

1984 03 13

Diskussionspromemorier skrivna inför dialogseminariet 19-20 mars 1984

Promemorierna behandlar tre områden

- dialogens gränser och etik. (I)
- dialog på makronivå, samt (II)
- dialog på projekt/sektornivå (III)

Vissa promemorier behandlar flera av aspekterna.

I nedanstående uppställning framgår, vad de olika promemorierna behandlar:

			PM behandlar i huvudsak område		
			(I)	(II)	(III)
1.	Gösta Edgren	Dialogen i biståndet - några inledande synpunkter	x	x	x
2.	L-O Edström	Dialogen och ansvarstagande	x		
3.	Stefan de Vylder	Anteckningar om dialogens syfte, förutsättningar och innehåll	x	x	x
4.	Bengt Svensson	Landprogrammering och ut- värdering	x		
5.	Bo Karlström	Lokalkostnader, driftskost- nader och evighetsengagemang		x	
6.	Sten Rylander	Makroekonomiska synpunkter i dialogen (TAN)		x	
7.	Tomas Belius	Makroekonomi; biståndets medel och dialoger		x	
8.	Lennart Wohlgenut	Dialogen i undervisnings- biståndet			x
9.	Johan Holmberg	MONAP - framgång för dialo- gen eller slumpens skörd			x
10.	Gustav Larsson	Tankar kring dialogen			x
11.	Sten Rylander	Distriktsutveckling i Botswana			x
12.	Johan Stånggren	Kravställande i skogssam- arbetet med Laos - ett prak- tikfall		x	x
13.	Daniel Asplund	SIDAS strategi för lands- bygdsutveckling - fallet SRI LANKA			x
14.	Klas Markensten	Vem för dialogen			

Till dialogseminariet 19-20 mars

DIALOGEN I BISTÅNDET - NÅGRA INLEDANDE SYNPUNKTER

Som aldrig tidigare har landprogrammeringen som samarbetsform ifrågasatts i de tre borgerliga partimotionerna. Besvikelsen över de ekonomiska bakslagen i flera av programländerna färgar av sig även på själva samarbetsformerna, som sägs vara stelbenta och försvåra inriktningen av insatserna mot de biståndspolitiska målen. Landprogrammeringen betraktas i dessa motioner och även på många andra håll som en metod att fränhända svenska beslutsfattare allt inflytande på verksamhetens inriktning. Ett slopande av landprogrammeringen till förmån för ett rent projektbistånd lanseras nu som en väg för Sverige att återfå kontrollen över skattebetalarnas pengar. En aning inkonsekvent hävdas också från samma håll att Sverige bör inta en mer interventio-nistisk hållning i policydialogen - en dialog som är mer karak-teristisk för program- än projektsamarbete.

Det ankommer på oss som svarar för kontakterna med motparten att bättre förklara för de svenska politikerna landprogramme-ringens funktionssätt och dialogens roll. Det förefaller inte vara allmänt känt att Sverige tar egna initiativ och att vi dagligen avstyr förslag som är olämpliga från biståndspolitisk synpunkt. Landprogrammets roll i relation till andra instrument i landsamarbetet (katastrofbistånd, särskilda program, enskilda organisationer), liksom i förhållande till andra biståndsgivares bidrag verkar också vara alltför lite känd bland riksdagsmän och opinionsbildare. Biståndsförvaltningen har däremot slutit sig inne i landprogrammeringens komplexa maskineri som om det vore en naturlag som inte kan ifrågasättas. Det finns behov av en mer förutsättningslös presentation av landsamarbetets pro-blematik, i en form som gör att vi återvinner förtroendet hos de politiker som misstänker att de nuvarande formerna är ett uttryck för byråkratisk bekvämhet och politisk enfald.

Det är också vår skyldighet att förklara vårt hemlands vilda stämningar för våra samarbetspartners i programländerna. Detta är inte alltid lätt, i synnerhet inte när ståndpunkterna är

dunkla eller motstridiga. Men det är ändå bättre att komma med en dunkel varning än ingen alls - varje inskränkning som vi kommer att tvingas införa i det nuvarande planeringssystemet kommer annars att träffa som en blixtnad från klar himmel, och motparten kan komma att ge den en långt allvarligare politisk innebörd än vad dess upphov berättigar till.

Dialog på policynivå

I en tidigare uppsats betitlad "Om biståndets villkor" har jag utvecklat tesen, att Sverige som biståndsgivare tvingas ta ställning till makroekonomiska och politiska frågor i vissa mottagarländer till följd av att dessa länders ekonomi försvagats och biståndsberoendet därmed ökats. Även om Sverige förordrar att föra en teknisk dialog på projektnivå, tenderar svenska krav och villkor att få konsekvenser även när det gäller nationell policy, eftersom Sverige dominerar finansieringen inom sektorn och andra resurser håller på att försvinna. Detta "dialogproblem" är särskilt framträdande i Tanzania, Moçambique och Guinea-Bissau men finns också i delsektorer av andra landprogram.

Jag argumenterade i den tidigare uppsatsen för att mer uppmärksamhet skulle ägnas förberedande analys och teknisk och juridisk utformning av projekten, vilket skulle minska risken att Sverige mot sin vilja manövrerades in i situationer då makroekonomiska villkor måste ställas. Det finns ingen anledning att frångå denna slutsats, men för diskussionens skull vill jag gärna tillstå att åtgärden inte erbjuder ett fullständigt skydd mot att bli indragen i intressekonflikter på policynivå. För det första är det även med de mest grundliga förberedelser omöjligt att förutse de eventualiteter som kan försätta ett projekts program mål i konflikt med policymiljön. För det andra är det inte alldeles sant att Sverige avvisar varje inblandning i andra länders inrikespolitik. Känslan av misslyckande och besvikelse har vuxit bland svenska beslutsfattare och opinionsbildare, och det finns på många håll en illa dold interventivistisk tendens som återspeglas i flera svenska ställningstaganden under senare år (det nordiska uttalandet om jordbrukspolitik vid SADCC-mötet, dialog med Moçambique och Zambia om

jordbrukspolitiken och med flera afrikanska länder om växelkurserna för importstödet, erbjudanden till Tanzania och Guinea-Bissau om extrabistånd i händelse av uppgörelse med IMF). Hellre än att låtsas som om vi kan undvika frågan om dialog på policy-nivå bör vi diskutera när och hur en sådan dialog kan föras.

Ett område där dialog på policynivå inte är helt okänd på svensk sida är sektorstödsprogrammen. SIDA har där utvecklat en teknik att projekt-relatera sina policykrav, för att undvika att explicit ställa villkor om prispolitik, kooperativ politik etc. Ett belysande exempel är skogsinsatsen i Laos, vars fortsättning görs beroende av att den laotiska regeringen företar icke närmare angivna åtgärder som ska göra det möjligt för skogsföretagen att självfinansiera ersättningsinvesteringar. Sverige ställer alltså inte upp villkor som är relaterade till pris-sättning på skogsprodukter, företagsbeskattning etc. utan begränsar villkoren till projektets möjligheter att nå sina mål.

Samma teknik kan användas för att tillämpa den nordiska ståndpunkten beträffande livsmedelshjälp och jordbruksutveckling. Livsmedelsbistånd och lantbrukssektorstöd kommer att i allt fler fall göras villkorliga i den meningen att en fortsättning förutsätter att vissa krav uppfylls av mottagarsidan. Hellre än att relatera dessa krav till makroekonomiska parametrar som relativa spannmålspriser eller specifika organisatoriska reformer bör man knyta dem till åtgärder som är ägnade att främja programmålen dvs. livsmedelsförsörjningen. Mottagarsidan har då i varje fall teoretiskt fler valmöjligheter när det gäller vilka policyförändringar som kan behöva vidtas. Det är tveksamt om Sverige ska kvantifiera de produktionsmål som härvid avses - detta skulle i praktiken bli samma sak som IMF's 'performance criteria', med de praktiska och statistiska problem som det innebär.

En makroekonomisk fråga som förekommit i dialogen gäller valutakursen. Sverige har visserligen inte direkt krävt en ändring av den officiella kursen, men vi har i flera fall begärt att en annan kurs än den officiella ska tillämpas vid lönsamhetskalkyler och vid vidareförsäljning av varor som im-

porteras i form av importstöd eller för projekten. Eftersom den interna prissättningen i många programländer företas i administrativ ordning kan man mycket väl tillämåa olika växelkurser för olika varor som importeras. Skälet till att vi aktualiserat frågan är, att överkursen på mottagarlandets valuta leder till att biståndsresurserna utnyttjas ineffektivt. Avvägningen mellan lokala resurser och importerade blir samhälls-ekonomiskt effektivare, om man tillämår en "skuggkurs" som bättre återspeglar knapphetsvärdet hos utländsk valuta. Det finns skäl att närmare skärskåda erfarenheterna exempelvis från Tanzania och Moçambique, där vi i fjol aktualiserade denna fråga i årsförhandlingarna.

Frågor som spelar stor roll i riksdagens bedömning men som inte är föremål för policydialog i egentlig mening gäller demokrati och mänskliga rättigheter. Det är naturligtvis omöjligt att knyta villkor på detta område till biståndsgivningen - det är ett fält för unilaterala åtgärder. Vissa möjligheter till dialog finns emellertid härigenom, att svenska biståndsinsatser kan riktas till grupper som på svensk sida anses som undertryckta eller verksamheter som av Sverige anses befrämja demokrati. Med den starkt ökade betoning som svenska riksdagen under senare år givit demokrati- och MR-frågorna torde det bli nödvändigt att finna sådana framgångsvägar för att undvika en brytning mellan de olika politiska och administrativa intressenterna på ömse sidor av biståndsrelationen.

Dialog på projektnivå

Viktigast för biståndet är den dialog som förs på projektnivå. Diskussionen gäller här verksamhetens långsiktiga 'programmål' och dess kortsiktigare 'handlingsmål', och den omfattar också medlen, dvs vilka resurser som de båda parterna ska avsätta, vilken teknologi som ska utnyttjas, finansieringsvillkor, organisation, tidsplanering etc. Viktiga styrmedel är årsavtal, projektavtal, instrument för rapportering och utvärdering. Det råder allmän enighet om, att den svenska biståndsförvaltningens förmåga att sakkunnig och samvetsgrant genomföra denna dialog är avgörande för insatsernas möjlighet att lyckas.

Det är enligt min mening på detta område som de största svagheterorna finns inom vår organisation. Jag vill här inte gå in på frågan, om en utvidgning av den administrativa kapaciteten hos SIDA krävs för att en fullt tillfredsställande "dialogkapacitet" ska kunna etableras. Det torde dock vara möjligt att även inom ramen för nuvarande resurser öka effektiviteten i utformningen, styrningen och uppföljningen av projekten. Mina följande kommentarer begränsar sig till dessa möjligheter.

En ofta upprepad invändning är att de biståndspolitiska målen skulle vara alltför vaga och allmänna för att det ska vara möjligt att effektivt styra biståndet. Det är svårt att tillmäta denna ursäkt större betydelse efter tjugo år av mer och mindre framgångsrik tillämpning av dessa mål. När man studerar såväl de lyckade som de mindre lyckade projekten, finner man att en klar målformulering varit till stor nytta för projekt som lyckats, och att oklara mål i många fall bidragit till misslyckande. I de senare fallen är det ofta uppenbart att målen kunde ha formulerats klarare i analogi med vad som skett i andra projekt, eller att man i ovist nit sökt uppnå alltför många program mål med ett och samma medel. Det är bekymmersamt att man än i dag stöter på fall, där målformuleringen är så grumlig och så illa relaterad till aktiviteterna, att det är omöjligt för dem som ska genomföra eller utvärdera projekten att avgöra vad som åsyftas eller vem som ska hjälpas. Ett stort steg framåt skulle tas, om SIDAS metodhandbok tillämpades med större fasthet.

Detta gäller inte minst om avtalen och de andra operativa dokument, som upprättas gemensamt med motparten. Det finns en tendens på svensk sida att fylla insatspromemoriorna med välbetaliga beskrivningar av projektens förväntade välsignelser på en rad olika områden, förväntningar som inte alls uttryckts i konkret form i avtalen. Vad som styr verksamheten torde till sist vara de mål och aktiviteter som parterna avtalat om.

Ett annat problem utgör styrningen av den tekniska expertisen, framförallt de konsulter som utför problemanalys och projektutformning. Uppdragsbeskrivningarna är ofta otillräckliga för att SIDA ska få ett beslutsunderlag som bygger på de biståndspoli-

tiska målen och som tillgodoser kraven på effektiv resursanvändning. Det förekommer fortfarande att tekniska konsulter i praktiken skriver sin egen uppdragsbeskrivning och att projekten ges en teknisk utformning innan någon egentlig problemanalys utförts (ett färskt exempel är det s k Kericho-projektet i Kenya). Vad som är lika illa är, att konsulter som faktiskt fått en riktig uppdragsbeskrivning men som inte uppfyllt den, betalas som om de utfört det beställda arbetet och engageras på nytt för andra uppdrag. Alla som har till uppgift att engagera konsulter borde genomgå utbildning i programmering och avrapportering av konsulter, förslagsvis enligt de mallar som tillämnas av stora organisationer som Världsbanken.

Mottagarsidan - i regel företrädare för fackministerier eller statliga institutioner - blir givetvis mer benägen att ta emot råd, om dessa baseras på en någorlunda begriplig strategi och om de ges av personer som besitter sakkunskan inom fackområdet. Vi har ingen anledning att klä oss i säck och aska när vi ser tillbaka på vad som utträttats i det här avseendet. Svensk expertis och svenska biståndsadministratörer jämförs av mottagarsidan med motsvarigheterna från andra biståndsgivare, och mitt allmänna intryck är att jämförelsen oftast utfaller till svensk förmån. Vad som sticker i ögonen vid en tillbakablick är emellertid de fall, då vår förmåga att föra dialog visat sig otillräcklig. När man analyserar dessa fall, finner man i regel att klavertrampen kan relateras till "den mänskliga faktorn". Goda administrativa rutiner, väl genomarbetade avtal och projektdokument och gedigen personalutbildning kan reducera skaderisken hos denna faktor, men de kan aldrig helt eliminera den. Tur är kanske det, eftersom samma "faktor" ju också förklarar många av våra största framgångar!

Samordning mellan biståndsgivare

Av samma skäl som policydialogen aktualiserats i svenskt bistånd, har frågan om givarsamordning aktualiserats inom OECD och EG. Även här är det till stor del frustration och svikna förhoppningar som är drivkraften, och vi har från svensk sida inte velat svepas med alltför långt av denna reaktion. Vid givarsamordning är det ofta de som ställer de hårdaste villkoren

som blir tongivande, och det har visat sig att exempelvis USA, Storbritannien och Västtyskland ofta sätter likhetstecken mellan gott uppförande och IMF:s beviljande av stand-by-krediter. USA och Canada har drivit frågan om givarsamordning mycket energiskt i DAC, och vid hägnivåmötet senaste december godkändes ett sekretariatspapper med riktlinjer för hur samordningen bör gå till. USA driver nu på för att dessa riktlinjer ska bli kända och accepterade av mottagarna. Det är betecknande, att Lomé-förhandlingarna just nu har kört fast till följd av att EG-länderna har velat skriva in ett stycke om policy-dialog i avtalet. ACP-länderna har intagit hållningen, att en koppling mellan bistånd och policy-dialog är oförenlig med deras suveräna status.

Det är uppenbart att ett alltför entusiastiskt svenskt engagemang för givarsamordning riskerar att placera oss på fel sida i en hårdnande internationell intressekonflikt. Å den andra sidan är det ett faktum som vi alltför ofta bortser ifrån, att vår effektivitet som utvecklingsfrämjare ökar om flera givare drar åt samma håll - och minskar om givarna drar åt olika håll. Vi har alltså intresse av att samordna oss med vissa givare i vissa lägen. Sverige formulerade sin inställning i inlägget vid Världsbankens Kenya-möte i februari så, att vi förhåller oss neutrala när det gäller makroekonomisk policy men att vi gärna medverkar i samordnade diskussioner med mottagarsidan inom varje sektor, där vi samarbetar med landet. Härigenom hoppas vi uppnå en bättre operativ samordning under mottagarsidans medverkan utan att bli indragna i något sammangaddande i syfte att tvinga till underkastelse inför IMF:s villkorspaket.

Det finns emellertid länder och sektorer, vi vilka Sverige är så stor som biståndsgivare att vi för vår egen och mottagarsidans skull måste ta ett samordnande ansvar. Om det till exempel blir fråga om en koordinerad givaraktion för att hjälpa Tanzania igenom turbulensen efter en uppgörelse med IMF, är det givet att Sverige måste spela en ledande roll både för att mobilisera extrabistånd och för att underlätta en skuldkonsolidering. En givarsamordning inom lantbrukssektorn i Zambia är svår att tänka sig utan svensk medverkan - och det är svårt att från svensk sida tänka sig att vi vid en sådan samordning skulle

9.
hålla oss alltför långt i bakgrunden. Vi får vara beredda att i vissa lägen spela en pådrivande och aktiv roll i givarsamordningen.

Detta ger upphov till några frågor, både av institutionell natur och med avseende på policy. Rent praktiskt går samordningen ofta till så, att SIDA eller programhandläggaren på bk tar ansvaret för att utforma svenska ståndpunkter, oftast med utgångspunkt i rent tekniska och administrativa överväganden.

Det är mera sällan som sektorsamordning med andra givare blir föremål för diskussion i SIDA:s verksamhet eller med UD. Som framgått av vad som sagts tidigare kan emellertid även sektorsamordning innehålla aspekter som är viktiga från utrikes- och biståndspolitisk synpunkt. Det kan finnas skäl att behandla dem i landprogrammen på samma sätt som SIDA behandlar policyfrågor som regleras genom årsavtal. De kan antingen beröras i regeringskrivelse eller tas upp i informellt samråd med UD. Med tanke på att andra biståndsgivare ökar sitt engagemang för givarsamordning kommer det under alla omständigheter att krävas någon form av gemensam bevakning från bk, SIDA-S och U-bi. Formerna för bevakningen får anpassas från land till land - givarkonstellationen är helt olika t ex i Tanzania och Vietnam.

DIALOGEN OCH ANSVARSTAGANDE

"A moral being is one who is capable of reflecting on his past actions and their motives - of approving some and disapproving of others"
(Charles Darwin: Descent of Man)

Bistånd - långsiktigt utvecklingsarbete - handlar om att ta ansvar. Detta är den avgörande skillnaden mellan välgörenhet, katastrofbistånd och kommersiella u-lands satsningar och andra mer kortsiktiga insatser å den ena sidan och bistånd å den andra.

Ansvaret rör de mänskliga rättigheterna.

En av grundvalarna för efterkrigstidens bistånd är FNs Förklaring om de mänskliga rättigheterna. Den handlar inte bara om de immateriella rättigheterna såsom yttrandefrihet. Den föreskriver också en rad fysiska villkor för tillvaron som rättigheter, bland dem grundutbildning, hälsa, rätten till arbete och bostad. Kritiker har ibland hävdade att Förklaringen är sprungen ur en västerländsk, kristen världsbild. Alla nationer har likväl godtagit Förklaringen som en gemensam etisk nämnare. Den är ett rättesnöre och en uppfordran till handling.

Bistånd, de senaste trettio årens utvecklingssamarbete, är en bekräftelse i handling till FNs Förklaring om de mänskliga rättigheterna. Bistånd är ett åtagande att förverkliga Förklaringen. I den svenska debatten åberopas ofta solidaritet som ett motiv för biståndet. Få reflekterar över att solidaritet enligt uppslagsverken betyder "gemensam ansvarighet" - i detta fall för främjande av Förklaringen av de mänskliga rättigheterna.

För givaren är bistånd således en fråga om moral. Det är ett instrument för att internationellt värna om och aktivt försvara centrala mänskliga värden. Också för mottagaren innebär bistånd - och de utvecklingsansträngningar vari detta ingår - en förpliktelse att i mån av förmåga omsätta Förklaringen om de mänskliga rättigheterna i praktiken i det egna landet.

Följderna av att bistånd har denna höga etiska specifika vikt är många. I det följande berör jag endast dem som hör samman med dialogen mellan biståndets givare och dess mottagare.

Har då dialogen en egen moralisk dimension? Har i så fall de etiska problemen i dialogen någon praktisk

betydelse för biståndets resultat? Jag vill svara ja på båda dessa frågor. Etiska aspekter är ett med sakfrågorna i dialogen; en dålig etik ger en dålig praktik. Tyvärr är samarbetets moraliska innehåll föga beaktat och dialogens roll härvid förbisedd. Det är i stället så, att tekniken tenderar att bestämma etiken. Och en teknik utan etik korrumpierar biståndets syfte och yttersta mål.

Moralaspekter i dialogen finns härtill på båda sidor av samtalsbordet, och mottagarens speciella etiska problem kan vara nog så svåra som givarens.

Vad som följer i denna korta skrift är ett försök att systematisera och definiera vilka aspekter av dialogen som är etiskt särskilt relevanta. Framställningen får därmed ofrånkomligen en något absolut prägel. Men att analysera vilka frågor som är aktuella är en sak, kravnivån i en specifik situation är en annan. Därmed vill jag inte alls säga att moralaspekterna är relativa. De kan aldrig vara annat än absoluta. Men uppenbarligen väger var och en av de skilda etiska komponenterna olika tungt i olika projekt. Av vägningen måste diskuteras från fall till fall. Man kan tänkas välja att begå några i sammanhanget mindre synder för att undvika en som vore så stor att den skulle äventyra syftet med dialogen.

Tanken med detta papper är att göra ett försök att rita en karta över den smala vägen, dels för att göra det lättare att se om man lämnar denna, dels för att i sådana fall nödvändiggöra en motivering - även mot bakgrund av att genvägar efter en tid kan visa sig vara senvägar. I enlighet med det inledande citatet är det centrala att kunna moraliskt bedöma sitt handlande. En moralisk hållning snarare än moralism (i meningen efterlevnad av döda regler) är temat för denna utläggning.

1 Paritet

"Power is not sufficient evidence of truth"
(Samuel Johnson)

Bistånd är definitionsmässigt ett möte mellan ojämlika parter; en givare med stora resurser skall ge stöd åt en mottagare med brist på materiella tillgångar. Och u-länderna är svagare inte bara därför att i-ländernas företrädare har pengar och större tekniskt kunnande bakom ryggen. Givaren står fri gentemot politiska och andra hänsyn i u-landet. Frågor om regional obalans, gruppintressen och spänningar mellan politiska åskådningar i mottagarlandet är i bästa fall ett intellektuellt problem, en planeringsfråga för givaren. För mottagaren är de en splittrande och handlingsförlamande verklighet.

