesia
		RUM = Rumänien
		SAL = El Salvador
		SIE = Sierra Leone
		SÖA = Södra Afrika
		THA = Thailand
		TRI = Trinidad
		UGA = Uganda
		ZAI = Zaire