Dessutom har alla u-länder många biståndsgivare att föra dialog med. Deras redan i utgångsläget ringa kapacitet tas samtidigt i anspråk på många håll. Givarens kraftsamling är förnekad mottagaren annat än tillfälligt och punktvis.

Bistånd är en situation av latent strukturellt våld. Biståndets internationella jargong är kanske därför undflyende och cynisk. Den söker skyla över beroendet genom att döpa om hjälp till utvecklingssamarbete. Den upphöjer gärna genom sitt språkbruk ensidiga diktat till "förhandlingar".

Att parter är olika starka behöver inte alltid medföra etiska problem. I ett företag måste någon ta ansvar och fatta beslut. I ett samhälle måste en regering fastställa och genomdriva en politik. Att avstå från handling kan vara djupt omoraliskt, även om några personer eller grupper då får se sina intressen motarbetas.

Men biståndet bygger på respekt för båda parter. I botten ligger frågan om människors lika värde och de mänskliga rättigheterna. Därför kräver biståndets dialog att den starkare visar återhållsamhet och respekt. Är motsättningen total, är åsiktskonflikten olösbar, så är givarens alternativ att avstå från att nå en överenskommelse, inte att driva igenom sin vilja.

I bistånd är ofta ett nej det enda etiskt riktiga. Det manar till eftertanke att dialogen så sällan leder till ett nej.

2 Genuinitet

"L'affirmation, la répétition, le prestige et la contagion constituent les grands facteurs de la persuasion, mais leurs effets dependent de celui qui les emploie"
(Gustave Le Bon)

Ett nej är lika etiskt berättigat, när dialogen leder till en skenlösning, när någon av parterna - eller båda - ger med sig för att komma ifrån ett problem.

Beslut växer i dialogen fram ur en gemensam insikt, till vilken båda parter har bidragit. Ståndpunkterna A och B blir inte bara A, bara B eller A+B, utan något nytt, ett C. Bådas attityder måste i idealfallet ha undergått en förändring. Båda parter måste vara villiga att låta sig påverkas och att ta intryck, annars är dialogen inte en dialog.

Aktörerna i dialogen måste således ha gjort noga klart för sig om och i så fall hur mycket de skulle kunna tänka sig att ge avkall på sina synpunkter - eller annorlunda uttryckt, vad som är en sådan fundamental utgångspunkt att dess ifrågasättande måste leda till ett nej.

Vidare är ett totalt anammande av dialogmotpartens åsikt oftast av detta skäl omöjligt i en etiskt godtagbar dialog. En av det svenska biståndets doktriner har länge varit att det är heligare att acceptera en u-landssynpunkt än att stå för en egen åsikt. Detta är en felsyn. Flykt och värdenihilism är oärliga i en dialog som utgår från solidaritet - gemensamt ansvarstagande.

Vad värre är: flykt kan vara destruktiv. Fly en konflikt kan man på många sätt, varav total identifikation ("mottagaren har alltid rätt") bara är en. En annan är bortrationalisering. Man argumenterar för dialogens utfall för att till varje pris försvara detta ("klokast som skedde"). Ännu svårare följer uppstår, om man för över konflikten till något helt annat område. Man förskjuter den och undviker att lösa den, när den föreligger. I stället får man en sammanstötning över kanske relativt små saker på någon annan punkt i samarbetet. Nästan allra allvarligast i fråga om konsekvenserna är dock den totala förträngningen - oviljan att ens se och identifiera motsättningarna.

En genuin dialog rymmer alltid konflikter. Konflikterna kräver genuina lösningar.

3 Legitimitet

"For in reason, all government without the consent of the governed is the very definition of slavery".
(Jonathan Swift)

Mottagaren av bistånd måste i dialogen kunna företräda dem som biståndsinsatsen ytterst avser. Detta är inte alltid självklart fallet, om målgruppen omfattar de fattigare eller maktlösa i samhället och de instanser som för dialogen inte direkt eller indirekt kan sägas ha gruppens förtroende och fullmakt.

Mottagarnas moraliska dilemma är ofta att de inte kan agera för de egentliga mottagarna av biståndet. De är inte legitima språkrör.

Detta problem är svårlöst i statligt bistånd, men det är inte olösligt. Dialogen med makthavarna bör i sådana fall ha till mål att ge dem vilkas villkor skall påverkas en möjlighet att komma till tals och delta i avgörandena. Stödet och projektet måste då vara så beskaffade att de berörda efter en ramöverenskommelse, t ex, kommer med i besluten som rör dem. Dialogen måste ha som ett av sina huvudmål att i sådana fall främja medverkan av de aktuella grupperna som subjekt, inte som objekt.

Bistånd och demokratiska värden måste vara sammanflätade. Dialogen bör återspegla detta.

Här är det frågan om en rörelseriktning snarare än om absoluta krav. Demokrati kan biståndet främja på många sätt. Fundamentalt för demokrati är åsiktsbildning, yttrandefrihet och medverkan i beslut. Varje åtgärd som stärker detta innebär ett steg framåt, även om demokrati eller legitimitet i strikt mening inte föreligger. Att människor organiserar sig själva, tar hand om sig själva, vidgar sina kunskaper, tar mer ansvar än annars varit fallet - allt detta är en följd av legitimitetsaspekten i dialogen.

4 Integritet

"Knowledge without integrity is dangerous and dreadful"
(Samuel Johnson)

En handling ett liv, en överenskommelse måste vara helgjutna för att vara gedigna och äga en hög halt av trovärdighet - för att de skall vara riktiga i etisk mening, ha integritet.

Omsatt till bistånd och dialogen betyder detta att dialogens resultat - överenskommelsen - måste vara logisk och konsekvent; detaljerna får inte strida mot helheten. Men dessutom måste slutsatserna genom analogi genomsyra sådana aktiviteter och attityder som inte är direkt berörda.

Ett konkret exempel på ett sådant krav på integritet i det gemensamma beslutet skulle exempelvis kunna vara följande. Ett beslut om bistånd till primärundervisningen i en bestämd region har fattats för att främja de fattigaste gruppernas villkor. Samtidigt diskuterar mottagarens regering stöd till ett litet antal jordbrukare i samma region, ett stöd som visserligen skulle höja produktionen men samtidigt drastiskt öka klyften mellan de fattiga och denna besuttna grupp. Den ena biståndsåtgärden skulle ta ut den andra eller till och med aktivt motarbeta den andra åtgärdens syften. Alldeles frånsett att sådana beslut skulle vara kontraproduktiva är de etiskt förkastliga. En mottagare som betar sig så saknar integritet, liksom den givare som ger sig in på detta.

Slutsatserna av integritetsaspekten är flera. En är att mottagare måste säga nej, om givare vill tvinga dem till en ambivalent politik. En annan är att en givare skall se till att alla dess insatser, oavsett sektorer, har ett inre sammanhang inom ramen för ett landprogram. Detta i sin tur medför ett krav på att förändringar av ett projekt under dettas livstid måste bevakas från integritetsaspekter. Ett projekt får inte, exempelvis, genom sin utveckling fjärma

sig från den gemensamma nämnaren för den och andra näraliggande projekt. Det är förhållandevis lätt att slå vakt om integritet i ett inledningsskede, svårare att säkra den under loppet av många år.

Det är uppenbart att integritet och effektivitet hänger nära samman. Det praktiska resultatet av en insats - gott eller dåligt - kan mycket ofta härledas till förhållanden som är uttryck för integritet. Hederlighet och konsekvens i handling är en oundgänglig del av dialogen.

Praktiken är dialogens slutliga prøvosten och rättfärdigande. En god etik ger en god praktik.

5

Ansvar

"Nul ne possède d'autre droit que celui de toujours faire son devoir"
(Auguste Comte)

Att komma till insikt, att förstå ett problem är lättare än att handla utifrån insikten. En dialog som inte leder in i gemensam handling är ett misslyckande. Och handlingen måste båda parter i dialogen vara beredda att ta ansvar för. Ansvar för dialogen blir en plikt att handla; biståndets mening är handling.

Vanligt i biståndet, som i annan mänsklig gärning är att överenskommelser och föresatser stannar på papperet. Orden förutsätts ha makt att som en sorts trollformel omdana verkligheten. Att infria ett ansvar för dialogen innebär emellertid ett hårt och påfrestande arbete för mottagaren och givaren. Ansvar för handlingarna måste identifieras som ett led i dialogen. Det måste stå helt klart vem som gör vad och varför, och sedan är parterna bundna av detta ansvarstagande.

Det är på åtgärdernas halt och resultat som biståndet skall dömas, inte på vad som sägs och skrivs. Dialogen bestämmer ansvar och plikt. Dialogen är en uppfordran till arbete.

6

Former

"En kompetent person är en person som begår misstag enligt reglerna".
(Paul Valéry)

En biståndsorganisations former för beslut är inte likgiltiga för den etiska halten i biståndet. Dialogen måste vara inbyggd i sättet att arbeta och påverka hur man organiserar detta arbete.

Redan mycket tidigt i dialogen börjar givaren binda sig som ett resultat av diskussioner med motparten. Inte ett enda beslut i slutet av en beredning utan en rad beslut krävs därför under arbetets gång.

Ett första steg efter en analys av problemet är att bestämma sig för vad, i stora drag, man vill med sitt stöd. Viljeinriktningen, inte fasta belopp, inte ens alltid ett avgränsat program eller projekt, är det centrala i ett första beslut. Därefter leder preciseringar till etappbeslut - givare och mottagare binds alltmer till en gemensam ståndpunkt.

Idéstadiet bör i vissa avseenden vara ännu lösare i konturerna än SIDA:s nuvarande idépromemorior, men samtidigt bör redan i detta skede föreligga ett slags förhandlingsmandat.

Det bör framgå tydligt inte bara avsikten med insatsen utan också inom vilka allmänna ramar dialogen bör föras och vad som skulle kunna föranleda att ärendet kom tillbaka till en central beslutsinstans för nya överväganden om beslut. Frånvaron av en sådan mekanism leder eljest till att den som för dialogen överskrider sitt mandat. Samma legitimitetsproblem uppstår också när en tjänsteman lägger in helt andra aspekter i sin dialog än vad mandatet ger rätt till - mandatet här inbegriper också organisationens allmänna policy.

Praktiken är hos de flesta givare oftast en annan. I själva verket uppträder ofta mycket tidigt en färdig lösning på ett problem (redan i idénm), en lösning som med få modifikationer och ibland rätt liten mottagarmedverkan drivs igenom. På ett för tidigt stadium tenderar givare att koppla in konsulter eller experter, vilka inte alltid har en tillräckligt förutsättningslös hållning; det är enklare och mindre påfrestande att upprepa det man visat sig vara bra på.

Att ha som premiss att utan vidare prövning göra det man är bra på är dock dubiöst, om man ser till biståndets etiska grund. Att i stället utgå från kompetens på eller erfarenhet av vissa typer av problem - problem som kan och måste kunna lösas på många olika sätt - är i stället ett moraliskt självklarare utgångsläge. Men då måste organisationen tvinga fram förutsättningslösheten genom att kräva initialbeslut om vilka förutsättningar som skall gälla. Misstag och etiska övergrepp får inte uppmuntras i en organisation på grund av dess arbetsformer.

Vidare måste ett del- eller följdbeslut röra det som tidigare här har kallats integritetsaspekten - påverkan på andra delar av en organisations program och verksamhet.

Varje organisation - och särskilt en biståndsorganisation - måste besitta en integritet i arbetsformerna för att inte just dess arbetsformer skall kompromettera organisationens huvuduppgifter.

En särskild fråga är långsiktigheten i biståndet. Utvecklingsansträngningar tar tid, bistånd tar tid. Perspektivet är i regel decennier snarare än år. Biståndets former och procedurer måste säkra kontinuitet och stabilitet. Planeringen måste skapa trygghet. Det åligger givaren som den starkare parten att ge samarbetet former som slår vakt om denna aspekt.

Någon form av flerårig ram är ofrånkomlig för biståndet. Som ett minimum måste en sådan ram innefatta en utfästelse att slutföra alla åtaganden av mer långsiktigt slag, d v s sådant som inte är katastrofbetingat eller importstöd av punktkaraktär. Något annat vore som om en bank gav lån till endast grundarbetena för ett husbygge och lämnade frågan om ev fortsättning öppen eller avhängig av en studie av grundens kvalitet - och sedan delade upp resten av finansieringen i liknande bitar.

Den givare som ingår avtal om bistånd måste vara beredd att honorera detta långsiktiga åtagande. Givetvis kan extraordinära omständigheter leda till att utfästelser bryts, men inte bara givarens trovärdighet utan själva grundvalen för biståndet rubbas om detta sker annat än i mycket få och klara undantagsfall.

Landramar är med andra ord en förutsättning både för dialogen och för den etiska halten i biståndet. Därmed är dock frågan öppen om hur landramar höjs och räknas fram. Mottagarens (och givarens) kapacitet är härvidlag ett par viktiga tekniska begränsningar. Sådana överväganden rubbar emellertid inte principen om långsiktighet i åtagandena.

Bistånd förutsätter engagemang för framtiden och en vilja att göra de mänskliga rättigheterna till en faktor att räkna med i morgondagens värld. Åtagande besluten måste återspegla detta.

S I D A

Stefan de Vylder
Utredningsbyrån

2 mars 1984

ANTECKNINGAR OM DIALOGENS SYFTE, FÖRUTSÄTTNINGAR OCH INNEHÅLL

"An inflow of foreign resources inevitably strengthens established governments and enables them to carry out their policies more easily. If these policies lead to disaster, whether the donors like it or not, they are involved, and are partly responsible. Donors cannot claim their part of the credit when things appear to be going well and then dissociate themselves when events turn out badly." (Keith Griffin/A.R. Khan, Growth and Inequality in Pakistan, 1972, p. 190).

"Det finns flera skäl till att många bilaterala biståndsgivare helst avstår från att ställa samma typ av strikta policyvillkor för sin biståndsgivning, som tillämpas av IMF och för Världsbankens strukturanpassningslån. För det första är det tveksamt om ens de stora biståndsgivarna är tillräckligt väl rustade för att bedöma vilka konsekvenser som skulle kunna följa på de ekonomiska, sociala och politiska områdena av de åtgärder som föreskrivs. T o m valuta-fonden har i flera fall (särskilt när det gäller utbuds-elasticiteter) visat sig otillräckligt rustad för att göra sådana bedömningar.

För det andra (och man skäms nästan för att behöva påminna om detta) strider det mot alla principer om suveränitet och icke-inblandning att genomgripande policybeslut i ett land dikteras av främmande makt, därtill ofta av tjänstemän som inte ens i sitt hemland är parlamentariskt ansvariga för åtgärderna. Och för det tredje är det mycket troligt, att om bilaterala biståndsgivare i ökad omfattning skulle binda sitt bistånd till konkreta policykrav, skulle en skog av motstridiga villkor snart göra det omöjligt för mottagaren att utnyttja några biståndsmedel över huvud taget." (Gösta Edgren, Om biståndets villkor, i Bistånd i kris, 1984, s. 47).

Syftet med detta papper är att diskutera på vilket sätt de två ovanstående, och till synes oförenliga, citaten kan gå att förena. Eller, annorlunda uttryckt: Hur kan givarens ansvar gå att kombinera med respekten för mottagarländernas suveränitet och rätt att själva fastställa utvecklingsstrategi och övergripande prioriteringar? När, och på vilket sätt, är det legitimt för givaren att sätta upp villkor för biståndet?

Syftet är inte att presentera nya, fräscha idéer i ett ämne som är lika gammalt som biståndet - endast att kortfattat summera vad många redan sagt, och tänkt.

Uppsatsen inleds med en kortfattad markering av vad som är dialogens syfte: att förbättra biståndet. Därefter följer

en diskussion om vilka förutsättningar som bör vara uppfyllda för att Sverige ska kunna spela en aktiv roll i dialogen, med trovärdighet och auktoritet. Slutligen diskuteras innehållet i dialogen, dvs. vilka krav som det är legitimt att ställa, och hur. Slutsatserna, om än inte alla motiveringar, överensstämmer i grova drag med Gösta Edgrens från 1983: Gärna hårdare krav på projektnivå, men vi bör akta oss för att ställa villkor avseende allmänna policyfrågor på den nationella nivån.

DIALOGENS SYFTE

Dialogens syfte är att göra biståndet effektivare. Ett mildare formulerat syfte är att undvika grovt slöseri med biståndsmedel. Ett ambitiösare formulerat mål - som vi i praktiken har närmat oss i flera av mottagarländerna - vore att höja biståndets kvalitet samt att ställa kunskap till förfogande i syfte att påverka landets utvecklingspolitik i stort. Jag kommer dock i det följande att utgå från att syftet med Sveriges agerande i dialogen inskränker sig till att effektivisera biståndet.

Det är svårt att isolera och mäta biståndets långsiktiga effekter, och att definiera effektivt bistånd. Det finns inga självklara, och av alla accepterade, metoder för att avgöra om en krona som satsas på ett visst hälsovårdsprojekt ger större utvecklingseffekt än en krona som satsas på utbildning, landsbygdsutveckling, importstöd, pappersindustrier, kraftverk eller på ett annat hälsovårdsprojekt. Målet - "utveckling" - är heller inte lätt att definiera. Det finns i det svenska utvecklingssamarbetet gott om exempel på målkonflikter mellan olika biståndspolitiska mål, och mellan Sveriges och mottagarländernas mål. Dessa målkonflikter gör det än svårare att definiera och mäta vad effektivt bistånd egentligen är.

Dessutom saknar SIDA en konsistent utvecklingsteori (vilket nog är bra, med tanke på hur en sådan - framröstad i SIDAs styrelse - skulle kunna se ut).

För det svenska biståndet måste de svenska biståndspolitiska målen vara vägledande, och medlen underordnas dessa mål. För Sverige måste syftet med en aktiv roll i dialogen med mottagarländerna vara att höja det svenska biståndets grad av måluppfyllelse; detta bör vara definitionen på effektivt bistånd. Att målen är svåra att operationalisera gör inte det hela mindre angeläget - bara svårare.

Att göra biståndet effektivare kan emellertid också vara förenat med kostnader, vilket gör det nödvändigt att åstadkomma en avvägning mellan biståndsinsatsernas effektivitet och kostnaderna för att höja effektiviteten. Kostnaderna kan vara av två olika slag: dels högre administrationskostnader (fler och bättre konsulter, större krav på SIDA:s egna tjänstemän, intensifierad internutbildning, fler utvärderingar och bättre uppföljning av alla de utvärderingar som görs, etc.), dels - ibland - försämrade relationer till mottagarlandets myndigheter.

Högre reservationer kan också bli följden, men detta bör inte ses som en kostnad - utbetalningsmålet ingår inte bland Sveriges biståndspolitiska mål (men möjligen bland enskilda biståndssattachéers och andra SIDA- och UD-tjänstemäns egna mål).

FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR EN BRA DIALOG

Idag är förutsättningarna på många sätt gynnsammare än för tio år sedan för en aktiv svensk roll i dialogen. Dels har SIDA:s kunskaper om bistånd och om mottagarländerna vuxit, dels finns det förmodligen en större mottaglighet för svenska synpunkter hos mottagarländerna.

Det senare hänger delvis samman med den kritiska ekonomiska situation som många av mottagarländerna befinner sig i. I baksmällan efter 70-talets kreditexpansion, valutaslöseri och storvulna optimism har en ny medvetenhet om ekonomiska realiteter vuxit fram i tredje världen. Idag, då behoven har ökat men resurserna sinar, är det speciellt angeläget att hushålla effektivt med den knappa resurser som finns. Givarländerna har idag lättare att få gehör för sina krav på effektivt bistånd - krav som vuxit i styrka i takt med att den försämrade ekonomiska situationen även i givarländerna har gjort det lättare för biståndsfientliga grupper att angripa den internationella solidariteten.

Den ökade lyhördhet för Sveriges synpunkter som har kunnat iakttas på senare år i åtminstone en del av samarbetsländerna är alltså dels ett uttryck för ländernas svåra ekonomiska situation, och växande insikter om effektivitetens betydelse i biståndssamarbetet, dels ett uttryck för ett stort och växande förtroende för Sverige som samarbetspartner.

Samarbetet måste kunna tåla skilda uppfattningar utan att förtroendet rubbas. Sverige måste klart redovisa vilka de svenska biståndspolitiska målen är, samt klargöra sin principiella inställning, även om denna strider

mot vissa mottagarländers.

En förutsättning för ett bibehållet förtroende även då motsatta uppfattningar föreligger är att Sveriges engagemang i mottagarländerna, och i regel också i de ekonomiska och sociala sektorer dit biståndet koncentreras, är av långsiktig natur. En viktig roll i detta sammanhang spelar landprogrammeringsprincipen: "Genom att mottagaren och givaren har rimlig säkerhet om minimitillgången på svenska resurser på några års sikt underlättas bådas planering. De svenska resurserna kan rationellt integreras i utvecklingsplaneringen. Mindre goda projekt kan avvisas utan att mottagaren löper risk för att de sålunda friställda resurserna inte längre står till förfogande." (Bengt Svensson/Börje Ljunggren, pm om landprogrammering 1984 02 16).

Långsiktigheten i engagemanget utesluter inte flexibilitet. Flexibilitet finns, och ska finnas, både inom och utom landramarna. De dramatiska förändringar som har ägt rum i många av mottagarländernas ekonomiska - och, ibland, politiska - situation har ställt höga krav på anpassning från biståndsgivarnas sida, och ingenting talar för att förändringarna kommer att ske i långsammare takt under de närmast kommande åren. Kunskap om mottagarländernas problem och möjligheter är en förutsättning för att man framgångsrikt ska kunna förena kraven på kontinuitet med kraven på anpassning.

SIDAS stora kunskap om bistånd och om mottagarländerna är till för att användas. Detta innebär dels att sakkunskap ställs till mottagarländernas förfogande, dels att vissa insatser måste avslås, eller modifieras för att kunna godkännas. Det ömsesidiga förtroende som måste ligga till grund för utvecklingssamarbetet ger Sverige en legitimitet att utnyttja både sin veto-rätt och sin rätt att ställa krav på hur biståndsinisatserna ska utformas och genomföras.

Denna legitimitet måste också grundas på en övertygelse hos mottagarländerna om att målet för svenskt bistånd är att stödja mottagarländernas utveckling i enlighet med de svenska biståndspolitiska målen. Om mottagarländerna - med rätt eller orätt - utgår från att Sveriges motiv är andra än de redovisade, t ex att stödja svensk export eller att främja svenska utrikespolitiska intressen, minskar Sveriges auktoritet i dialogen. Det är bl a av detta skäl viktigt att Sverige klart markerar de avsteg från de rena biståndspolitiska målen som görs, framför allt i den "gråzon" av bredare samarbete, u-krediter m m där svenska egenintressen tillåts spela en större roll än i det landprogrammerade biståndet.

För SIDA:s integritet, och trovärdighet som samtalspartner med mottagarländerna, är det mycket angeläget att klargöra att SIDA endast i undantagsfall tvingas ta andra hänsyn än de som berör samarbetsländernas egen utveckling.

DIALOGENS INNEHÅLL OCH GIVARENS ANSVAR

"Kravhierarkin" - ett försök till definitioner

Alla som har arbetat med bistånd vet hur flytande gränserna är mellan att "framföra synpunkter", "utöva påtryckningar", "ställa krav", "sätta upp villkor", etc. För mottagarländerna, som har att göra med olika givare med helt skilda förhållningssätt till dialogens former och innehåll, måste det ibland vara omöjligt att avgöra var någonstans i "kravhierarkin" man ska placera givarnas uttalanden. Inte ens en och samma biståndsgivare uppträder konsekvent, eller talar med en enda röst. Sveriges tycks t ex kunna representeras - i mottagarländernas ögon - av en uppsjö av olika personer och institutioner: Bistandsattachéer (en ny vartannat år), projekthandläggare på bk och från Stockholm, ambassadörer, UD-representanter, konsulter, evaluerare, verksledningsrepresentanter, byråchefer, m fl. I "gråzonen" mellan bistånd och svenska affärsintressen måste förvirringen bli nära nog total, speciellt i de länder där man är van vid att företag, kreditinstitutioner m.m. alla representerar Staten, men där det i Sveriges fall ibland visar sig att SIDA försöker ingå allianser med mottagarlandet i förhandlingar med svenska företag och konsulter. Vad ska man egentligen tro?¹⁾

Var någonstans i "kravhierarkin" som svenska uttalanden placeras beror naturligtvis också mycket på mottagarlandet självt (som heller inte är homogent, även om vi ibland tycks tro det). Svaga och/eller inställsamma mottagarländer är ofta snara att vara givarna till lags, och att uppfatta minsta principuttalande som ett "krav", eller rentav "villkor"; i andra länder (eller på vissa fackministerier eller projekt i vissa länder) fordras det rejäla hot med bifogade sanktioner för att de svenska önskemålen ska respekteras.

Med reservation för dessa och andra svårigheter att renodla vad som är vad i givarens sällan kristallklara budskap kan det ändå, tror jag, som ett stöd för den fortsatta diskussionen, vara meningsfullt att försöka markera skillnaderna mellan olika typer av krav i dialogen. I brist på allmänt accepterad terminologi

1) Ett uttalande från en sovjetisk ambassadör, som fått den svenska biståndspolitikern förklarad för sig på en middag i ett svenskt programland, kan illustrera förvirringen även bland andra givarländer. Efter att under stigande förvåning ha lyssnat till en utläggning om de svenska biståndspolitiska målen, och fått en försäkran om att Sveriges kommersiella och utrikespolitiska intressen i landet i fråga var nära nog obefintliga, suckade den sovjetiske ambassadören uppgivet: "What do you Swedes want - really?"

har jag valt att skilja mellan "ståndpunkter", "krav" och "villkor".¹⁾

- 1) Svenska ståndpunkter: Svenska principuttalanden, som kan innehålla allt från en allmän presentation av Sveriges biståndspolitiska mål till mer konkreta ställningstaganden i frågor som rör t ex familjeplanering, riktlinjer för importstödet, prispolitik på jordbruksprodukter, växelkurspolitik, SIDA:s syn på statsjordbruk i Afrika, det önskvärda i att förbättra kvinnans ställning, m m. I regel innebär dessa deklarationer försök till uttolkning och konkretisering av de svenska biståndspolitiska målen (t ex SIDA:s strategi för landsbygdsutveckling), men det kan också gälla mer tekniska saker. Sätten att uttrycka "svenska ståndpunkter" kan variera: översättningar av officiella dokument om svenska biståndspolitiska principer, "position papers" om speciella frågor, policypapper från sektorbyråer, svenska deklarationer i samband med t ex programsamtal eller sektorgenomgångar, muntliga kommentarer från en biståndsattaché, m m. Det gemensamma för "svenska ståndpunkter" är att uttalandena är så allmänna att mottagarländerna sällan uppfattar dem som speciellt hotfulla. Syftet är indirekt påverkan, via information, från givarens sida.
- 2) Svenska krav: Med visst eftertryck framförda önskemål i konkreta frågor. Skillnaden mellan 1) och 2) är ibland en fråga om hur, och i vilket sammanhang, något framförs, och om hur mottagaren väljer att uppfatta budskapet.
- 3) Svenska villkor: Skriftligt formulerade krav kopplade till explicit redovisade hot om sanktioner.

I dialogen ^{ingår/}också, självfallet, ett aktivt lyssnande - annars vore det ingen dialog.

Skillnaderna mellan 1), 2) och 3) är ibland gradskillnader, inte artskillnader. Jag skulle dock vilja plädera för att gränserna markeras tydligare, och för att kategorin "villkor" reserveras för de fall vi explicit anger vilka sanktionerna är, och att vi är fullt beredda att tillgripa dem.

Ytterligare en distinktion bör göras, en distinktion som har spelat en stor roll i de flesta dialogdebatter: skillnaden mellan krav (eller villkor) på projektnivå och på policynivå. Det senare syftar på övergripande frågor som t ex landets växelkurspolitik eller prissättning på jordbruksvaror. Ett knepigt mellanting, som blivit allt vanligare i takt med program- och sektorstöds expansion på projektstöds bekostnad, är krav på sektornivå - vart hörde?

De förutsättningar som måste uppfyllas för att ett land över huvud taget ska få svenskt bistånd - dvs det som Gösta Edgren kallar "villkor för inledande respektive avbrytande av samarbete"²⁾ - kommer jag inte att behandla; detta antas vara en fråga av snarast utrikespolitik karaktär, speciellt då

 1) För något annorlunda definitioner, se Gösta Edgren, "Om biståndets villkor". Distinktionen mellan "krav" och "villkor" överensstämmer dock med Edgrens.
 2) Se Edgren, "Om biståndets villkor", s. 40

rent utrikespolitiska eller demokratiska hänsyn dominerar.¹⁾

Dialogens innehåll

Utgångspunkten för det följande resonemanget är, tror jag, helt okontroversiell: Inget biståndsprojekt kan genomföras med framgång utan mottagarlandets aktiva deltagande och intresse, dvs utan att det är förankrat åtminstone någonstans.²⁾ Men givarens ansvar är också stort.

Solidaritet innebär ansvar. Ju allvarligare situationen i våra samarbetsländer är, desto större är ansvaret - både gentemot de fattiga folken och gentemot den svenska allmänhet som, med rätta, ställer krav på att biståndet ska leda till utveckling.

Ett par decennier av svenskt bistånd har övertygande visat att våra samarbetsländer inte automatiskt uppfyller de svenska biståndspolitiska målen i sin utvecklingspolitik. Den snabba ökningen av den privata kreditgivningen till tredje världen under framför allt den senare hälften av 70-talet har också illustrerat riskerna med att resurser överförs utan några egentliga krav på hur medlen ska användas. Det gigantiska slöseri i form av lyxkonsumtion, vapeninköp, spekulation, valutaflykt, skrytbyggen m m som har kännetecknat åtskilliga u-länders sätt att disponera de medel som i-ländernas banker så lättvindigt ställde till vissa u-länders förfogande får varje "biståndsskandal" att framstå som bagatellartad, samtidigt som det bör ha övertygat de tappraste försvararna av "bistånd på mottagarens villkor" om det nödvändiga i andra typer av villkor.

Denna uppsats trossats är att Sveriges roll i dialogen bör öka. Frågan är hur detta ska kunna ske med bibehållen respekt för mottagarländernas suveränitet - och med positiva resultat för biståndets kvalitet.

På den allmänna policynivån tror jag, till att börja med, att Gösta Edgrens inledningsvis citerade invändningar mot villkor på denna nivå är fullt giltiga. Edgrens första reservation - bristande kompetens att bedöma effekterna av åtgärder på policynivån - kan t o m skärpas ytterligare i fallet SIDA; SIDA har helt enkelt inte de resurser som skulle krävas för att kunna ställa

- - - - -

- 1) Detta utesluter naturligtvis inte att även SIDA beaktar demokratimålet; bara att frågan om huruvida en invasion av ett grannland, eller ett fängslande av hela den fackliga och politiska oppositionen, ska kosta 5 eller 50 miljoner i minskad landdräms, faller utanför ramen för detta papper.
- 2) Var detta "någonstans" är beläget är en annan fråga. För enskilda organisationer, och ibland även för smärre projekt som stöds av en statlig biståndsmyndighet, kan det understundom räcka med lokala entusiaster, men i regel torde utvecklingssamarbete mellan stater fordra en viss förankring högt upp i mottagarlandets administration, och hos de människor som påverkas av projektet.

makroekonomiska villkor med någon större sakkunskap och auktoritet. Sveriges biståndsförvaltning är inte uppbyggd på detta sätt, varken organisatoriskt eller kompetensmässigt. SIDAS komparativa fördelar vad gäller kunskap ligger framför allt på projektnivå.

Detta innebär inte att Sverige måste avstå från att "tycka till" om policyfrågor, i de fall man anser sig stå på säker grund. Men jag skulle vilja reservera synpunkter på policyfrågor för den första, "lindrigaste" former av påtryckningar, dvs uttryck för "svenska ståndpunkter". Klargörande deklarationer om Sveriges syn på målgrupper, landsbygdsutveckling, jämlikhet, principuttalanden om rimliga incitamentspriser på jordbruksvaror och realistiska växelkurser, etc. kan spela en viktig roll i dialogen - speciellt i länder som är lyhörda för svenska synpunkter - men de bör inte, av skäl som Gösta Edgren sammanfattade i citatet på sid 1, formuleras som "villkor".

I de fall en viss politik, t ex en prispolitik på jordbruksprodukter som gynnar stadsbefolkningen men fördjupar landets försörjningskris och utarmar småbönder, gör det omöjligt för Sverige att stödja ett jordbruksprojekt bör avslaget motiveras med bristande måluppfyllelse av de svenska biståndspolitiska målen. I praktiken blir skillnaden kanske inte så stor mellan att ställa krav på en förändring av prispolitiken som ett villkor för svenskt stöd och att motivera ett avslag med hänvisning till låg samhällsekonomisk lönsamhet till följd av regeringens prispolitik, eller med hänvisning till att målgruppen fattigbönder inte stimuleras att öka avsaluproduktionen med rådande priser, men vi bör åtminstone sträva efter att upprätthålla fiktionen av en reell skillnad.

Sant är, som Bo Karlström skriver i sitt papper, att det ofta är en optisk illusion att "inte engagera sig". "Om vi ingenting gör, så accepterar vi det som sker även om det är fel för landets utvecklingspolitik." Och detta stämmer, naturligtvis (Jfr också det inledande citatet av Keith Griffin och A.R. Khan). Men jag tror ändå att det finns starka skäl att försöka dra en gräns mellan formuleringen av "ståndpunkter" och av "villkor", även om båda kan uppfattas som klåfingrik interventionism. Med tanke på SIDAS kapacitet att göra allmänekonomiska bedömningar skulle det också kunna vara förödande rent sakligt om SIDA började agera makroekonomisk överförmyndare i våra mottagarländer.

Den utväg som står till buds då en viss ekonomisk politik i mottagarlandet gör insatser i vissa sektorer meningslösa eller t o m skadliga är att - utan att hota med landramen - söka sig andra sektorer. I stället för att, som några gjorde en gång i världen, leta efter "snälla länder", som helt av sig själva förde en utvecklingspolitik i enlighet med blågula mål, gäller det nu att

söka "snälla sektorer" och "snälla projekt". En galen växelkurspolitik bör naturligtvis inte hindra ett stöd åt hälsovård, undervisning eller vägbyggen (även om den kan framtvinga en förändring av mottagarlandets förslag till konkret utformning av insatsen). Om politiken är så usel att en rimlig grad av måluppfyllelse ter sig omöjlig nästan överallt kommer detta naturligtvis att så småningom resultera i stora reservationer - vilket i så fall är förträffligt - och i en mer eller mindre diskret nedskärning av landramen. Eftersom statsmakterna har bestämt att vi ska vara där vi är, och att en alltför öppen diskussion om mottagarländerna av Landöversyn 80's slag är olämplig, är det svårt att se några andra utvägar.

Det största problemet mellan att upprätthålla skillnaden mellan villkor på projektnivå och på policynivå uppstår då Sverige spelar en stor roll inom en viss sektor av nationell betydelse. Här blir lätt distinktionerna mellan "krav" och "villkor", och mellan "projektnivå" och "policynivå", rent illusoriska. Ett typexempel är MONAP; Norden svarar för långt över hälften av Moçambiques jordbruksministeriums tillgång till hårdvaluta, och eftersom de olika projekten i MONAP berör så gott som samtliga delar av landets jordbrukspolitik blir det svårt att förse MONAP-stödet med villkor utan att komma in på viktiga policyfrågor med nationell räckvidd. En utväg är att i förväg se till att man aldrig blir så stor i en sektor som jordbruk - vare sig man vill eller inte blir biståndsgivare med den dominans som Norden har i Moçambique indragna i frågor av policykaraktär. En annan utväg är att man reserverar de explicit formulerade villkoren för de enskilda projekten, samtidigt som man bombarderar det stackars landet med till synes villkorslösa "position papers" och principuttalanden.

Men dessa krångliga fall bör vara undantag.

På projektnivå är det idag - liksom förtidigare - en självklarhet att Sverige ska kunna ställa villkor. Detta underlättas om Sverige aldrig blir en så stor biståndsgivare inom en viss sektor att ett missnöje med den förda politiken innebär enorma svårigheter att dra sig ur. Den sunda landprogrammeringsprincipen bör också göra det möjligt för Sverige att ställa strikta projektvillkor utan att landramen äventyras. Mottagarlandet bör kunna lita på - och detta har återigen att göra med kontinuitet och förtroende - att ett resolut nej till ett visst projekt inte innebär att landet som helhet går miste om motsvarande belopp. För att SIDA ska kunna leva upp till det ansvar som ett flitigare utnyttjande av vetorätten innebär fordras dock en stor administrativ kapacitet och flexibilitet på SIDA; om SIDA drar sig ur några bedrövliga industrisatsningar ser det illa ut om SIDA hänvisar till sin egen bristande kapacitet om mottagarlandet i stället begär stöd till hälsovård eller kommu-

nikationer. En aktivare roll i dialogen kan sålunda komma i konflikt både med koncentrationsprincipen och med SIDA:s bristande beredningskapacitet.

På projektnivå bör samhällsekonomiska bedömningar få en större betydelse än hittills vid val av insatser, och vid utformningen av insatserna. För projekt inom produktiva sektorer bör ordentliga samhällsekonomiska lönsamhetskalkyler vara ett absolut krav - om än inte ensamt beslutsunderlag -, även om detta skulle innebära att denna del av biståndet reducerades, till förmån för sociala sektorer och "mjukvaruinsatser". Samhällsekonomiska kalkyler är förvisso inget universalmedel, och ~~flera~~ marginalerna är stora, men mer kan och bör göras än som görs idag.

SIDA bör också ha mod att säga nej oftare till en fortsatt finansiering av pågående insatser som inte uppfyller de biståndspolitiska målen på ett godtagbart sätt. Den överdrivna försiktighet som ibland kännetecknat SIDA:s agerande i samband med dåliga insatser, och som resulterat i att utfasningsperioderna understundom blivit alltför utdragna, bör ersättas av en klarare markering av att insatser med låg måluppfyllelse inte kan påräkna svenskt stöd utöver den ursprungliga avtalsperioden.

Det sagda innebär inte en avvisande inställning till långsiktiga engagemang, eller till stöd åt finansieringen av driftskostnader efter investeringsfasens slut. Bra insatser bör kunna stödjas under långa perioder, även för den del som avser driftskostnader. Idag, när den angelägnaste uppgiften i många mottagarländer är att underhålla en redan existerande produktionsapparat, framstår en generös syn på drifts- och lokalkostnadsfinansiering som extra påkallad. Däremot bör stödet till dåliga insatser kunna avbrytas på ett tidigt stadium, även, och kanske framför allt, under själva investeringsfasen.

Utgångspunkten bör dock vara att Sveriges engagemang i mottagarländerna, och i regel även i koncentrationssektorerna för det svenska biståndet, är av långsiktig natur. Först när långsiktighet och kontinuitet präglar samarbetet kan Sverige uppträda som en samtalspartner med auktoritet. Den enda solida grunden för en aktiv roll från givarens sida i dialogen är kombinationen av professionalism och långsiktigt, förtroendefullt engagemang.

S I D A
Länderbyrå
B Svensson/BH

PROMEMORIA
1984 03 14

LANDPROGRAMMERING OCH UTVÄRDERING I DET SVENSKA BISTÅNDET

1 Inledning

Landprogrammering och utvärdering utgör denna promemorias huvudtema. Avsikten är att beskriva hur landprogrammeringen vuxit fram och fått allt fastare metodiska former och hur utvärdering av mottagarländernas utveckling och samarbetet ingår i och utgör en central del av denna.

De skilda momenten i dagens system redovisas i avsnitt 4. Avslutningsvis görs dels ett försök att sammanfattande bedöma systemet, dels några reflektioner om i vilket riktning de senaste årens utveckling av dialogen med mottagarländerna fört oss.

2 Något om erfarenheterna

Landprogrammeringsprincipens första skede karaktäriserades av snabbt växande biståndsanslag. Den goda medelstillgången i kombination med en förståelig ambition att så långt möjligt undvika reservationer på anslagen eller i varje fall ointecknade reservationer medförde att en påtaglig del av den biståndsintresserade allmänhetens och verkets uppmärksamhet kom att inriktas på utbetalningsmålet. Den ständigt pågående ländervälsdebatten medförde vidare en inriktning av intresset på mottagarländernas ekonomisk och sociala politik till visst förfång för beredning, genomförande och uppföljning av projekt och program. I många fall visade det sig inom SIDA att inom framför allt sektorstödet många verksamheter fått en otillräcklig beredning vilket ibland ledde till avsevärt merarbete i verksamheternas senare historia. Importstödet som egentligen skulle ha getts till länder med så pass avancerad administration att de själva kunde handha verksamheten kom att ges till en större krets av länder och kom således i det senare fallet att närmast bli en restpost sedan verkets kapacitet för beredning och genomförande tagits i anspråk av andra insatser. Det uppmärksammades också att importstödet ibland kom att omfatta projekt som borde ha getts en mer grundlig beredning.

Erfarenheterna av landprogrammeringen var emellertid i huvudsak positiva. Vissa problem kunde emellertid konstateras. Den långsiktiga utvecklingsplaneringen i flera av programländerna var bristfällig och kunde skapa osäkerhet i programmeringen. Fördröjningar och förändringar blev en följd. Den centrala myndighet i mottagarlandet som hade samordningsansvaret hade inte alltid den erforderliga överblicken. Kontakten med de fackmyndigheter som hade det direkta ansvaret för verksamheterna var ibland bristfällig. SIDA fick inte alltid tillräcklig insyn i verksamheterna varigenom verkets informationsverksamhet till den svenska allmänheten och intresserade myndigheter försvårades.

Härutöver kunder efter hand ytterligare problem konstateras. En grund för landprogrammeringen - att välja länder vilkas utvecklingspolitik stod i någorlunda samklang med de biståndspolitiska målen och att kunna lämna länder som inte uppfyllde dessa krav - var ofta inte för handen. Mottagarländernas administrativa brister hindrade dessutom även de bästa intentioner. Det fanns också en inbyggd motsättning mellan de uttalade principerna om mottagarlandets inflytande över biståndsprogrammets sammansättning och det svenska intresset av att vissa områden och aspekter skulle beaktas däri. Som exempel på sådana områden från olika tidpunkter kan nämnas familjeplanering, industrialisering, landsbygdsutveckling och kvinnans ställning. En ytterligare restriktion var också det ökande kravet på att en växande andel av landramarna skulle användas för upphandling av svenska varor och tjänster.

Mottagarnas intresse för att initiera, ta ansvar för och genomföra utvärderingar visade sig inte alltid vara så stort som man från svenskt håll föreställt sig.

I mottagarländerna fick landprogrammeringen i huvudsak ett positivt gensvar. Efter hand blev man emellertid också där medveten om vissa av de problem som ovan nämnts. Önskemål om en mer aktiv svensk medverkan i biståndsdialogen - en "concerned participation" - framfördes mer eller mindre systematiskt.

3

Nulägets förutsättningar

3.1

Olika planerings- och utvärderingssystem har alltifrån utvecklingsbiståndets begynnelse prövats med växlande och efter hand växande framgång. Denna historiska erfarenhet är i dag en viktig förutsättning för det nu befintliga systemet liksom för strävandena att vidareutveckla och ytterligare förbättra detsamma. Dagens metodutveckling inom SIDA hämtas knappast längre ur teorier och abstrakta resonemang utan växer fastmer fram ur lärdomar från en konkret biståndsverksamhet.

3.2

Det kärva statsfinansiella läget har otvivelaktigt medfört ökade krav på produktivitet och effektivitet också inom statsförvaltningen. Den kan med fog göras gällande att SIDA:s planerings- och utvärderingssystem står sig väl i jämförelse med vad som förekommer inom övriga delar av statsförvaltningen. Det nu snabbt ökande intresset för dessa aspekter kan ge ytterligare stöd och stimulans åt SIDA.

3.3

Anslagsframställningar, verksamhetsberättelser och regeringsframställningar samt de informella kontakterna mellan SIDA och regeringskansliet är väsentliga kanaler för att återföra verkets erfarenheter till de politiska beslutsfattarna. Härigenom har kraven på insyn och dialog skärpts inom den av principen för landprogrammeringen givna ramen. Diskussionen om givarens påverkan har därigenom förändrats och handlar numera om hur långt den svenska påverkan skall gå inom ett spektrum från projektutformning till mottagarlandets politik.

Samtidigt har i debatten krav på en ytterligare modifiering av landprogrammeringens förutsättningar framförts. Här märks förslag om att automatiken i landramstilldelningen skall minskas, att det landprogrammerade biståndets andel av det totala biståndsanslaget skall minskas till förmån för ämnesinriktade verksamheter, att demokratimålet skall ges ökad vikt vid landvalet, att mänskliga rättigheter skall spela roll som biståndspolitiskt mål, etc.

3.4

Sammanfattningsvis gäller alltför det system för planering, genomförande, uppföljning och utvärdering av landprogram och verksamheter som i sina huvuddrag definierades i början av sjuttiotalet. Vad som skett är dels en på erfarenhet grundad utveckling och förfining av systemet, dels en förändrad svensk attityd där "concerned participation" blivit ett allt mera centralt begrepp.

4

Nuläget

4.1

Begreppen

De biståndsadministrativa anvisningar och regler som efter hand framtagits kompliceras för den historiskt intresserade av en växlande terminologi som ännu inte helt stabiliserats. Många ord och definitioner har också under biståndets historia blivit värdebemängda.

I det följande används begreppen enligt nedanstående definitioner.

Landprogrammering är den procedur som leder fram till en överenskommelse mellan mottagarlandet och Sverige och i vilken definieras landram, dennas fördelning på projekt och de villkor som skall gälla för utnyttjande av landramsmedel.

Projekt är ett i tid och rum avgränsat system av åtgärder avsedda att leda till ett bestämt resultat. Flera projekt kan avtals- och planeringsmässigt samföras till

sektorstöd som utgår i form av finansiella och/eller personella resurser till ändamål inom en viss sektor eller delsektor i ett mottagarland.

Insats är det svenska bidraget till ett projekt.

Importstöd innebär att utländsk valuta ställs till mottagarlandets förfogande för import av varor och tjänster avsedda för utvecklingsändamål.

Projektutredning innebär framtagande av beslutsunderlag för projektet. Denna består för SIDA:s vidkommande av

insatsberedning. Inom verket framtas för varje insats en

idépromemoria som är underlag för SIDA:s principiella beslut om svensk insats och en

insatspromemoria som är underlag för SIDA:s beslut om insatsens utformning.

Utvärdering är alla aktiviteter som avser att granska en verksamhet med avseende på kostnader och uppställda mål (produktionsmål, biståndspolitiska mål). Den kan ingå i tidigare nämnd

projektutredning där varje insats utformas med ledning av resultatet av tidigare jämförbara insatser och utvärderingsbara mål för projekt och metod för utvärderingen fastställs;

löpande uppföljning som innebär att verksamheter på land- eller projektnivå fortlöpande och periodiskt styres och granskas;

projektutvärdering som innebär att ett projekt granskas efter sin avslutning med utgångspunkt i projektutredningen.

biståndspolitisk utvärdering som innebär att landprogram och projekt granskas med utgångspunkt i de biståndspolitiska målen.

4.2 Ett landprograms tillkomst

4.2.1

Det ligger i landprogrammeringens principer att en väsentlig grund för det avtalade landprogrammet skall vara mottagarlandets önskemål. Mottagarlandet avses därför lägga ner politisk och analytisk möda på sin framställning och därvid också besitta god kännedom om och ta hänsyn till de svenska restriktioner som kan föreligga.

Sådan kännedom erhåller mottagarlandets myndigheter genom fortlöpande kontakter med SIDA:s biståndskontor, tidigare förhandlingar, sektorgenomgångar, utvärderingar o dyl. Det är emellertid väsentligt att mottagaren ges tillfälle till en samlad genomgång innan man utformar sin framställning. Lika väsentligt är att man på svenskt håll på ett tidigt stadium får klart för sig vilka slutsatser mottagarlandet har dragit av utvecklings samarbetet och vilken inriktning man önskar se för framtiden. Därför överenskommes om s k programsamtal som äger rum omkring åtta månader före det att det nya avtalet skall träda i kraft.

Inom SIDA förbereds programsamtalen i verkets direktion. Direktionen har därvid till sitt förfogande en "direktionspromemoria nr 1 - D 1" utarbetad av biståndskontoret. Vidare framlägger länderbyrån förslag till riktlinjer för programsamtalen. Riktlinjerna fastställs av verksledningen.

D 1 har hittills varit ett kortfattat dokument som lyft fram strategiska aspekter på verksamheten och samtidigt givit direktiv för vilka frågor och uppfattningar som skall framföras vid programsamtalen. På så sätt har denna verksprodukt kommit att få ett styrande inflytande på planeringen och beslutstillfällets vikt har därför alltmer kommit att understrykas. Tillfället begagnas till en ofta provokativ och självkritisk diskussion inom SIDA. Samtidigt pågår arbete med att göra D1 mer utförlig och analytisk. Särskilt gäller detta varannan D 1 - d v s vid de nu vanliga tvåårsavtalen vart fjärde år - då också en landrapport skall föreligga. D1:s betydelse ökar också med den tidigare redovisade svenska ambitionen att granska och ha uppfattningar om mottagarländernas politik. Det ter sig mot denna bakgrund numera naturligt att också utrikesdepartementet bereds tillfälle lägga synpunkter på D1 och de därav resulterande riktlinjerna.

Sedan tidigare år har SIDA låtit utarbeta landanalyser. Uppdraget att skriva en sådan har getts åt SIDA-tjänstemän eller utomstående konsulter. Analysen har presenterats under författarnamn och SIDA har inte tagit ställning till innehållet. Landanalyserna koncentreras till mottagarlandets politiska, ekonomiska och sociala situation och någon direkt koppling till utvecklingssamarbetet med Sverige har inte eftersträfvats. Landrapporten, som introducerats 1983, framlägges sålunda till skillnad från landanalysen i direktionen i samband med behandlingen av D1 och ingår således i programmerings- och utvärderingscykeln. I landrapporten behandlas utvecklingen i landet, ekonomin, möjligheter och begränsningar för biståndet, lämpliga biståndssektorer etc. Eftersom inom verket länderbyrå har ansvaret för att framtida landprogrammen har det uppdragit åt SIDA:s utredningsbyrå att tillse att landrapporter utarbetas. Därigenom eftersträvas att uppnå en hög grad av objektivitet i analysen.

4.2.2

Programsamtalen genomförs av biståndskontoret på grundval av de tidigare nämnda av verkschefen fastställda riktlinjerna. Biståndskontoret förstärks därvid normalt av en tjänstemän från länderbyrå samt ibland med en medlem av verksledningen. Av under 5.2.1 redovisade skäl knyts ofta en tjänsteman från utrikesdepartementet till SIDA-gruppen. Mottagarlandets framställning utarbetas efter programsamtalen och återspeglar vanligtvis dessa.

Vid programsamtalen görs en utvärdering av de dittillsvarande erfarenheterna av biståndet. Till grund för diskussionen ligger bl a rapporter från tidigare genomförda sektorgenomgångar och i förekommande fall projektutvärderingar. Mottagarlandets myndigheter redogör för sina utvecklingsplaner under det kommande året och på grundval av erfarenheterna och planerna diskuterar parterna biståndets framtida utformning. Därvid eftersträvas från svensk sida att få ett så långsiktigt perspektiv som möjligt. Ett numera väsentligt inslag i samtalen är de svenska strävandena att söka koncentrera biståndet till ett minskat antal sektorer. Ett ofta förekommande ämne i samtalen är de villkor som skall förknippas med utnyttjandet av landramsmedel såsom mottagarlandets rapportering, betalningsrutiner o dyl.

4.2.3

Framtagandet av mottagarlandets framställning är i princip en komplicerad budgetberedning där olika fackmyndigheters äskanden skall behandlas och avvägas. Programsamtalen har oftast ägt rum innan riksdagen fattat slutgiltigt beslut om landramarnas storlek varför ett marginellt osäkerhetsmoment kan föreligga om tillgängliga svenska resurser. Det är därför väsentligt att mottagarlandet prioriterar sina önskemål. Emellertid motsvaras dessa krav ofta inte av verkligheten. Så har t ex planerings- och budgetproceduren ofta inte för nämnda ändamål nödvändig stadga. I många mottagarländer är den centrala administrationen svag och har svårigheter att genomdriva sina önskemål gentemot fakmyndigheterna. Det finns därför på sina håll en tendens att överlåta prioriteringen till SIDA. Mottagarlandets beredningsprocedur kan också ofta leda till att framställningen inkommer till SIDA efter den överenskomna tidpunkten och då ofta är av mindre tillfredsställande kvalitet. Biståndskontoret får i sådana fall söka få fram erforderliga klarlägganden och kompletteringar.

4.2.4

Biståndsframställningen insändes med biståndskontorets kommentarer och bereds inom SIDA. Till grund för beredningen ligger en av biståndskontoret framtagna "promemoria om utvecklingssamarbetet". Denna promemoria består av två delar:

a) Allmänt om utvecklingssamarbetet

b) Det svenska biståndet.

Promemorians huvuduppgift är att utgöra ett underlag för planering och förvaltning av det svenska biståndet och att ge SIDA:s styrelse betydelsefull information om resultat och erfarenheter. Promemorian är en av verket framtagna redogörelse som styrelsen inte tar ställning till.

Beskrivning och analys i den allmänna delen av promemorian utformas med utgångspunkt i de svenska biståndspolitiska målen. De viktigaste politiska, ekonomiska och sociala händelserna i mot- tagarlandet diskuteras med utgångspunkt i landets långsiktiga utvecklingspolitik om en sådan kan definieras. Särskild uppmärksamhet ägnas strukturella administrativa och organisatoriska förhållanden som är av betydelse för det svenska biståndets inriktning och utformning.

Avsnittet om det svenska biståndet behandlar resultat och erfarenheter, redogör för programsamtalet i ett avsnitt om det framtida biståndet och kommentarer därvid särskilt de förändringar i läget som inträffat efter programsamtalet. Vid behov diskuteras olika alternativ till biståndets utformning.

Promemorian redovisar också insatser utanför landramen, t ex SAREC- verksamhet.

I direktionen ("D2") presenteras därefter ett inom länderbyrån utarbetat förslag till regeringsframställning jämte avtalsutkast, PM om utvecklingssamarbetet samt idé och insatspromemorior med tillhörande avtalsförslag. Styrelsen tar ställning till regeringsframställningen och idé och insatspromemorierna och beslutar om regeringsframställning. Underlaget till "D2" innehåller således en biståndspolitisk utvärdering samt en översiktlig och sammanfattande projektinriktad utvärdering av den pågående och avslutade verksamheten.

4.2.5

Regeringen fattar på grundval av SIDA:s hemställan beslut om upptagande av förhandlingar, sammansättning av förhandlingsdelegationer samt meddelar erforderliga instruktioner för denna. Efter förhandlingarna, som vanligtvis avser en två-årsperiod, utarbetar förhandlingsdelegationen, i vilken ingår SIDA-tjänstemän, en förhandlingsrapport.

4.2.6

SIDA drar därefter de operativa slutsatserna av förhandlingarna i av verksamheten fastställda riktlinjer i vilka anges vad som skall åstadkommas av vem och när.

4.3 Utvärdering - genomförande-utvärdering

4.3.1

Till grund för de planeringsdokument som redovisats i avsnitt 5.2 ligger ett omfattande utrednings- och uppföljningsarbete. Byggstenarna i landprogrammets är projekten och som tidigare antytts har sedan slutet av sextiotalet metoderna för projektutredningarna liksom för utvärderingarna i hög grad utvecklats och är nu samlade i en ny metodhandbok - den andra i SIDA:s historia. Administrativt är strävanden att integrera projektutredningarna och utvärderingarna i landprogrammeringsrutinerna. Sålunda presenteras i regeringsframställningen förslag om

förlängningar av pågående projekt och förslag om nya beredda projekt eller sådana som skall beredas under avtalsperioden. De överenskomna projekten återfinnes sedan i samarbetsprogrammen. I beslutsunderlaget ingår också projektutvärderingar. Det bör emellertid uppmärksammas att sådana utvärderingar, vanligen gjorda med hjälp av utomstående konsulter, inte kan ske för alla projekt. Alla projekt bör dock där så är lämpligt efter deras avslutning behandlas i en slutrapport. Det förtjänar emellertid framhållas att de flesta projekt granskas av utomstående konsulter inte endast vid projektutredningar utan också vid sektor-genomgångar o dyl (Jfr 5.3.3 nedan).

Idépromemorian framtages på biståndskontor eller vederbörande sektorbyrå. Insatspromemorian framtages vanligen av sektorbyrån ofta med anlitande av utomstående konsulter som antingen upphandlats för det särskilda ändamålet eller är s k institutionella konsulter som genom avtal knutits till SIDA för beredning och uppföljning av projekt inom vissa ämnesområden. Det finns skäl notera att sektorstödet numera beredes i samma former som projektstödet. Varje i ett sektorstöd ingående projekt beredes således med samma metodik och med samma grundlighet som ett enskilt projekt. Därigenom har visserligen förlorats i igångsättningshastighet men vunnits i genomtänkthet vilket sammantaget innebär en högre effektivitet. Flexibiliteten kvarstår eftersom SIDA (biståndskontoren) fortfarande har möjlighet att i överenskommelse med mottagarlandet omdisponera finansiella resurser mellan överenskomna ändamål och givna ramar under avtalsperioden.

I detta sammanhang kan nämnas att anvisningar också utfärdats för planering och uppföljning av importstöd. Mottagarlandet framlägger numera en sammanfattande plan för utnyttjandet av stödet och ger därmed SIDA möjlighet att för sitt vidkommande bedöma behovet av projektutredning eller andra beredningsåtgärder, samt inte minst, tillse att medlen används för realistiska och för-svarliga ändamål. I samband med D2 presenteras också vid behov importstödet i en särskild insatspromemoria. Särskilda utvärderingar av importstödet görs ofta med anlitande av utomstående konsulter.

Metodikerna för projektutredning har utvecklats ur SIDA:s erfarenhet men också påverkats av de metoder som används inom övrig offentlig förvaltning, näringsliv, mellanstatliga organisationer och andra biståndsmyndigheter.

En avgörande egenskap i projektutredningen är att visa på vad sätt projektets ändamål står i överensstämmelse med de biståndspolitiska målen. De tidigare omnämnda biståndspolitiska profilerna motiverades bl a av behovet av att operationlisera de nämnda målen och på så sätt underlätta bedömningen av projekten. I bl a samma syfte finns nu inom vissa områden av SIDA framtagna sektorstrategier vilka översättes och överlämnas till mottagarlandet för att underlätta också för detta att förstå de svenska synpunkterna och övervägandena vid samtal och förhandlingar.

I princip skall ett projekt komma till på mottagarlandets önskemål och utredningen skall ske på dess ansvar. SIDA skall därefter ta ställning till förslaget. I verkligheten har ofta mottagarländerna inte själva resurser att ta fram ett beslutsunderlag som

motsvarar SIDAS krav utan utnyttjar ofta biståndsresurser i form av pengar och personal för detta ändamål. Den beredning som görs av biståndskontor och sektorbyråer har visserligen till syfte att ta fram underlag för SIDAS beslut men utgör ofta i verkligheten en biståndsinsats avsedd att få till stånd ett bättre bedömningsunderlag också för mottagaren.

Styrdokumentet för ett projekt är budget och handlingsplan. Budgeten definierar kostnader och i förekommande fall intäkter fördelade på perioder. Handlingsplanen beskriver vad som materiellt skall åstadkommas, d v s mål av olika slag, samt vad som skall göras och när. I handlingsplanen ingår också utvärderingssystemet. Juridiskt regleras parternas åtaganden i ett projektavtal i vilket hänvisas till budget och handlingsplan.

Ett centralt inslag i projektutredningen är problemanalysen som leder fram till en mål-medel analys. Målen fördelas i en målhierarki med utgångspunkt i samhälls/biståndsmål. Projektmålet ställs vidare i förhållande till mål för den relevanta sektorn. Projektets mål är i sin tur uppdelat i definierade produktionsmål. Därtill beskrives de aktiviteter som är nödvändiga för att uppnå varje produktionsmål. Inom varje nivå i hierarkin är således målen ett medel för att uppnå nästa mål högre upp i hierarkin. Målen formuleras så att olika slag av uppföljning underlättas. En väsentlig roll i utredningsarbetet spelar relevanta projektutvärderingar, resultat av sektorgenomgångar etc.

4.3.2

Vid årsförhandlingarna överenskommes att parterna varje kvartal skall ha en genomgång av verksamheten. Därvid uppsamlas de erfarenheter som fortlöpande gjorts under kvartalet och särskild tonvikt läggs på de åtgärder som överenskommits vid tidigare uppföljningar. Överenskommelse träffas om ytterligare åtgärder. Ofta protokollföres resultatet av kvartalsgenomgången och biståndskontoret rapporterar resultatet till hemmamyndigheten. För närvarande övervägs att minska biståndskontorets rapportering till två gånger om året eftersom hemmamyndigheten på annat sätt har tillgång till periodiserad information. Utöver vad som förekommit inom verksamheten redovisas i kvartalsrapporten också inrikes- och utrikespolitiska händelser liksom planeringsläget för biståndet och företagna omfördelningar av landramsmedel. Även insatser utanför landramen behandlas. Kvartalsrapporten ligger till grund för kvartalsgenomgångar vid hemmamyndigheten.

Ungefär ett år efter det att samarbetsavtalet undertecknats sker en fördjupad kvartalsgenomgång varvid biståndskontoret förstärkes från länderbyrån. På grundval av förslag från biståndskontoret fastställs instruktion för den fördjupade kvartalsgenomgången av chefen för länderbyrån. Denna typ av uppföljning har kommit att få allt större betydelse och diskussioner förs för att ge den fördjupade kvartalsgenomgången större stadga och mer framskjuten status.

4.3.3

Sektorgenomgångarna spelar en strategisk roll i utvärderings- och planeringsprocessen och har efter hand kommit att få en allt större betydelse. Biståndskontoret förstärkes med personal från hemmamyndigheten liksom med utomstående konsulter. Sektorgenomgången är tillfället att åstadkomma en samlad bedömning av projekten inom en viss sektor med utgångspunkt i handlingsplaner, budgetar och uppföljningsdokument. En uppdragsbeskrivning utarbetas av biståndskontoret och i samråd mellan biståndskontoret

och vederbörande sektorbyrå framtages en instruktion för SIDA:s delegation. Mottagarlandet skall före sektorgenomgången presentera en rapport om utvecklingen inom sektorn i allmänhet samt med utgångspunkt i handlingsplaner, budgetar m m mer detaljerade uppgifter om de verksamheter som erhåller svenskt stöd. Uppnådda resultat skall således jämföras med planer och budgetar. Avtalen innehåller rapporteringsregler. Sektorgenomgången skall resultera dels i beslut om åtgärder inom ramen för gällande avtal, dels i överenskommelser eller förslag till åtgärder för det kommande året/åren. Sektorgenomgången integrerar sålunda såväl uppföljning som planering. Resultaten kan på så sätt återföras till den senare behandlingen av D 1 och D 2.

I många fall har det visat sig att mottagarlandet inte har tillräcklig kapacitet för att spela den roll vid sektorgenomgångarna som avsetts. Personalbistånd har med gott resultat tillhållits för att förbättra läget. Biståndskontorets förberedande insatser är emellertid ofta av avgörande betydelse för att få fram erforderligt material till genomgångarna.

4.3.4

Som tidigare nämnts innehåller materialet till D 2 också en biståndspolitisk utvärdering av samarbetet. Insatspromemorierna redovisar ävenledes de resultat som framkommit från projektutvärderingar och sektorgenomgångar. Tid efter annan föreligger dock behov av att få en mer övergripande utvärdering av biståndet. En sådan gjordes 1980 under namn av "Landöversyn 80". Avsikten med landöversynen var att analysera samarbetet med samtliga programländer med utgångspunkt i de biståndspolitiska målen. På så sätt skulle långtidsplaneringen av det samlade landprogrammerade biståndet underlättas. Biståndskontoren och hemmamyndigheten engagerades därför i ett omfattande utredningsarbete och landrapporterna har publicerats. Översynen ledde emellertid inte till några omedelbara åtgärder men påverkar SIDA:s agerande i fortsättningen.

Genom utomstående konsulter eller genom anlitan av verkets tjänstemän har tid efter annan sammanfattande biståndspolitiska och projektinriktade utvärderingar gjorts av samarbetet med ett enskilt land. Sålunda skedde sådana utvärderingar i samband med avvecklingen av det landprogrammerade biståndet till Kuba och till Tunisien. Efter tio års samarbete med Kenya gjordes en

liknande utvärdering. Avveckling av biståndet till ett land och det landprogrammerade biståndets övergång i andra samarbetsformer är ett väsentligt inslag i samarbetet mellan Sverige och u-länderna. De båda nämnda utvärderingarna har gett erfarenheter av hur en sådan omstrukturering skall tillgå. Utvärderingen av biståndet till Kenya har påverkat Sveriges senare agerande i landet.

5

Sammanfattande synpunkter

Embryot till SIDA:s nuvarande system för planering, beredning, genomförande och uppföljning av verksamheten tillkom vid sjuttio-talets början. Det befruktades av verkets erfarenheter och dessutom i hög grad av FN-systemet och världsbanksgruppen. Systemet är i sina huvuddrag fortfarande gällande och har utvecklats i huvudsak med ledning av verkets egna erfarenheter. Betydande förändringar har sålunda skett inom den givna ramen. Förutom finslipning och utveckling av metoderna har insikten alltmer

gjort sig gällande att få av mottagarländerna har möjlighet att leva upp till de krav och förväntningar på initiativ och medverkan som ursprungligen ställdes. Genom ett omfattande personalbistånd har mottagarländernas förmåga att så göra påtagligt förstärkts. Vanan vid svenska rutiner och krav har ökat och därvid också bidragit till en förbättring av mottagarländernas kapacitet. Härtill har en väsentlig förändring av den svenska attityden skett. Vi är nu mer beredda att spela en aktiv roll i dialogen och göra våra synpunkter gällande. Mottagarlandets allena rådande har ersatts av en mycket "concerned participation". Det tidigare sjuttio-talets "mottagarcentrerade inriktning" ofta rubricerad som "bistånd på mottagarens villkor" har modifierats med en betydligt mera "offensiv" inställning. Grundat på en analys av det aktuella projektets behov ställs alltmer ofta krav på organisatoriska lösningar, personaltilldelning, prissättning etc som man från vårt håll anser att ett framgångsrikt genomförande av projekten kräver.

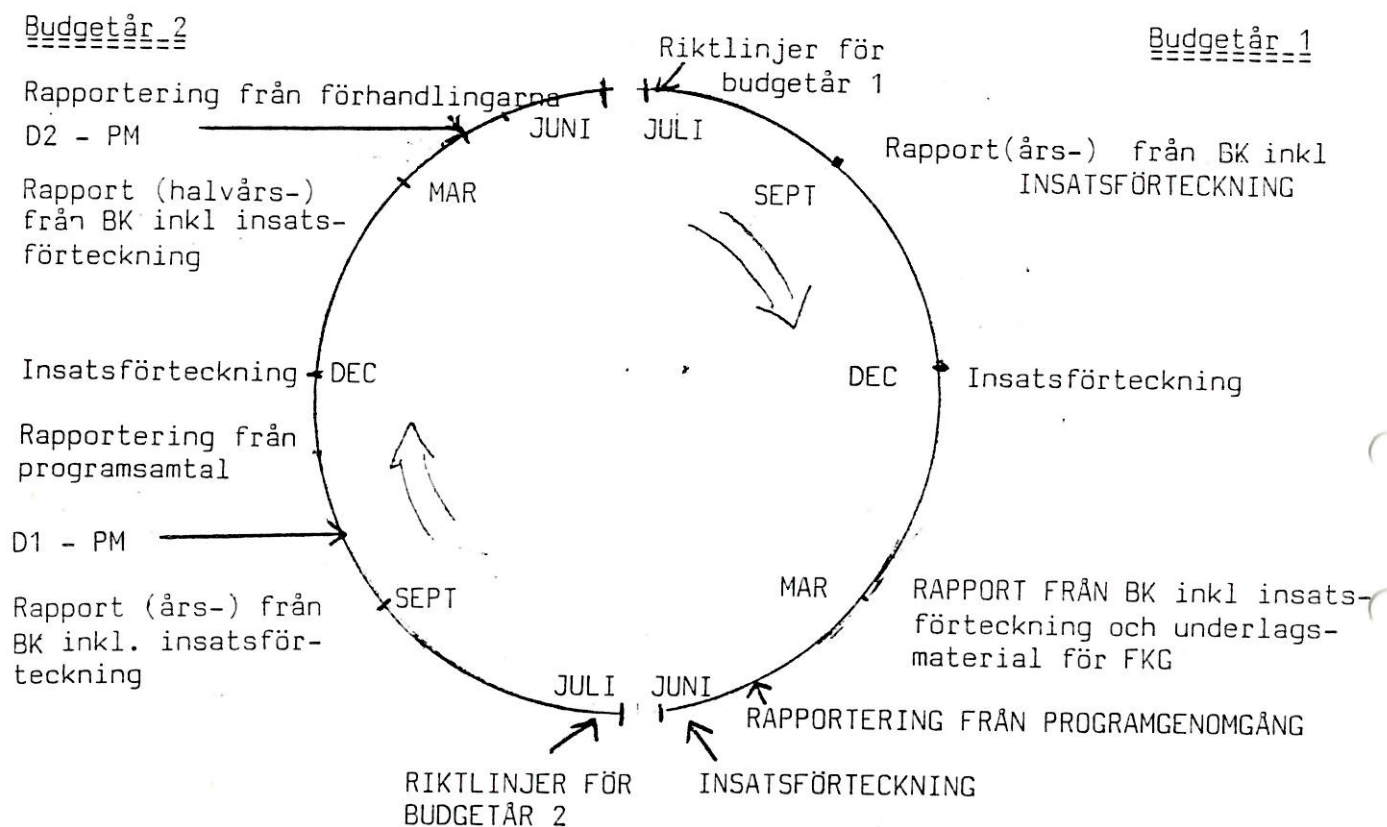
Uppföljning och utvärdering som vid periodens inledning spelade en mindre framträdande roll har växt i betydelse. Ett ökat antal projektutvärderingar har skett och dess resultat återförts till framtida beredningar. Vid sektorgenomgångarna spelar utvärderingsaspekten numera en avgörande roll för beslut och förslag om vad som därefter skall göras. Centrala planeringsdokument som t ex "PM om utvecklingssamarbetet" har blivit mer utvärderingsinriktade. Vår önskan att lägga synpunkter och framställa krav på ofta centrala politiska områden i mottagarlandet av betydelse för utvecklingssamarbetet med Sverige har ökat och kräver ett förbättrat landkunnande för att kunna påverka med urskiljning och ansvar. Landrapporten kan förväntas komma att spela en betydelsefull roll i detta avseende.

De politiska riktlinjer som påverkar utformningen och tillämpningen av SIDA:s system för planering, genomförande och utvärdering har inom givna ramar påtagligt modifierats sedan sjuttio-talets början. Emellertid bör det noteras att, som framgått av det föregående, metodutvecklingen inom SIDA har varit och är en kontinuerlig process utan språngvisa förändringar. Sådana är

för övrigt svåra eller omöjliga att genomföra i en etablerad organisation. Landprogrammeringens principer har inom SIDA alltid tolkats och tillämpats så att en omsorgsfull beredning av och därpå grundad bedömning av projekten eftersträfvats. Detsamma gäller utvärderingen. I det dagliga praktiska arbetet är metodutveckling en fråga om fördjupning av analyser och en förskjutning av tonvikten.

Det i denna promemoria beskrivna systemet är således dynamiskt, befinner sig under ständig utveckling. Varje beskrivning blir därför i viss mån en ögonblicksbild. Det finns vid varje tillfälle goda skäl att ställa sig frågor om vart vi är på väg. Var går t ex gränsen för de krav vi bör ställa på ett mottagarlands politiska avgöranden? I vissa länder har det svenska biståndet nu uppnått en sådan storlek att det spelar en betydande roll för landets förmåga att genomföra sina utvecklingsplaner. Måste vi skaffa oss sådan kunskap om våra mottagarländer att vi i sådana fall skall vara i stånd att bedöma t ex valuta-politik och prispolitik, företeelser av stor betydelse för ett lyckosamt genomförande av projekten?

På projektnivå kan vi fråga oss om vi ställer större krav på analys, förutsebarhet och resultat än vad som gäller motsvarande projekt i i-länder och om på så sätt krav och kritik tenderar att bli orealistiska. Blir vårt bistånd en främmande kropp i u-lands verkligheten och drar för stora resurser från mottagarlandets förvaltning? Hur formaliserar vi våra erfarenheter i ett regelsystem som även i fortsättningen möjliggör en decentra-liserad struktur av SIDA:s administration utan vilken det synes svårt eller omöjligt att med begränsade personalresurser planera och förvalta en betydande biståndsvolym?

Den tvååriga programcykelns dokumentationAnm

BK = Biståndskontor

FKG = Fördjupad kvartalsgenomgång

LOKALKOSTNADER, DRIFTSKOSTNADER OCH "EVIGHETSENGAGEMANG"

Det är svårt att avsluta projekt, och ännu svårare att dra sig ur innan de är "färdiga". Detta verkar vara en allmän erfarenhet i vårt utvecklingssamarbete. Vi talar om långsiktigheten i samarbetet och när perspektivet ibland blir mycket långt - och vi känner en viss tröstlöshet inför framtiden - talar vi om "evighetsengagemang": vi kommer aldrig ur flertalet av de projekt och program vi en gång engagerat oss i. Ännu mindre är möjligheterna att avsluta samarbetet i ett helt land. Vi är alltför indragna i ett stort antal projekt och sektorprogram, som alla skulle bli lidande av att vi drar oss ur.

Det finns åtminstone tre olika ekonomiska infallsvinklar på problemet om den ökande långsiktigheten i samarbetet. Den första sammanhänger med frågan om finansiering av lokala kostnader (utgifter i lokal valuta). Den andra rör frågan om finansiering av driftskostnader (den är delvis sammanhängande med lokalkostnadsfrågan). Den tredje har att göra med nya aktiviteter som är relaterade till ett ursprungligt projekt. Det kan vara nyttigt i diskussionen av "evighetsengagemang" att särskilja dessa tre källor till ökad långsiktighet, eller låsning, som vi ofta upplever.

Tre vägar till evigheten

Lokalkostnadsfinansiering, eller finansiering av utgifter i lokal valuta är i grunden ett skenproblem - i den mån det upplevs som ett problem. Varje överföring av finansiella resurser i främmande valuta innebär att man i mottagarlandet ökar penningmängden (i inhemsk valuta). Detta är en automatisk bokföringsmässig konsekvens. Den sålunda skapade "extra" tillgången på inhemska pengar kan antingen försvinna anonymt i landets totala penningtillgång, eller man kan identifiera den till exempel genom att låta den ingå i statsbudgeten, kanaliserad dit genom centralbanken (då den alltså är likvärdig med centralbanksupplåning ur penningpolitisk synpunkt). Öronmärker man på detta sätt den lokalvaluta som genereras genom en finansiell resursöverföring, anser man sig ha finansierat en "lokal kostnad", dvs en statsutgift i inhemsk valuta. (Den mystik

som tycks finnas kring lokalkostnadsfinansiering skall, förhoppningsvis, skingras genom en utredning som f n genomförs på SIDA:s utredningsbyrå).

I diskussionerna om finansiering av lokala kostnader brukar två huvudtyper av argument anföras för en "generös" attityd och alltså för långsiktigt engagemang. Från mottagarens synvinkel framstår knappheten på sparande (den låga sparkvoten) och de därmed sammanhängande svårigheterna att höja skatte-trycket som ett viktigt samhällsekonomiskt skäl för att givaren skall finansiera budgetutgifter i lokal valuta. Ett annat, givarcentrerat, skäl för en generös attityd till de projekt vi varit med om att starta, kräver långa uppföljningar med bl a kontinuerlig finansiering av driftskostnader om projektet så småningom skall stå på egna ben. Behovet av fort-löpande finansiella injektioner är i sin tur ofta avhängigt av bristen på inhemskt sparande i mottagarlandet.

Finansiering av driftskostnader, t ex efter det att en investering är avslutad, har traditionellt betraktats som mindre önskvärt. Det ingick inte i den konventionella föreställningsramen om bistånd och resursöverföringar. Men alltmer finner vi det svårt eller omöjligt att backa ur finansiering av driftskostnader, även om vi från början inte hade planerat för det. Detta gäller kanske inte främst drift av industriprojekt, utan allt oftare drift av jordbruks-, hälso- och undervisningsprojekt där andelen driftskostnader i förhållande till investeringskostnader är stor.

De ekonomiska motiven för en liberal finansiering av driftskostnader är oftast desamma som när det gäller lokalkostnadsfinansiering: å ena sidan bristande sparande och knappa budgetresurser i mottagarlandet, och å andra sidan oviljan från biståndsgivarens sida att acceptera kapitalförstöring (av både fysisk - och annan infrastruktur). Dessutom tillkommer som ekonomiskt

motiv för att finansiera driftskostnader, den alltmer akuta bristen på främmande valuta i de fall där driftskostnader innebär import av reservdelar och dylikt.

Skälen för en generös finansiering av driftskostnader är alltså ofta både sakligt välmotiverade och behjärtansvärda. Vad som hänt är att vi som biståndsgivare tvingats inse att verkligheten - i form av knapphet på sparande och bristande budgetreserver och valuta i mottagarlandet - driver oss till ett mycket långsiktigare engagemang än vi egentligen tycker är rimligt.

Det tredje skälet till att vi driver mot evighetsengagemang är endast delvis av ekonomisk natur. Men det är kanske den allra viktigaste av de tre aspekterna på långsiktigheten. Det gäller här de "kringaktiviteter" som ofta skapas runt ett ursprungligt projekt, eller de kedjor av insatser som startas för att stötta upp ett engagemang som ursprungligen skulle varit fristående. Exemplet är många och ofta mycket rimliga: utbildning av personal i industriprojekt, förbättring av distributionssystem kring jordbruksprojekt osv. För att rädda ett ursprungligt projekt tvingas man starta en rad följdaktiviteter som alla i sig själva kan vara välmotiverade.

Ett viktigt skäl till att dessa projektkedjor uppstår är att varje projekt i sig självt kan visas vara räntabelt och välmotiverat. Det ligger i sakens natur att en partiell ekonomisk analys visar att varje delförprojekt i en sådan kedja är "riktigt", helt enkelt därför att det har positiva "externalities", dvs det påverkar positivt de redan igångsatta projekten. Det enda sättet att objektivt bedöma rimligheten i insatsen är att se på alla insatserna (sektorstödet) i en samhällsekonomisk analys där alternativ användningen av de i projekten (sektorn) använda resurserna belyses.

Riskerna med evighetsengagemang

Vilka är då argumenten mot de allt långsiktigare finansiella åtaganden som vi - ofta motvilligt - dras in i? En uppenbar risk är att vi genom våra projekt skapar ekonomiska och därmed kanske även sociala enklaver som står och faller med det svenska engagemanget och som alltså får mycket begränsad spridningseffekt på resten av ekonomin.

Ett relaterat, administrativt, problem är att ju längre vi behåller huvudansvaret för ett antal projekt, desto mer och oftare får biståndskontoren överta arbetsuppgifter som normalt skulle legat på mottagarlandets administration. En god illustration till detta dilemma är den omvittnade benägenheten att från biståndskontoren göra direktutbetalningar till "svenska" projekt och därmed undvika en långsam och ineffektiv inhemsk byråkrati. Biståndskontorschefen delar ut bilnycklarna till skolinspektören som skall besöka svenska skolprojekt osv. Om vi dessutom ligger kvar under lång tid med ett importstödsprogram knutet till svenska projekt får biståndskontoret kanske överta även en del av centralbankens funktioner. Det blir då inte bara frågan om enklaver utan om etableringen av en alternativ (nykolonial) administration.

En annan risk med mycket långvariga projekt där driftskostnader finansieras och stödaktiviteter uppstår (som nya delprojekt) är att mottagarlandets regering aldrig riktigt tvingas prioritera dessa projekt i sin egen politik. Det finns ju alltid en mängd andra utgifter som skall finansieras och den enklaste lösningen för mottagarlandet är ofta att låta givaren fortsätta att finansiera "sina" aktiviteter och istället ägna de knappa budgetresurserna åt andra projekt. Dessa andra projekt kan då vara allt från primärhälsovård till upprustning av armén. Och det är givetvis omöjligt för givaren att veta vilka dessa "andra" projekt är. Ju längre vi dröjer kvar i ett projekt eller program desto svårare blir det alltså att veta hur mottagaren verkligen prioriterar denna verksamhet.

Ytterligare argument mot evighetsperspektivet har att göra med användningen av det svenska biståndsanslaget. I förlängningen av de tendenser mot långsiktighet och "låsning" som vi nu kan se finns risken att större delen av biståndsanslaget blir fastfruset i ett begränsat antal evighetsprojekt, måhända väl utvalda enligt koncentrationsprincipen. Allt mindre pengar finns då kvar att flytta om på marginalen. SIDA:s personal arbetar i ett antal permanenta projektgrupper och biståndsadministrationen blir alltmer hantverksmässig och tråkig. Den allvarligaste konsekvensen är dock att biståndet förlorar flexibilitet och därmed får en lägre kvalitet.

Vad gör vi åt saken?

Det finns kanske just nu en viss benägenhet att, med trött uppgivenhet, acceptera evighetsengagemang i ett stort antal sektorer och länder. Men ett okritiskt accepterande av denna tankegång vore givetvis farligt, liksom ett okritiskt accepterande av dess motsats (korta insatser och mycket stor flexibilitet). Men hur skall vi åstadkomma ett rimligt mellanting? Svaren varierar givetvis beroende på typen av projekt, och från sektor till sektor. Här skall bara antydvas några tänkbara metoder att klarare ange tidsramar för våra åtaganden. Syftet skall vara att öppet acceptera kontinuitet och långsiktighet i åtaganden där så är motiverat och att säga detta klart i dialogen. Samtidigt bör engagemang som är (och bör vara) av kortare varaktighet preciseras såsom tidsbegränsade.

- Klarare preciseringar, i samarbets- och insatsavtal och andra dokument, av tidsaspekten i vårt engagemang. Detta skulle inte bara syfta till att juridiskt klargöra våra åtaganden utan också - och viktigare - styra förväntningarna på mottagarsidan.

- Aktivare diskussioner i dialogen om tidsaspekten i samarbetet. Klarare tidsbegränsningar (med någon form av villkor och krav) skall inte ses som förmyndarskap från biståndsgivarens sida; det kan ofta bidra till att mottagaren preciserar sitt eget ansvar och förbereder övertagandet av projekt på ett mer konstruktivt sätt.

- Mer explicita "kontrollstationer" (check points) för varje projekt där en totalbedömning görs huruvida och i vilken form projektet skall fortlöpa. I större projekt bör t ex en samhällsekonomisk bedömning göras inte bara i början av insatsen utan även vid något eller några senare tillfällen. Partiella bedömningar leder nästan ofelbart till slutsatsen att man fortsätter med minimala förändringar.

- En mycket resolut och orädd attityd till att avsluta projekt och därmed ta kapitalförluster. Kapitalförlusten i det enskilda fallet skall sättas i relation till alternativa användningar av de finansiella och reala resurser som frigörs.

- Användande av avslutningsinsatser (disengagement projects) i form av förvaltnings- eller utbildningsprojekt eller dylikt, som direkt har till syfte att lämna över projekt.

Konsekvenserna för dialogen är ganska uppenbara: En klarare markering av tidsaspekten i alla projektinsatser och en mer förutsättningslös bedömning av huruvida stora, tidskrävande engagemang - och framför allt "projektkedjor" - är samhällsekonomiskt och biståndspolitiskt motiverade. Men i dialogen skall betonas inte bara tidsbegränsningar utan också behovet av kontinuitet och liberal driftfinansiering i de många fall där så är motiverat. Viktigast är att vi själva vet vilket tidsperspektiv vi arbetar med i olika insatser och att vi klargör detta i dialogen.

1984-03-05

Inför dialogseminariet den 19-20 mars

Makro-ekonomiska frågor i dialogen: några synpunkter med
utgångspunkt från exemplet Tanzania

(1 bil)

Bakgrund; ändrade förutsättningar

Under större delen av 1970-talet var det en självklar och fast etablerad policy att inte ta upp makro-ekonomiska frågor i den bilaterala dialogen mellan Sverige och berörda samarbetsländer. Denna policy har sedan kommit att utgöra en karaktäristisk del av svensk biståndspolitik doktrin. Den var också logisk och naturlig om man ser till de allmänna förutsättningarna för utvecklingssamarbetet för ca 10-15 år sedan.

I Sverige seglade den biståndsengagerade opinionen i medvind och tilltron var stark till samarbetsländernas förmåga att med stöd av biståndet driva en progressiv utvecklingspolitik. Under landprogrammeringens uppbyggnadsskede var vi allmänt försiktiga med att ställa direkta krav eller att kritiskt diskutera mottagarnas prioriteringar. Av väsentlig betydelse var också att den makro-ekonomiska miljön i vilken biståndet verkade var mer gynnsam under denna tid. Bistånd och andra kapitalflöden strömmade till och det världsekonomiska läget hade ännu inte allvarligt börjat försämrats. Chockeffekterna av den första oljehöjningen kunde övervinnas utan drastiska problem till följd av en effektiv "recycling" och utnyttjande av valutareserver och andra anpassningsåtgärder.

För oss och andra bilaterala biståndsgivare var det förhållandevis lätt och bekvämt att överlåta de makro-

47

ekonomiska problemen åt de internationella finansieringsinstitutionerna, främst IMF och Världsbanken. Fonden nådde oftast framgångar med sina anpassningsprogram och akuta skuldkonsolideringsaktioner var inte så vanligt förekommande. Fondens huvudsakligen verksamhet, temporär betalningsbalansfinansiering med åtföljande konditionalitet, var något som sågs åtskilt från syftena med långsiktig mjuk biståndsgivning.

Vi kan idag konstatera att förutsättningarna för den makro-ekonomiska dialogen med u-länderna - och i förekommande fall för vår egen begränsade roll i en sådan dialog - har förändrats drastiskt under 1980-talet. Strukturproblemet i de nationella ekonomierna i kombination med skuldbördeutvecklingen och de växande bytesbalansunderskotten samt den utdragna recessionen i OECD-området har lett till stora och bestående obalanser i världsekonomin. För de fattiga icke-oljeproducerande u-länderna har denna utveckling inneburit att ekonomierna har körts i botten med få indikationer på att en positiv vändning skulle vara i sikte. Som framhålls i Gösta Edgrens PM tvingas Sverige som biståndsgivare att ta ställning i makro-ekonomiska frågor i vissa samarbetsländer, t ex Tanzania, till följd av att ekonomierna har försvagats och att biståndsberoendet har ökat.

Förutom den försämrade ekonomiska situationen i samarbetsländerna och våra egna intressen av att makro-ekonomiska reformer kommer till stånd, i vissa fall, i ljuset av vår ställning som biståndsgivare och samarbetsprogrammets inriktning, finns en annan viktig - och i svensk diskussion kanske mindre uppmärksammas - faktor som bidrar till att tvinga in externa biståndsgivare i ett ökat engagemang för makro-ekonomiska frågor. Denna faktor är också av särskild betydelse när det gäller dialogen med Tanzania. Det gäller den relativa resursförsvagningen inom IMF, fondprogrammets minskande effektivitet och därmed sammanhängande policyförändringar inom IMF - eller tendenser till sådana förändringar - beträffande

förutsättningarna för standby-arrangemang i de högre kredittrancherna och sambandet med koncessionell biståndsgivning.

Policyförändringar inom IMF

IMF-resursernas storlek i förhållande till de behov som skall tillgodoses har minskat avsevärt under det senaste decenniet då världsekonomin utvecklats alltmer ogynnsamt. De totala fondresurserna i förhållande till medlemslän- dernas samlade bytesbalanser har sjunkit från ca 50% på 60-talet till ca 25% 1980. Vidare har IMF-relaterade reservtillgångar - SDR-tilldelningar och delar av medlemslän- dernas valutakvoter sjunkit avsevärt under 1970-talet. Parallellt härmed har en kraftig ökning ägt rum när det gäller den del av upplåningsbehoven som tillgodoses av de internationella privatbankerna. Under det senaste decenniet har den internationella bank- utlåningen t ex mer än sjudubblats.

Försvagningen av IMF:s resurser och den stadgebaserade begränsningen till kortsiktig, temporär betalnings- balansfinansiering - som kontrasterar mot det faktum att obalanserna i flertalet u-landsekonomier är struk- turellt betingade med åtföljande behov av långsiktiga lösningar - har bl a lett till att antalet inoperativa anpassningsprogram har ökat. Under slutet av 60-talet och början av 70-talet kunde flertalet fondprogram, även standby-arrangemang med s k strikt konditionalitet, genomföras, oftast med mycket gynnsamma resultat. Sedan slutet av 70-talet är utvecklingen en annan: minst hälften av fondfinansierade anpassningsprogram med strikt konditionalitet blir inoperativa eller avbrutna i förtid, främst på grund av bristande uppfyllelse av överenskomna "performance criteria".

De policy-förändringar som kan skönjas som ett resultat av denna utveckling går inte ut på att förändra IMF i enlighet med u-ländernas krav, t ex genom ökad flexi- bilitet och långsiktighet eller minskade ekonomisk- politiska konditionalitetskrav. Det finns snarare tecken

som tyder på att fonden, i enlighet med amerikanska önskemål, nu skärper konditionalitetskraven ytterligare, t ex i form av s k "prior actions", dvs krav på att vissa anpassningsåtgärder skall ha vidtagits redan innan anpassningsprogrammen godkänns i IMF-styrelsen. Ett annat element i sådana "prior actions" är vidare att fonden nu synes eftersträva breda paketslösningar som även inrymmer additionella biståndsinjektioner - som en förutsättning för att ett framförhandlat anpassningsprogram skall läggas fram för slutligt godkännande. Med denna approach kommer den tidigare klart åtskilda tre-stegslösningen - stabiliseringsprogram (IMF), skuld-konsolidering (Paris- resp London-klubben) och biståndsgivaraktion (ofta inom ramen för Världsbankens konsultativa grupper) - att smälta samman till en sammanhängande process. Den integrerade uppgörelse som förhandlades fram för Sudan för ett par år sedan under ledning av en av fonden utsedd "wise man" innehöll dessa tre element. Senare har standby-arrangemang framförhandlats i bl a Madagascar och Kenya, varvid additionella biståndsinjektioner de facto integrerats i uppgörelsen genom nära samverkan mellan fonden och den ledande givaren (Frankrike resp Storbritannien) i en koordinerande roll vis-à-vis andra givare. IMF:s intresse för sådana kopplingar eller samkörningar synes ha ökat väsentligt, något som bl a får ses i ljuset av fondens begränsade finansiella resurser. Det bör samtidigt konstateras att det ter sig mer naturligt och ändamålsenligt nu än tidigare - åtminstone när det gäller många av de afrikanska länderna - att diskutera i termer av en total rekonstruktion av ekonomin där även skulder och bistånd tas in i bilden.

Relationerna mellan Tanzania och IMF

Tanzania är i många avseenden ett specialfall och därför kanske inte helt representativt i en allmän diskussion om Sveriges roll i den makro-ekonomiska dialogen med u-länder. Å andra sidan innebär det faktum att Tanzania

är vårt största programland och att vi har en dominerande ställning som biståndsgivare att vi i Tanzania har särskilda intressen och förutsättningar att följa och diskutera de makro-ekonomiska problemen.

Tanzania och IMF har som bekant under lång tid betraktat varandra med djupt ömsesidigt misstroende. Tanzania har i många år varit engagerad i en hård, aktiv och offentlig polemik mot IMF och de konditionalitetskrav som Bretton Woods-institutionerna upprätthåller. Till skillnad från flertalet andra u-länder har Tanzania en genomtänkt statsbärande filosofi, en "commitment to objectives" som till viss del motverkar den flexibilitet och den pragmatism som trots allt är nödvändiga inslag om komplicerade förhandlingar av det här slaget skall kunna ros i hamn. Genom denna commitment har också Tanzania lyckats genomföra ett trots allt imponerande samhällsbygge som fungerar bättre än många andra jämförbara u-länder. Detta har bl a skett framför allt genom en politisk mobilisering av befolkningen i kombination med en centralplanering av ekonomin. När nu IMF i praktiken vill fränkänna Tanzania en stor del av dessa medel/mekanismer ser Tanzania det som ett angrepp på hela systemet och därmed även ett hot mot de hittillsvarande resultaten i samhällsbygget.

Denna bild har ännu inte hunnit att nämnvärt förändras av det viktiga faktum att en ökande grupp av dem inom administrationen som har full insyn i och ansvar för ekonomins utveckling verkligen eftersträvar en IMF-uppförelse och även klart ser nödvändigheten av flertalet av de marknadsorienterade åtgärder som fonden förordar, inklusive kravet på en stor devalvering. De mest insiktsfulla ser förmodligen också en paketuppgörelse som en förutsättning för att Tanzania på lång sikt skall kunna fortsätta samhällsbygget och försvara de socialistiska målen.

Vad som också negativt påverkar förutsättningarna utgörs av IMF:s tidigare erfarenheter i Tanzania. Fonden är inget

biståndsorgan. Dess resurser är av revolverande karaktär och utnyttjandet måste därför kringgärdas av betydande konditionalitet och trovärdiga åtgärdspaket som prioriteras av regeringen i fråga. Varje rekonstruktionsprogram som fonden medverkar i måste till fullo finansieras. 1908 års standby-avtal med Tanzania havererades på grund av att fondmedel utbetalades utan att följas av utlovade åtgärder. Resultatet av denna felslagna taktik från fondens sida torde påverka fondens medgörlighet när det gäller konditionalitetsnivån och frågan om i hur hög grad en ny standby skall vara s k "front-loaded".

Sverige har särskilt under det senaste året spelat en aktiv roll för att söka främja en uppgörelse mellan Tanzania och IMF. Vår politiska och biståndspolitiska "leverage" är betydande samtidigt som Tanzania torde ha förtroende för de synpunkter och den assistans vi kan komma att lämna. I dagsläget ser det dock återigen mörkt ut trots att förtroendeklyftan mellan parterna torde ha krympt väsentligt. De senaste förhandlingssonderingarna i februari ledde inte till några konstruktiva resultat, trots att förutsättningarna för ett förhandlingsgenombrott torde finnas. I detta dödläge kan ev åtgärder och aktioner från givarländernas sida, inkl Sverige, återigen aktualiseras.

Sveriges roll i den makro-ekonomiska dialogen

Sveriges ökande engagemang (eller, om man så vill, interventionism) i dialogen kring makro-ekonomiska frågor kan illustreras med hänvisning till tre policyuttalanden under senare tid. I årets budgetproposition framhåller utrikesministern "att behoven av och möjligheterna till strukturella förändringar inom jordbrukspolitiken bör inta en central roll i dialogen med representanter för programländerna. I denna bör speciell tonvikt läggas vid att belysa den avgörande betydelse som producentpriserna, växelkurspolitiken, tillgången till jord och trygghet i innehavet av denna liksom tillgången på insats- och konsumtionsvaror på landsbygden har för avsaluproduktion

tionen" (prop 1983/84:100 Bil 5 sid 44). Denna markering följdes aktivt upp vid SADCC-konferensen i Lusaka 1-3 februari 1984 genom presentationen av det uppmärksammade nordiska positionspapperet "Policies in Agriculture and Rural Development - A Nordic View", som tillkom efter ett svenskt initiativ. Jämfört med dialogdoktrinen under 70-talet är den "interventionistiska" tendensen i papperet anmärkningsvärd. Det tredje exemplet anknyter till den intensiva diskussion som förts främst inom OECD/DAC sedan i höstas om biståndskoordinering med USA, Canada och Västtyskland som främsta pådrivare. Sverige har försökt vara tillbakahållande i denna diskussion, särskilt när det gäller försöken att genom ökad givarkoordinering bana väg för klara kopplingar mellan "policy dialogue" och konditionalitet i den bilaterala biståndsgivningen. Inom u-bi har nyligen riktlinjer utarbetats för svenskt uppträdande i biståndskoordinerings-sammanhang. Riktlinjerna - skrivelse 1984-03-02 från Gösta Edgren - bifogas. Beträffande makro-ekonomiska frågor ges grönt ljus för ett aktivt svenskt dialog-engagemang och för fortsatta brobyggande insatser i t ex Tanzania. Däremot framhålls klart att det aldrig kan bli tal om att direkt villkora det bilaterala biståndet till genomförande av makro-ekonomiska reformer. Vad som rörde bli aktuellt är att våra krav på mottagaren i ökande utsträckning knyts till specifika åtgärder som kan bidra till att främja programmålen i de sektorer där vi är verksamma.

När det gäller Tanzania bör det aktiva svenska engagemanget för ett närmande mellan IMF och Tanzania fullföljas - utan att vi kopplar det egna biståndet till en uppgörelse och utan att vi direkt lägger oss i de pågående förhandlingarna. Även med dessa begränsningar torde utrymmet vara stort för svensk aktivitet och konstruktiva initiativ som kan underlätta för båda parter att göra upp. Som Gösta Edgren framhåller i sin PM är det uppenbart att Sverige i egenskap av dominerande biståndsgivare - i perspektivet av en IMF-uppgörelse - måste ta på sig ett samordnande ansvar och spela en ledande roll för att mobilisera extrabistånd och för att under-

lätta en skuldkonsolidering. Förberedelser i denna riktning pågår för närvarande genom bl a SIDA:s förvaltningsbiståndsinsats på skuldsidan.

Den biståndsmobiliserande samordningsroll som Sverige förväntas spela är inte problemfri och ställer oss i en ny och ovan situation. Det gäller bl a de krav som har antytts från IMF:s sida att den ungefärliga storleken på en extra biståndsinjektion - som integrerat element i en bredare paketuppgörelse - bör vara klarlagd innan fondens standby-arrangemang blir slutgiltigt godkänt. Omfattningen av de resurser fonden själv kan ställa upp med kommer att göras beroende av konditionalitetsgraden i framförhandlade anpassningsprogrammet: ju stärkare åtgärds paket desto mer resurser från fonden. Kvar står dock Tanzanias finansieringsbehov och kravet på avsevärda additionella resurser som förutsättning för att en rekonstruktion av Tanzania skall ha några möjligheter att lyckas. Endast om en "stark" uppgörelse är i sikte torde dessa resurser i bästa fall kunna mobiliseras.


Sten Rylander

UTRIKESDEPARTEMENTET

Avdelningen för internationellt
utvecklingssamarbete

Statsekreteraren

1984-03-02 U 11 U 3

Ambassaden Addis Abeba nr 18
Ambassaden Dar Es Salaam nr 16
Ambassaden Gaborone nr 13
Ambassaden Harare nr 16
Ambassaden Luanda nr 13
Ambassaden Lusaka nr 16
Ambassaden Maputo nr 28
Ambassaden Nairobi nr 18
Ambassaden Managua nr 11
Ambassaden Colombo nr 9
Ambassaden Dhaka nr 8
Ambassaden Hanoi nr 16
Ambassaden New Delhi nr 33
Ambassaden Vientiane nr 47
Delegationen Paris nr 38

Biståndskoordinering

(5 bil)

Under hösten 1983 fördes intensiva diskussioner inom OECDs biståndskommitté DAC om behovet av ökad biståndskoordinering. De drivande krafterna i dessa diskussioner - främst Canada, USA och Västtyskland samt DAC-ordföranden R Poats - eftersträvalde antagande vid DACs högnivåmöte av operativa riktlinjer för biståndssamordning. I förlängningen härav låg önskemål om en hårdare givarstyrning av biståndsinsatserna i ljuset av den makroekonomiska situationen i mottagarländerna och om ökad konditionalitet i samband med biståndsgivningen. Sverige spelade tillsammans med andra likasinnade länder en viktig roll i ansträngningarna att nyansera denna ensidigt interventionistiska syn på koordineringsfrågorna. Vi hävdade att biståndssamordning i första hand är en övning med mottagarlandets prioriteringar i centrum, avsedd att förbättra biståndets effektivitet - inte primärt mottagarlandets politik. Vi menade vidare att det knappast skulle

vara konstruktivt att föra fram ett ensidigt i-lands-initiativ i givarforumet DAC samt att de föreslagna riktlinjerna på ett olyckligt sätt skulle driva DAC mot en operativ roll.

Som tidigare har framgått av rapporteringen från DACs högnivåmöte (numrerad delgivning PM Sandberg 1984-01-23) blev slutresultatet att samordningsfrågorna behandlas i ett sekretariatsdokument. Medlemsländerna kunde enas om ett kort uttalande om värdet av dokumentet och av samordning av biståndsverksamheten samt om behovet av fortsatt behandling av frågan i DAC. Pressmeddelandet med dokumentet - "Increasing the Effectiveness of Development Cooperation through improved Co-ordination at the Country Level" - och den antagna texten bifogas återigen för referensändamål.

./. Chefen för USAID Peter McPherson har i två brev (bifogas)

./. återkommit till dessa frågor efter DACs högnivåmöte.

Bl a föreslås gemensamma givaruppvaktningar i mottagarländerna för presentation av DACs uttalande om biståndskoordinering. Vidare aktualiseras amerikanska ansträngningar för att åstadkomma förbättringar i systemet med konsortia och konsultativa grupper i Världsbankens regi. McPherson kopplar Reagan-administrationens uppmärksammade Afrika-utfästelse (500 milj dollar över 5 år) till behöve av en effektivare givarkoordinering och policy-reformer på det ekonomiska området i mottagarländerna. Denna koppling lyfts även fram i ett brev till utrikesministern från Secretary of State George P Schultz med information om den nya utfästelsen (bifogas). - I vårt svar till McPherson välkomnas Afrika-initiativet samtidigt som vi

./. ånyo slår fast vår principiella uppfattning när det gäller biståndskoordinering på fältet. Svaret bifogas. Härav framgår bl a att vi är skeptiska till det amerikanska förslaget om gemensamma givaruppvaktningar ang övergripande koordineringsfrågor. Önskvärdheten av sådana initiativ kan rimligen bäst bedömas av biståndsrepresentanterna på fältet.

./. Önskvärdheten av sådana initiativ kan rimligen bäst bedömas av biståndsrepresentanterna på fältet.

Det finns anledning att räkna med att frågor om biståndskoordinering kommer att ges ökad uppmärksamhet i fortsättningen. DAC-diskussionen har bidragit till att ställa samordningsproblematiken ordentligt i fokus på givar- sidan. Samtidigt har den negativa ekonomiska utvecklingen i flertalet mottagarländer - i kombination med den ökande relativa knappheten på biståndsmedel samt ifrågasättande av resultaten av pågående biståndsfinansierade projekt - ställt ökande krav på effektivitet i utvecklingssamarbetet. Mot denna bakgrund sammanfattas nedan några av de grundläggande principer som utgör basen för vårt deltagande i internationella diskussioner om biståndskoordinering.

1. Sverige ser positivt på ansträngningar att få till stånd en effektivare biståndssamordning genom gemensamma diskussioner i internationella fora där mottagarländerna själva är representerade. Världsbankens konsortia och konsultativa grupper, Development Committee, UNDP och UNCTAD är exempel på sådana fora där en konstruktiv dialog kan föras. Härav följer att vi är negativa eller starkt skeptiska till försök att bana väg för ökad givarsamordning genom ensidiga interventionistiska åtgärder inom t ex DAC och andra givarklubbsliknande organ.

2. Det övergripande syftet med samordningen bör vara att söka uppnå konkreta resultat och ökad effektivitet inom de samsamarbetssektorer som omfattas av biståndet - i enlighet med mottagarländernas prioriteringar och utvecklingsplaner. Samordningens primära syfte får inte vara att ensidigt söka genomdriva förändringar i den nationella utvecklingspolitiken med biståndet som hävstång.

3. Möjligheterna till en resultatorienterad samordning, nära anknuten till den praktiska verkligheten i mottagarlandet, underlättas om koordineringsansträngningarna sker sektorvis (eller i anslutning till särskilda undersektorer).

4. När det gäller "in-country arrangements" bör mottagarlandets myndigheter (vanligtvis finans- och/eller planeringsministeriet, ev riksbanken) stå i centrum för samordningssträvandena. Vi bör vara restriktiva med deltagande i slutna givardiskussioner på fältet av "donor gangning up"-karaktär. Om möjligt bör UNDPs resident representative tilldelas rollen som kontaktman och samordnare på den lokala givarsidan.

5. Biståndskoordinering kan för vår del aldrig innebära att svenskt bistånd direkt villkoras till genomförande av makro-ekonomiska reformer, t ex ingående av stabiliseringspolitiska stand-by avtal med IMF. Det är emellertid ett faktum att förutsättningarna för utvecklings-samarbetet i hög grad påverkas av den makro-ekonomiska miljö i vilken biståndet verkar. Vi kan därför ha anledning att - med utgångspunkt från direkta erfarenheter av pågående utvecklingssamarbete med berörda länder - framföra och driva synpunkter av makro-ekonomisk karaktär, t ex rörande jordbrukspolitik och landsbygdsutveckling. Det nordiska positionspapperet "Politics in Agriculture and Rural Development - A Nordic View" utgör ett exempel på en sådan förhoppningsvis konstruktiv dialog.

Den sistnämnda grundprincipen kan självfallet leda till vanskliga gränsdragningsproblem. Erfarenheterna av samarbetet med Tanzania kan härvid vara belysande. Det svenska biståndet har successivt anpassats till den allt svårare ekonomiska verklighet som frånvaron av en makro-ekonomisk uppgörelse med IMF har lett till. Förutsättningarna för vårt stöd och för möjligheterna till positiva resultat i det reguljära utvecklingssamarbetet har kommit att förändras. Genom en aktiv dialog med såväl Tanzania som IMF söker vi verka för brobyggande kontakter som kan leda fram till en uppgörelse. Vi har även underhand ställt additionellt bistånd i utsikt för att underlätta omställningen om en sådan uppgörelse kommer till stånd och är dessutom beredda att söka utverka

sådant bistånd även från andra biståndsgivare. Genom att erbjuda bl a riktat förvaltningsbistånd försöker vi dessutom att bidra till att förstärka Tanzanias egen kapacitet och roll inför förestående internationella förhandlingar inom det makro-ekonomiska fältet. Erbjudandet framförs med full respekt för den tanzanska regeringens rätt att föra sin egen politik. Grundläggande beslut som berör den nationella utvecklingspolitiken måste fattas utan inblandning utifrån. Av dessa skäl är det omöjligt att tänka sig ett direkt villkorande av svenskt bilateralt bistånd till genomförande av makro-ekonomiska reformer.

Gösta Edgren

84. 03. 03

RIKESDEPARTEMENTET
-avdelningen
Bilateral enheten
Belius/mla

1984-03-01

Makroekonomi, biståndets medel och dialogen

1. Inledning

Några tänkbara frågeställningar som kan tas upp i ett papper om makrodialogen är vilka makrofrågor som diskuteras i programländerna, vilken inställning Sverige har fört fram och om den har varit korrekt, om Sverige kan påverka mottagarländernas politik på makro-området och har förutsättningar för att göra det och frågan om hur Sverige har agerat i olika situationer där IMF och mottagarlandet försöker sy ihop ett stabiliseringspolitiskt program.

I detta papper kommer främst den sista frågan att behandlas. Där finns intressanta erfarenheter att bygga vidare på. Framställningen koncentreras på utvecklingen i Guinea-Bissau. Frågan om förutsättningar för att Sverige skall kunna påverka ett lands makro-ekonomiska politik tas även upp. Den viktiga diskussionen om vilka makro-frågor som kan/bör diskuteras med mottagarländer och hur de skall behandlas kommer inte att tas upp i detta papper.

Papperet inleds med ett försök att beskriva och förklara uppkomsten av dialogen och ökad intervention i biståndssamarbetet. Den diskussionen kopplas till ett avsnitt som behandlar frågan om Sveriges förutsättningar för att kunna påverka ett lands makro-ekonomiska politik. Därefter följer papperets mer omfattande avsnitt som beskriver några hittills förekommande scenarier inom vilka makro-frågor behandlas och där Sverige som biståndsgivare är en av aktörerna med betoning på erfarenheter från Guinea-Bissau. Framställningen gör inga anspråk på fullständighet utan skall ses som ett första försök att närma sig temat.

Den mer normativa frågan om vad Sverige bör göra kommer endast att behandlas i förbigående. Syftet är snarare att försöka dra operativa slutsatser av genomgången som följer, särskilt vad gäller Sveriges age-

rande i situationer där en stabiliseringspolitisk diskussion mellan IMF/IBRD och ett programland redan är igång.

1.1 Bakgrund

Biståndet verkar i en miljö som är stadd i ständig omvandling. Betingelserna för att bedriva bistånd förändras ständigt och leder till förändringar i biståndspolitik. Vilken är den nya situation som dialog och intervention kring makro-ekonomiska frågor har uppkommit ur?

Under sjuttiotalets senare hälft och åttiotalets inledningsår ökade de ekonomiska problemen i u-länderna. Avtagande ökningstakt i världshandeln, vikande exportmarknader, kraftigt ökande kostnader för importerad energi och för krediter på den internationella kapitalmarknaden samt brister i den ekonomiska politiken för att tackla dessa problem medverkade till kriser i den interna och externa sektorn i många u-länder. Problemen med att mobilisera inhemska resurser för statliga utgifter ökade samtidigt som biståndet i vissa fall stagnerade. Balansproblemen medförde ökade svårigheter att genomföra biståndsprojekt. Brist på statliga budgetmedel minskade tillgången på lokal valuta för projekt. Brist på konvertibel valuta medförde bl a brist på importerade reservdelar, råvaror och drivmedel. För att kunna bedriva ett fortsatt bistånd och genomföra de planerade aktiviteterna började givarna genom olika former av påtryckningar försöka uppnå förändringar i mottagarlandets ekonomiska politik.

Dialogen har vuxit fram som ett svar på en kris i den ekonomiska omgivningen där biståndet verkar. Förutsättningarna för biståndet har förändrats och har medfört en ökad grad av intervention från givarnas sida.

Om denna beskrivning är riktig följer att om den ekonomiska miljön där biståndet verkar förbättras kommer trycket för ökad intervention att minska. En förbättrad ekonomisk balans leder till större ekonomiska möjligheter för länderna och ett bättre genomförande.

1.2 Makro-dialogen och det svenska biståndet

Beskrivningen ovan gäller också i stort sett det svenska biståndet. Även detta bistånd verkade i en miljö som inte präglades av stora balanskriser. Skulle detta ha skett var den svenska inställningen att inte delta i uppgörelser mellan IMF/IBRD och mottagarländerna.

Det nyvaknade intresset för makro-frågor är ett tecken på att den ekonomiska omgivningen tidigare inte sågs

som ett problem och var därför inte heller så intressant att se närmare på. Det stora intresse som nu har väckts tyder på att en ekonomisk analys både på kort och lång sikt av situationen i mottagarländerna och hur den förhåller sig till biståndet och dess olika delar, borde få större betydelse i biståndsplanningen. En högre grad av framförhållning i dessa frågor underlättar utarbetandet av policies för hur biståndet skall styras om vid ekonomisk obalans i programländerna.

Parallellt med en ökad grad av intervention har delar av biståndspolitikerna börjat ifrågasättas. Diskussionen rör särskilt frågor som landramar eller icke, avvägning mellan projekt och programbistånd och importstöds betydelse.

Den förändring i synsätt som vi kan se i relationen till mottagarländerna har också sin motsvarighet i den inhemska debatten om biståndspolitikerna.

1.3 Makro-dialogen i ett mål-medel perspektiv

Målet för all biståndsverksamhet är att bedriva ett bra bistånd utifrån givna kriterier. När den ekonomiska miljön har förändrats har också biståndsgivarna börjat använda instrument som dialog, krav och koordinering inom makroekonomiska frågor för att bättre nå sitt mål. Ett annat medel är förändringar i biståndets inriktning så att det bättre svarar upp mot den nya situationen. Ytterligare en möjlighet är att lägga ner biståndsprojekt och dra sig ur landsamarbete.

Makro-dialogen syftar dock primärt till att påverka mottagarlandets ekonomiska politik i en eller annan riktning. Den kan kombineras med olika grad av intervention:

- 1) Dialog och concerned participation
- 2) Konditionalitet
- 3) Givarkoordinering

I nästa avsnitt diskuteras detta från svenskt perspektiv med utgångspunkt i följande frågeställningar:

Är det möjligt för svensk del att påverka makropolitiken i ett mottagarland? Besitter Sverige som biståndsgivare de förutsättningar som måste gälla för att detta skall bli framgångsrikt?

En viktig fråga är också om måluppfyllnadsgraden i biståndet blir högre genom en större grad av intervention inom policy-områden som inte har direkt med projekt att göra.

2. Makro-dialogens effektivitet

Makro-dialog förekommer med olika grader av intervention. En nödvändig förutsättning för att överhuvudtaget intervention skall vara framgångsrik är att givarlandet står för en någorlunda stor del av biståndet till landet. I tabell 1 framgår andelen av landets import som motsvaras av det svenska biståndet. Det är ett möjligt mått på det svenska biståndets betydelse i landets nationalhushållning. Ett annat möjligt mått är andelen av landets investeringar som motsvaras av biståndet. Detta mått framgår av tabell 2.

Som framgår av tabell 1 motsvarar det svenska biståndet mer än 10 % av importen endast i två länder, Guinea-Bissau och Vietnam. I Vietnams fall är en del av förklaringen till Sveriges höga andel att basen i beräkningen omfattar endast import som betalas i konvertibel valuta.

Dessa andelar är dock inte tillräckligt stora för att den makro-ekonomiska politiken skall kunna påverkas på ett avgörande sätt. Som framgår av tabell 2 motsvarar det svenska biståndet mer än 10 % av investeringarna i två länder, Kap Verde och Guinea-Bissau. Guinea-Bissau, Kap Verde och Vietnam är således de länder där Sverige genom sin relativa storhet skulle kunna utöva mest inflytande.

Samtidigt framgår det av de två tabellerna att Sverige inte i något land är så stort att det av kvantitativa skäl motiverar ett särskilt ansvar för stabiliseringsfrågor. Det är också möjligt att konstatera att bindning av det svenska biståndet till åtgärder på makroplanet inte skulle vara särskilt verkningsfulla till följd av det svenska biståndets relativ litenhet i de allra flesta länder. Där Sverige är något större är vi inte tillräckligt stora.

Ytterligare ett villkor som bör vara uppfyllt om en intervention på makro-nivån skall vara verkningsfull är att givaren bör kunna ställa upp med extra finansiella resurser. Varje förändring i den ekonomiska politiken torde ha kostnader på kort sikt och vinster först på medellång eller lång sikt. I det läget bör det intervenerande givarlandet vara berett att ställa upp med extra resurser för att finansiera omläggningen av politiken. Sådana resurser har de stora finansieringsinstitutionerna tillgång till och möjligen de i absoluta termer stora biståndsgivarna. Länder som lägger tonvikten vid utvecklingsbistånd för att understödja utvecklingen på lång sikt har oftast inte så stora mängder fria resurser.

En aktiv dialog om makro-frågor förutsätter att biståndsgivaren är väl insatt i den ekonomiska situationen i landet och vinnlägger sig om att hänsyn tas till hela den ekonomiska situationen i sin helhet. En sådan politik förutsätter att de ståndpunkter som intas i makro-frågorna är konsistenta med den övergripande situationen och synen på den ekonomiska politiken i landet.

Det samhälleliga allokeringsbehovet kan endast mottagarlandets ekonomiskt ansvariga ha överblick över. Det är dessa myndigheters roll att sammanjämka motverkande nationella intressen och nationella intressen mot biståndsgivarnas. Skulle ett stort antal biståndsgivare oberoende av varandra föra en dialog om makro-ekonomiska frågor med olika grader av interventionism och dessa inte är konsistenta i någon mån står mottagarlandet inför en helt omöjlig uppgift. Om makro-dialogen förs utan att ta hänsyn till samhälleliga allokeringsbehov för mottagaren är det omöjligt att sammanföra alla givarsynpunkter till en enhetlig ekonomisk politik.

Således finns för Sveriges del endast förutsättningar att föra en dialog med olika grad av intervention på projekt/programnivå. Denna dialog kan vara av stor betydelse för den makroekonomiska politiken i ett land, t ex prispolitiken inom jordbruket. Priset på baslivsmedel är mycket viktigt pris som kan påverka aggregerad efterfrågan, inflationsutveckling, investeringstakten i jordbruket etc.

Ofta är dock de frågor som tas upp inom ett projekt eller program av mindre betydelsefull art när det gäller den makroekonomiska politiken. Det kan gälla leverans av en viss råvara eller materiel, uppnåendet av ett kvantitativt produktionsmål, användning av viss teknik etc.

På projektnivån kan det således förekomma intervention som får effekter på den makroekonomiska situationen. Dialogens huvudmål är dock inte att nå dit.

På programnivå är situationen något annorlunda. Där finns en mer direkt koppling till makro-nivån om det rör sig ex.vis om ett sektorstöd. Men en avgörande fråga är här hur stor del av sektorns investeringar eller budget som finansieras med svenska medel. Ju större den delen är, desto större möjligheter till att föra en makro-dialog och till att gå in med olika grader av intervention.

Slutsatsen av den ovanstående genomgången blir att Sverige har störst möjlighet att föra dialog och intervenera med hög effektivitet på projektnivå, i pro-

gram där vi står för en väsentlig del av finansieringen i sektorer där vi är stora och dominerande (t ex moderna jordbrukssektorn i Mocambique). I övriga situationer torde inte en dialog och intervention kring makro-ekonomiska frågor vara effektiv varken för att påverka den ekonomiska politiken eller för att skapa förutsättningar för att bedriva ett mer framgångsrikt bistånd.

3. Scenarios

3.1 Inledning

Som konstaterades i föregående avsnitt är inte intervention kring makro-ekonomiska frågor effektiva instrument för att uppnå ett bra bistånd i en ekonomisk miljö i kris utom på projektnivå och möjligen programnivå där det är större möjligheter att kunna påverka mottagarlandets politik.

Trots detta dras Sverige ändå in i situationer där olika stabiliseringspolitiska åtgärder planeras och där det blir nödvändigt att agera. I de flesta mottagarländer som genomgår ett stabiliseringspolitiskt program efter överenskommelse med IMF ger det upphov till olika ställningstaganden från svensk sida.

Frageställningen är här hur skall Sverige agera när det sker förändringar i den ekonomiska miljön till följd av stabiliseringspolitiska överväganden. Dessa kan vara av olika karaktär vid olika scenarios och ger därför upphov till olika ställningstaganden. Gemensamt för dessa situationer är dock att initiativet och ansvaret för genomförandet av de stabiliseringspolitiska åtgärderna kommer nästan alltid från andra givare och då särskilt IMF och IBRD.

3.2 Scenario 1: Situationen i mitten av sjuttio-talet

Den ekonomiska miljön som de olika givarna och IMF/IBRD hade att verka i fram till mitten av sjuttio-talet präglades av goda tillväxtsiffror, ökande jordbruksproduktion som ofta höll takt med befolkningstillväxten, billig energi och ett ökande bistånd. Tillväxten och upprätthållandet av tillväxttakten var ofta inte det största problemet. Det var snarare fördelningen av samhällsproduktionen. Den stora debatten om tillväxt- och fördelningsfrågor kom också att stå i slutet av sextiotalet och början av sjuttio-talet. En av huvudtankarna i FNs andra utvecklingsårtrionde var att fördelningspolitiska konsekvenser måste tas med vid utarbetandet av utvecklingspolitiken i u-länderna och att utveckling var mångdimensionell och inte endast handlade om tillväxt. Synen att tillväxt går att kombinera med jämlik fördelning växte sig allt star-

kare både i akademiska och i biståndskretsar.

Sveriges biståndspolitiska synsätt genomsyrades av den internationella debatten och fördelningsmålet fick en framträdande plats bland de biståndspolitiska målen; "bidra till social och ekonomisk utjämning". Det var utveckling som man ville nå fram till och för detta var det nödvändigt med tillväxt men inte tillräckligt. Det var även nödvändigt med en jämlik fördelning av tillväxtens frukter. Ojämn fördelning av produktionsmedel och inkomster ansågs vara en viktig "constraint to growth".

Frågan om förutsättningar för tillväxt ägnades endast ett begränsat intresse i akademiska och biståndskretsar vid denna tid i Sverige. Det var snarare utvecklingshämmande faktorer (t ex ojämna jordfördelning, västerländskt orienterad sjukvård och utbildning, monokulturproblem) än tillväxthämmande faktorer som stod i centrum för intresset.

Begränsande faktorer på tillväxten var å andra sidan sådant som IBRD och IMF ägnade sig åt. De såg som sin kardinal-uppgift att bevaka tillväxtpolitiken och att förutsättningarna för tillväxt var de rätta. I IBRDs utvecklingspolitiska syn som då fördes fram fanns inte plats för sociala sektorer eller fördelning om det var en smärre kris i ett land. Det var vanligt att IBRD drog sig ur samarbete med reform-vänliga regeringar och stoppade lån till sådana. Projekt med låg avkastning fanns endast med i begränsad omfattning i IBRDs portfölj. I denna kategori inräknades investeringar i social infrastruktur (utbildning, hälso- och sjukvård) samt investeringar för småbrukare på landsbygden. Omfördelning av jord eller inkomster sågs av banken som ett av de största hoten mot tillväxt. IMF:s synsätt präglades av samma grundtankar. Fram till idag har IBRDs analys och uppfattning förändrats betydligt och rört sig mot en mer utvecklingsteoretisk syn snarare än det rena tillväxtorienterade synsätt som tidigare präglade banken. IMF:s grunduppfattningar har dock endast ändrats marginellt.

Förutsättningar var överhuvudtaget goda för tillväxt och takten var i många länder hög. Många av givarna var i det läget mest intresserade av fördelningsfrågor. IMF:s och IBRDs agerande ansågs vara deras sak. Deras stabiliseringspolitiska åtgärdspaket och strävan efter att eliminera "constraints to growth" sågs också ofta som överflödiga och som ett försök att stoppa reformvänliga regeringar i tredje världen.

Ett stabiliseringspolitiskt program inleddes med förhandlingar om det åtgärdspaket som landet skulle vidta för att erhålla krediter från IMF. Dessa förhandlingar

var oftast hårda och länderna tvingades till stora eftergifter. IMF visade sällan på vilja till eftergifter och en uppgörelse nåddes ofta på villkor som var identiska eller låg nära IMFs villkor. När överenskommelsen var klar ställde IMF medel till landets förfogande för att kunna klara de ökade utgifterna till följd av devalvering. Dessa medel var ofta tillräckliga men kunde kompletteras med medel från IBRD och privata transfereringar.

Från svensk sida sågs med skepsis på IMFs och IBRDs verksamheter och diagnoser över problemen i u-länderna. Det fanns heller inga tankar på att styra om biståndet utifrån stabiliseringspolitiska krav eller att koppla det till IMFs och IBRDs finansieringsåtgärder.

3.3 Scenario 2: Guinea-Bissau

Mottagarlandet och IMF är i princip överens och Sverige har kommit fram till liknande slutsatser.

Situationen i Guinea-Bissau har under de senare åren karakteriserats av tilltagande distorsioner vad avser priser på ett stort antal varor samt hårdvaluta. Resultatet av den kraftigt övervärderade växelkursen i kombination med starkt pressade producentpriser har fått förödande effekter på nationalhushållningen i landet. Jordbruksproduktion för avsättning på den öppna marknaden har minskat drastiskt vilket har lett till att stadsbefolkningen inte har fått tillgång till tillräckligt med livsmedel. Parallella marknader har uppkommit där stadsbor med tillräckligt höga penninginkomster har kunnat tillgodose sin efterfrågan till priser högt över de officiella. De fördelningspolitiska konsekvenserna av den förda politiken är därmed uppenbara. De i städerna som inte har tillgång till en liten jordbit och som inte har penninginkomster drabbas hårt och bönderna på landsbygden får låga inkomster till följd av de låga producentpriserna. I Guinea-Bissau är det särskilt legitimt att säga att landsbygdsbefolkningen som kollektiv förlorar på denna utveckling eftersom ägarstrukturen är ovanligt egalitär.

Till följd av den starkt övervärderade växelkursen blir importerade varor och livsmedel billiga i termer av guineanska pesos. De interna priserna på importerade varor motsvarar inte alls det samhälleliga knapphetspriset på importvaror och därmed på konvertibel valuta.

Andra faktorer som bidrar till den ekonomiska stagnationen är brist på enklare konsumtionsvaror till landsbygdsbefolkningen (incentive goods) och ett fungerande transportsystem.

Den ekonomiska politiken har således fått en tillväxt-hämmande utformning. Därmed skapas det heller inte något samhälleligt överskott som kan användas till att försörja stadsbefolkningen och som ett medel att öka investeringarna och underlätta fördelningspolitiken. Det sker med andra ord ingen utveckling. Slutsatsen är att prisdistorsioner och tillväxt inte går att kombinera.

Den svenska diagnosen stämmer väl överens med de som presenteras av IMF och IBRD. Till skillnad från några år sedan så har diagnoserna kommit närmare varandra när det gäller vilka faktorer och strukturella förhållanden som är huvudsakliga "constraints to growth". Den gemensamma nämnaren i analyserna är oftast de faktorer som hämmar tillväxten i de biståndsmottagande länderna.

3.3.1 Ett eget stabiliseringsprogram

Som en del av detta scenariot finns Guinea-Bissaus acceptering av tanken på en uppgörelse med IMF. Landet, som när distorsioner började bli uppenbara först svarade undvikande och försvarande, har sedan närmast sig en mera stabiliseringspolitisk grundinställning och själv presenterat ett stabiliseringsprogram där diagnosen stämmer mycket väl överens med vad som beskrivits ovan. I denna var dock slutsatserna mycket försiktiga och förslag till åtgärder inte tillräckligt långtgående. Landet hade dock hoppats att de bilaterala biståndsgivarna skulle stödja stabiliseringsprogrammet med additionellt bistånd och att man på detta vis skulle kunna genomföra ett stabiliseringspolitiskt program utan ingripande från IMF.

Det var dock uppenbart redan vid stabiliseringsplanens publicering att detta inte skulle bli möjligt och att landet så småningom skulle tvingas att gå till IMF. Så skedde också redan inom ett halvår efter stabiliseringsplanens publicering. Förutsättningarna för detta var relativt goda i Guinea-Bissau eftersom landet redan hade accepterat de viktigare delarna i diagnosen och implicit gått med på vikten av relativa priser som åtminstone närmade sig marknadspriser.

Det är dock anmärkningsvärt med vilken lätthet som landet gick till IMF när processen väl kommit igång liksom den beredvillighet som man har visat från Guinea-Bissaus sida att komma fram till ett stand-by avtal och ett SAP-lån från IBRD.

Både tidmässigt och innehållsmässigt har detta steg tagits snabbare och mer beslutsamt av Guinea-Bissau än många andra länder i Afrika.

En annan nyhet i denna situation är att mottagarlandet (Guinea-Bissau), givarlandet (Sverige) och IMF är i princip eniga i utgångsläget om diagnosen och åt vilket håll som ekonomin och landet bör röra sig. Man skiljer sig dock åt när det gäller vilka mediciner som skall användas för att bota den sjuka patienten och i vilka doser det skall ske. Rörelseriktningen är dock klar.

3.3.2 IMF:s ändrade roll

I detta läge går inte IMF in och förhandlar direkt med landet utan uppmanar Guinea-Bissau att genomföra en givarkonferens för att presentera sina stabiliseringspolitiska åtgärder inför givarna och försöka erhålla additionellt bistånd för att senare genomföra vissa åtgärder. Dessa är särskilt devalvering och höjning av producentpriser. IMF deltar inte i dessa uppgörelser. Det är i stället en affär mellan de bilaterala biståndsgivarna och mottagarlandet. IMF planerar att komma in senare i processen.

Det nya i denna situation är att Sverige, om vi är betydande biståndsgivare i landet ifråga, hamnar i en förhandlingssituation om stabiliseringspolitiken i landet. Den första frågan som mottagarlandet ställer sig är om det är värt den politiska och ekonomiska risken att sätta igång ett stabiliseringsprogram. De är intresserade av att erhålla bistånd över en oftast för givarna okänd nivå för att överhuvudtaget inleda ett stabiliseringsprogram. Redan där befinner sig Sverige i en förhandlingssituation. Nästa steg för landet är att definiera ex.vis hur stor en devalvering skall bli, hur mycket producentpriserna skall höjas etc. Detta är en situation där mottagarlandet säger sig vara beredd till att gå längre om det erhåller mer bistånd. Varje biståndsgivare hamnar därför i en avvägningssituation mellan additionellt bistånd och risken att inga åtgärder genomförs eller att genomförda åtgärder inte blir tillräckligt långtgående.

Senare, när landet har genomfört vissa stabiliseringspolitiska åtgärder, inleder IMF förhandlingar med landet kring ett stand-by avtal. IMF och mottagarlandet förhandlar fram ett åtgärdspaket. Till detta stadium har man ännu inte kommit i Guinea-Bissau men man kan förutse att de krav som IMF kommer att ställa kommer att vara mycket långtgående och leda till genomgripande förändringar. De åtgärder som landet hittills har genomfört på egen hand kommer inte att bedömas som tillräckliga.

Ett nytt element har emellertid uppkommit i detta läge i förhandlingarna. Samma observation kan göras både i Guinea-Bissau och Tanzania på denna punkt. Ett visst

kapitalbehov kommer landet att kräva för att genomföra sina åtgärder. I stället för att IMF finansierar hela paketet som var vanligt tidigare kräver fonden nu att bilaterala biståndsgivare går in och finansierar det "gap" som uppstår mellan IMF-finansiering och hela behovet av externt kapital.

Graden av täckning av gapet kan vara avgörande för om landet genomför en stabiliseringssituation eller inte. Här manövreras de bilaterala biståndsgivarna in i en situation där de dels kan bli tungan på vågen beroende på hur mycket additionellt bistånd de kan ställa upp med, dels blir indragna i en direkt förhandlingsprocess där tillskott av additionellt bistånd på marginalen ställs mot ex.vis storleken på devalveringen eller mängden konsumtionsvaror som importerats till förmån för landsbygdsbefolkningen.

Under senare tid har gap-frågan tenderat att bli viktigare. IMF anser att en mindre del av ländernas kvot i fonden skall utnyttjas när det gäller högriskländer. IBRD har också kommit till en hårdare syn på betalningsbalansproblem. Banken kräver nu att underskottet i betalningsbalansen måste vara kontrollerbar inom 5 år och att landet före en SAP-överenskommelse har finansieringsbilden för de 5 åren klar. Båda dessa faktorer som minskar flödet från fonden och banken gör att hela gap-diskussionen ökar i vikt. Detta gäller särskilt de länder som IMF anser är högriskländer, vilket torde omfatta flera programländer för svenskt bistånd.

Den uppkomna situationen tvingar Sverige att ta ställning till grundfrågorna. Den leder till frågan om man skall ge additionellt bistånd och i så fall hur mycket. Ytterligare en fråga är hur mycket och på vilket sätt Sverige skall delta i förhandlingarna mellan IMF och mottagaren. Även om Sverige som biståndsgivare väljer att förhålla sig passiv är också detta ett ställningstagande och där uppkommer frågan om biståndet skall läggas om så att det kan underlätta och stödja en stabiliseringsprocess och i så fall hur biståndet skall läggas om.

3.3.3 Ökad press på IMFs resurser

Bakgrunden till IMFs ändrade inställning är stagnerade påfyllnader och en större efterfrågan på krediter för stabiliseringsändamål. Med den ökande skuldbördan, skuldtjänster, stagnerande exportutveckling och nytulning har de externa balanskriserna spridit sig till allt fler länder. IMF har infört ett slags ransonering på sina alltmer knappa tillgångar och de bilaterala biståndsgivarna har förmodats känna ett särskilt an-

svar och kompensera för detta genom ökade additionella flöden.

Ytterligare en orsak är att med ökade skuldkriser så har även riskerna ökat för att IMF inte skall få tillbaks utlånade medel. IMF:s minskade finanseringsdisponibilitet är ett led i att öka riskspridandet genom att lägga ut relativt mindre pengar på fler länder.

3.4 Sveriges agerande

Inledningsvis påpekades att den svenska diagnosen kom att till stor del stämma överens med den som framfördes av IMF och av IBRD. De kritiska synpunkter som kommer ur diagnosen framfördes vid ett flertal tillfällen, även i förhandlingsprotokoll. Något krav genomfördes dock inte på makro-nivå (krav i meningen av något nedskrivet i ett förhandlingsprotokoll och med angivna sanktioner i händelse av att det inte uppfyllades) men väl på andra nivåer. Dessa krav som högre priser på jordbruksprodukter och större tillgång på konsumtionsvaror hade projektion på makro-nivå men de ställdes med hänsyftning på situationen inom jordbruket och utifrån perspektivet av två svensk-finansierade landsbygdsutvecklingsprojekt.

Det är dock helt uppenbart att de upprepade påpekande från svensk sida kan ha bidragit till att landet söker en överenskommelse med IMF.

Som ett stöd till landets stabiliseringsansträngningar har Sverige ställt i utsikt ett extra bidrag på 10 % av landramen i händelse landet kommer överens med IMF, för att klara av den på kort sikt ökande importnotan. Sverige deltog även i den givarkonferens som anordnades och som inledde det mer direkta stabiliseringsarbetet.

Sverige har även sagt sig vara beredd att göra en tillfällig omfördelning av biståndet inom landramen från projektstöd till importstöd. Detta motiveras utifrån behovet av konsumtionsvaror till landsbygdsbefolkningen för att få igång produktionsprocessen samt av att ett eventuellt stabiliseringsprogram kommer att medföra nedskärningar på utgiftssidan i statsbudgeten vilket medför att projektgenomförandet, där Guinea-Bissau står helt eller delvis för utgifter i lokalvaluta för uppbyggnad och/eller drift, med stor sannolikhet kommer att stoppas upp. Sverige bör således underlätta sådana stabiliseringsansträngningar från landets sida genom en omfördelning av biståndet. På detta vis blir också programmering av biståndet en del av de stabiliseringspolitiska åtgärderna och där Sverige bidrar aktivt till en sådan stabilisering.

Det kommer att bli aktuellt med ytterligare ställningstaganden när stabiliseringsplanerna väl är igång. Statliga budgetmedel kommer att bli mer knappa och frågan är då vad man gör med projekt där mottagarlandet drar in sin finansiering i lokala kostnader. Det kan också ske en kraftig omorientering av investeringar bort från projekt, program och sektorer där svenskt bistånd är inblandat. Vad händer med programmeringen av biståndet i det läget? Vad händer om det uppstår stora reservationer till följd av att landet försöker effektivisera sin ekonomiska förvaltning?

4. Scenario 3. Ingen överenskommelse med IMF och inga egna åtgärder från landets sida

I ett läge med stora interna och externa obalanser kommer svårigheter med genomförandet att visa sig förr eller senare. Det gäller särskilt brist på statliga budgetmedel för att finansiera lokala och driftskostnader samt utländsk valuta för import av insatsvaror.

Ett möjligt scenario är att mottagarlandet bedömer att kostnaden att genomföra ett stabiliseringspolitiskt program är högre än den intäkt i form av större tillväxt i framtiden som skulle komma ut av programmet. I en sådan situation kommer obalanserna att leda till en lägre tillväxttakt än som annars varit möjlig och med möjligheter till en kraftig ekonomisk tillbakagång. Kraftiga distorsioner i priser, parallella marknader, återgång till självhushållning bland stora delar av landsbygdsbefolkningen och en minskning av samhällsproduktionen som avspeglar sig i en direkt nedgång av BNP.

Förutsättningarna för att bedriva bistånd i en sådan ekonomisk omgivning är naturligtvis mycket små. Möjligheter till påtryckningar för förändringar i den ekonomiska politiken är små om inte biståndsgivarna agerar som grupp. Det är också den mest troliga utvecklingen. Här finns en parallell till utvecklingen i Tanzania.

Det är således troligt att det uppkommer någon form av givarkoordinering med utövande av större eller mindre påtryckningar och intervention.

Sveriges möjligheter att agera är i ett sådant fall begränsade. Möjligheten att dra sig ur landet finns alltid inför svårigheterna att bedriva ett bra bistånd. Om detta inte är ett möjligt alternativ kommer det bli nödvändigt att delta i det samordningsförsök mellan givarna som kommer till stånd. Alternativet att vara kvar i landet utan att delta i de initiativ till samordning som uppkommer torde inte existera.

I den förhandlingssituation som uppkommer kommer givarna att skilja sig åt när det gäller vilka åtgärder som landet bör vidta och i hur stora doser. En polarisering kommer att äga rum mellan de givare som önskar en kraftig intervention och de givare som önskar en förhandling med litet inslag av direkt intervention. Sveriges bidrag i ett sådant läge blir att vara brobyggare mellan dessa grupper och i linje med sin tradition sträva efter att hänsyn tas till mottagarens ståndpunkter så mycket som möjligt.

Förändringar i biståndets inriktning blir förmodligen nödvändiga när investeringar och budgetmedel omfördelas mellan sektorer. Landets absorptionskapacitet minskar betydligt vilket kan komma att medföra reservationer.

5. Slutsatser

Makro-dialogen eller det ökande intresset från biståndsgivare för makro-ekonomiska frågor kombinerat med olika grad av intervention har sin grund i viljan att bedriva ett effektivt bistånd i en ekonomisk miljö i kris. Det är ett av flera möjliga instrument för att uppnå det målet. Ett lika viktigt instrument är förändringar i biståndets inriktning, både inom länder och mellan länder.

Sverige deltog tidigare inte i stabiliseringspolitiska diskussioner i mottagarländerna. Så länge ekonomierna hade goda tillväxtsiffror och inte visade på några större obalanser visade inte Sverige något större intresse för dessa frågor. I stället koncentrerades intresset på fördelningsfrågor och utvecklingens sociala dimensioner.

Under nuvarande ekonomiska omständigheter är Sverige mer berett att dra åt samma håll som IBRD och IMF med en koncentration på frågor som rör tillväxt och ekonomisk balans. Det är dock troligt att när den ekonomiska situationen blir bättre kommer återigen fördelningsfrågor att öka sin relativa vikt i den svenska diskursen och en distansering från IMF kommer troligen återigen att skå.

Förutsättningarna för att kunna föra en dialog inom makroekonomi och kunna påverka den makroekonomiska politiken är att biståndsgivaren kan ha ett avgörande inflytande på landets ekonomi, är beredd att ställa extra resurser till förfogande och har en konsistent analys av den ekonomiska situationen i landet som grund för sitt agerande. Dessa förutsättningar är inte uppfyllda för Sveriges del i något mottagarland. Störst möjlighet till dialog och intervention är därför på projektnivå, i program där Sverige står för en

stor del av finansieringen och i sektorer där bistånd från Sverige är stort och dominerande.

Den makro-ekonomiska analysen är däremot användbar som instrument för att följa utvecklingen i länderna och som ett datum i planering och programmering av biståndet i framtiden. De senaste årens utveckling i programländerna visar på nödvändigheten av att hela tiden ha en god makroekonomisk bevakning av mottagarländerna för att styra biståndet till aktiviteter där det kan göra mest nytta i varje given situation.

Sverige som biståndsgivare blir indragen i situationer där stabiliseringspolitik och makro-ekonomi är de frågor som står i centrum. Det är därför nödvändigt att studera de möjliga situationer som kan uppstå, vilka de olika aktörerna är och vilka ställningstaganden som Sverige kan komma att ställas inför.

En slutsats är att stabiliseringsfrågan i u-länderna har genomgått en förskjutning när det gäller dess behandling från en teknisk/ekonomisk fråga till en politisk/samhällsfråga. Om diskussionerna och motsättningarna tidigare var hårda mellan företrädare för centralbank och finansministerium och representanter från IMF är idag de nationella ledarna och IMF:s representanter de som står emot varandra. Ställningstagandet från de nationella politiskernas sida handlar lika mycket om politiska risker med de åtgärder som krävs som att uppnå en hög grad av effektivitet inom den ekonomiska politiken. Detta förstärker ytterligare förhandlingsinslaget i stabiliseringsdiskussionen.

Där IMF och landet tidigare kom överens om ett åtgärdspaket, oftast efter mycket stora eftergifter från mottagarlandet, kommer man idag till en förhandlingsprocess där åtgärder ställs mot mängden av externa resurser som landet får tillgång till. Mottagarländerna torde vara de som har vunnit på detta. Det kan förmodas att för samma kostnader i form av stabiliseringspolitiska åtgärder erhåller de nu en större intäkt i bistånd än de skulle ha erhållit i alternativfallet med en uppgörelse som endast involverade IMF.

IMF torde också behöva ställa mindre medel till förfogande än vad de skulle gjort i alternativfallet. Förlovarna, om man nu kan tala i sådana termer här, skulle då vara de bilaterala biståndsgivarna som får betala ut mer bistånd till sina länder för samma eller mindre mängd stabiliseringspolitiska åtgärder.

Genomgången av olika scenarios som har gjorts visar således att faktiska förhandlingslägen kan uppstå där stabiliseringspolitiska åtgärder ställs mot ett ökat bistånd. Av genomgången framgår även IMF:s ändrade roll

samt den vikt som gap-täckningsproblemet kommer att ha vid stabiliseringspolitiska diskussioner.

En av de viktigaste slutsatserna är att ett av de närmast till hands liggande medlen, att styra om biståndspolitiken så att det ligger i linje med den ekonomiska situationen och eventuella stabiliseringspolitiska åtgärder, inte har utnyttjats tillräckligt. En strävan vid kraftig ekonomisk obalans i mottagarländerna borde vara att styra om biståndet så att det ger största möjliga bidrag till statliga inkomster och inkomster i utländsk valuta eller minska belastningen på dessa i största möjliga utsträckning. Det bör syfta till att på kort och medellång sikt understödja största möjliga tillväxt för att på sikt skapa resurser som kan användas för förbättring av levnadsstandard och fördelning av denna. Vilken typ av bistånd det är i olika situationer och länder är en omfattande frågeställning som är förtjänt att behandlas i ett eget seminarium.



Thomas Belius

TABELL 1Svenska biståndets motsvarighet som andel av importen 1981

	Import milj US \$	Bistånd från Sverige milj US \$	Andel %
Angola		15,7	
Bangladesh	2 704	24,2	0,1
Botswana	793	12,1	1,5
Etiopien	738	14,0	1,9
Guinea-Bissau	63,2	9,9	15,6
Indien	13 830	57,5	0,4
Kap Verde	73,0	5,84	8,0
Kenya	2 045	19,3	0,9
Laos	112,4	9,4	8,4
Lesotho	484,2	2,7	0,5
Mocambique		35,0	
Nicaragua	887	7,2	0,8
Sri Lanka	1 831	19,3	1,0
Tanzania	1 149,7	71,4	6,2
Vietnam 1)	270	65,5	24,2
Zambia	1 239	24,7	1,8
Zimbabwe	1 734	13,5	0,7

Källor:

International Financial Statistics, Yearbook
1983, IMF
Guinea-Bissau-Recent Economic Developments, IMF,
May 1983
Cap Verde-Recent Economic Developments, IMF,
August 1982
The Lao Peoples Republic-A Country Economic Me-
morandum, IBRD, September 1983
Vietnam-Recent Economic Developments, IMF, June
1983

1) Import från länder med konvertibel valuta

TABELL 2

Svenska biståndets motsvarighet som andel av investeringarna 1981

	Investeringar milj US \$	Bistånd från Sverige milj US \$	Andel %
Angola	n.a.	15,7	
Bangladesh	n.a.	24,2	
Botswana	328,8	12,1	3,7
Etiopien	442	14,0	3,2
Guinea-Bissau	45,8	9,9	21,6
Indien	32 025	57,5	0,1
Cap Verde	53,2	5,84	11,0
Kenya	1 327,1	19,3	1,5
Laos	n.a.	9,4	
Lesotho	105,9 (1979)	2,7	2,5
Mocambique	n.a.	9,4	
Nicaragua	n.a.	7,2	
Sri Lanka	1 132,7	19,3	1,7
Tanzania	1 114,6	71,4	6,4
Vietnam	1 383,5	65,5	4,7
Zambia	821,3	24,7	3,0
Zimbabwe	984,4	13,5	1,4

Källor:

Se källförteckning tabell 1

DIALOGEN I UNDERVISNINGSBISTÅNDET

1

BAKGRUND

De flesta undervisningsinsatser lämnas i dag som sektorstöd var och en omfattande ett större antal mer eller mindre väl definierade projekt.

Under åren har utkristalliserats en arbetsform vad gäller dessa sektorstöd. Arbetet inleds med en omfattande sektoranalys som följs upp ungefär vart femte år. Årligen genomförs sektorgenomgångar varvid beslutas vilka särskilda studier, projektgenomgångar eller utvärderingar som skall göras under det kommande året. Sektorgenomgångar består av tre delar: erfarenhetsredovisningen, utarbetandet av en framtida budget och resursplan samt dialogen. Dessa är dock i praktiken intimt knutna till varandra.

Det är således framför allt vid sektorgenomgångar som dialogen äger rum. Det bör dock betonas att en dialog som påbörjats vid en sektorgenomgång endast får någon effekt om den följs upp kontinuerligt av DCO under året. Dessutom fortsätter dialogen genom konsultinsatser, personalbistånd, studiebesök i Sverige och annan kunskapsöverföring.

Sektorstödsformen motiverades ursprungligen bland annat med att det var viktigt att se sammanhangen inom sektorn; att förstå hur de svenska insatserna passade in i helheten. Så har den också fungerat. Vi har som ovan antyds med åren genom sektorstudier och sektorgenomgångar skaffat oss en bred bas av kunskap att stå på.

De problem och flaskhalsar som identifierats är, som exemplen visar, av övergripande slag. Det gäller frågan om vem som skall få tillträde till utbildning, balansen mellan kvalitet och kvantitet i utbildningen, kostnader och finansiering av ett nationellt utbildningssystem. Dessa frågor är i de flesta u-länder liksom i Sverige politiska till sin natur. Så har de också behandlats i dialogen. Exempelen från Zimbabwe och Bangladesh visar emellertid att även mera renodlat pedagogiska frågor, som exempelvis standarden på utrustningen i sekundär- och yrkesskolor får politiska övertoner när de lyfts upp på nationell nivå.

Förutsättningarna för dialogen är alltså att tjänstemän från SIDA talar med tjänstemän från ett land om politiska avvägringsfrågor. Det är svårt att se hur det kan vara annorlunda om vi vill beröra de grundläggande problemen inom sektorn, men det ställer också stora krav på dem som deltar.

1. Kunskap om projekten är en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för en dialog. Den gamla projektsekreterarrollen räcker inte. Vi måste ha överblick inte bara över projektet och dess detaljer utan också över sektorn och dess koppling till resten av samhället. Sektorrapporten samt en eller flera teorier om detta kan vara en hjälp på vägen.
2. Vårt sätt att stimulera till dialog har varit att göra egna studier eller att stödja ländernas forsknings- och utredningsarbete. Det är nödvändigt men inte tillräckligt. Forskning kan bara delvis bidra till att lösa de värderings- och avvägningsproblem som länder står inför på nationell nivå. Svårigheten att på denna nivå skilja mellan fakta och värderingar är uppenbar, det visar exemplen. Det bör vara till viss försiktighet när det gäller utspel av typen, kvalitet i utbildningen är alltid att föredra framför kvantitet, praktisk utbildning är alltid att föredra framför mera teoretisk etc. Länder är olika och har olika behov och förutsättningar.
3. Det gäller att tala om rätt problem på rätt nivå. Exempen visar på svårigheter att göra detta. Vi bör skaffa oss bättre kunskap om beslutsprocessen i de länder med vilka vi samarbetar.
4. De åsikter som framförs måste inte bara vara välgrundade utan också visa att vi förstått problemens natur. Lyhördhet och diplomati är viktiga ingredienser. Motparten bör aldrig få tillåtas förlora ansiktet.
5. Till sist måste dialogen föras med tålamod. Det är ofta fråga om attitydförändringar och sådana kan ta många år. Utveckling är en långsam process och dialogen ett viktigt instrument för utveckling och kan således ej vara något annat än en långsam metod.

Dialogen kan som bifogade exempel visar, föras på sektornivå liksom på delsektor eller projektnivå. Exempen är hämtade från sektorgenomgångar under de senaste 2-3 åren.

2 DIALOGEN PÅ SEKTORNIVÅ

2.1 Exempel från Tanzania (Gunilla Rosengart)

Bakgrund

Skolans utveckling i Tanzania har varit intressant och imponerande. President Nyerere har ägnat undervisningen stort intresse. 1967 präglade han begreppet Education for Self-Reliance såsom vägledande för det tanzaniska skolväsendet. 1974, då 50% av barnen i åldern 7 - 13 år var inskrivna i skolan, fattades beslutet att alla barn i skolåldern skulle gå i skola inom 3 år. Detta ledde till en mycket snabb expansion av primärskolan. Under 1970-talet fyrdubblades antalet elever och ett stort antal skolhus uppfördes genom självhjälpsinsatser. Ett distansutbildningsprogram för blivande lärare infördes genom vilket på kort tid 35 000 primärskollärare utbildades. Tanzania hade visat att även ett mycket fattigt land kan låta nästan alla sina barn gå i skola. Omvärlden var imponerad.

SIDAs roll

Tanzania har sedan flera år varit det programland som fått det största svenska undervisningsbiståndet. 1982/83 utgjorde undervisningsstödet till Tanzania mer än 25% av undervisningsbyråns åtaganden. Tanzanias undervisningspolitik, med starkt inriktning på de eftersatta gruppernas behov, ligger väl i linje med riktlinjerna för svenskt bistånd. Det svenska stödet har inriktats på primärskolan, vuxenutbildning och yrkesutbildning. Det har huvudsakligen omfattat papper till läroböcker, tryckeriutrustning, skolbyggnader och läromedel, särskilt till yrkesutbildning, samt stöd till olika former av lärarutbildning och -fortbildning. Den här redogörelsen kommer att koncentrera sig till dialogen om primärskolan.

Förberedelser för dialogen om primärskolans utveckling

Under sektorgenomgångarna har SIDA försetts med utförlig statistik om hur antalet elever, lärare, skolhus m m ökat i antal. Idag går 71 % av alla barn i åldern 7 - 13 år i primärskola.

Under sektorgenomgången 1982 försökte vi utöka diskussionen till att också omfatta frågor som vilka barn som går i skolan, hur de klarar sin skolgång, vad de lär sig under sina 7 år i skolan och vad de sedan kan använda sina kunskaper till. Diskussionen blev dock inte fruktbar, dels för att SIDA-delegationen inte haft tillgång till dokumentation i ämnet, dels för att de ministerietjänstemän med vilka vi vanligen förhandlar under sektorgenomgångar, saknade mandat och också kunskap att diskutera dessa frågor.

1983 års sektorgenomgång förberedde vi därför på ett annat sätt. I god tid innan meddelade vi ministeriet att vi ville försöka belysa frågor om undervisningens kvalitet och relevans. Vi bad också att få komma i kontakt med institutioner utanför ministeriet såsom National Examination Council och framför allt Universitetets Pedagogiska Institution. Ministeriet accepterade våra önskemål och förklarade sig villiga att delta i arbetet.

Vi lät också en konsult sammanställa en kommenterad bibliografi över avhandlingar, rapporter och artiklar i ämnet som fanns tillgängliga i Europa. Väl i Tanzania kunde vi komplettera bibliografin genom att vi fick tillgång till det stora antal Masters-avhandlingar som lagts fram vid Universitets Pedagogiska Institution och som på ett ofta mycket konkret sätt behandlade många av de frågor vi ställt. På basis av litteraturstudier och av intervjuer med tjänstemän och forskare, kompletterade med vissa skolbesök, så kunde vi till det avslutande mötet presentera en kort rapport om vad som var utforskat och vad som ännu var utforskat om den tanzanska primärskolan.

Vid den avslutande dialogen deltog, förutom handläggare och konsult, undervisningsbyråns chef och biståndskontorschefen. Från tanzansk sida deltog Undervisningsministeriets Commissioner, medarbetarna vid ministeriets forskningsenhet samt cheferna för enheterna för primärskola och lärarutbildning. Vidare deltog företrädare för Universitetet och Institute of Education. Det var vår uppfattning att företräda för dessa olika institutioner sällan kom samman för att diskutera.

Vad som avhandlades

1. Vilka barn går/går inte i skola?

Vi diskuterade det faktum att den stora expansionen av antalet barn i primärskolan omfattar samtliga regioner. En detaljerad studie av ökningen i de olika regionerna visar till och med att de regioner som 1978 hade en låg andel barn inskrivna har haft den största procentuella ökningen. Även vad gäller fördelningen av lärare är de regionala skillnaderna närmast obefintliga. Andelen flickor i primärskolan har ökat från 40% 1973 till 48% 1981. Vad gäller den mycket brännande frågan om uppflyttning till sekundärskolan, (totalt endast ca 4% av alla dem som avslutar årskurs 7) så finns belägg för att, ett noggrant utarbetat kvotsystem till trots, barn till välutbildade föräldrar har en betydligt större chans än andra att komma in på sekundärskola. Icke desto mindre så kommer drygt hälften av sekundärskoleeleverna från hem där fadern har max 4 års skolutbildning och modern ingen skolutbildning alls. Social rörlighet genom utbildning är alltså en reell möjlighet i Tanzania idag.

En fråga som fick lämnas obesvarad var vilka de 30% av alla barn var som inte gick i primärskola. Inga studier tycks ha gjorts i ämnet, och även Ministeriet medgav att standardsvaret "Masaier och gravida flickor" knappt kunde vara hela sanningen.

Vidare tog vi upp frågan om minskande elevkullar. En detaljerad granskning av elevantalet visar en mycket svag, men dock nedgång, mellan 1981 och 1982. Det står också helt klart att när den stora årskullen som började 1978, då allmän skolplikt infördes, kommer att lämna skolan i slutet av 1984, blir elevantalet märkbart reducerat. I vissa glesbebyggda trakter diskuteras redan stängning av vissa skolor och hopslagning till större enheter. Vi påpekade att denna åtgärd, som onekligen skulle innebära längre skolväg för många barn, skulle kunna leda till att färre barn gick i skola. Vi föreslog istället någon form av B-skola och pekade på olika möjligheter och erfarenheter därav: sammanslagning av 2-3 årskurser, halvdagsläsning eller till och med halvveckorsläsning för respektive årskurs, allt för att slippa slå igen den lokala primärskolan. Tanzanierna avsåg att begrunda de olika alternativen.

2. Vad får barnen ut av att gå i skolan?

Denna fråga visade sig svårare att diskutera. Utgångspunkten för vår fråga var de fyra officiella målen för den tanzanska primärskolan:

1. Att lära eleverna att läsa, skriva och räkna
2. Att utveckla elevernas vetgirighet och lust att tänka självständigt
3. Att ge eleverna kunskaper, färdigheter och attityder som ger dem möjlighet att aktivt medverka i uppbyggnaden av ett socialistiskt Tanzania
4. Att ge eleverna en grundutbildning som är avslutad och komplett i sig.

I vilken mån hade skolan lyckats uppnå dessa fyra mål?

Var gång vi ställde denna fråga så fick vi svar om barnens kunskaper, noggrant jämförda och betygssatta i det nationella provet för alla i klass 7, Standard 7 School Leavers' Examination. Huruvida de övriga tre målen uppnåtts har inte utforskats. En indikation på att så inte är fallet är det faktum att den stora grupp ungdomar som inte ges möjlighet till vidare studier, dvs ca 95% av dem som avslutar klass 7, egentligen inte betraktas som en stark resurs som skulle kunna bidra till utvecklingen. I stället beskrivs de som en potentiell oroshärd, de utgör nu "the school leavers' problem".

Vi redogjorde för de intryck vi fått från litteraturstudier och från olika skolbesök och diskussioner med lärare. Provet i klass 7, vilket är helt utslagsgivande för urval till sekundärskolan, genomsyrar undervisningen i primärskolan. Detta prov, som består av multiple-choice frågor i enbart teoretiska läroämnen, tycks i praktiken ha en större genomslagskraft än såväl läroplan som de politiska målsättningarna för skolan.

En engagerad och uppriktig diskussion vidtog om huruvida den teoretiskt dominerade, detaljkunskaps-inriktade undervisningen kunde modifieras, en undervisning som knappast utvecklade elevernas självständighet, eller var komplett eller meningsfull för de 95% av barnen som ej studerar vidare. I den diskussionen visade båda parter en viss ödmjukhet - inget land i världen kan väl ännu med säkerhet påstå sig ha skapat en primärskola som är komplett och meningsfull i sig.

Följande förslag till förbättring togs upp:

- ge slutprovet mindre betydelse, tillmät den samlade skolprestationen större vikt
- inkludera även praktiska ämnen i slutproven
- ta med i bedömningen även elevens engagemang i "self-reliance activities"
- utvidga slutprovet att inte omfatta enbart "multiple-choice" frågor

- komplettera det nationella slutprovet med lokala prov, utarbetade i samråd med lokalbefolkningen.

Vad händer sedan

Inför dialogen sammanställdes och systematiserades den, huvudsakliga tanzanska, forskning som gjorts om primärskolan. Universitetets pedagogiska institution vilken sedan länge känt sig arbeta i ett vaccum, utan mycket reaktion eller respons från Undervisningsministeriets sida, fick härigenom uppmärksamhet och erkänsla för sina insatser.

Genom systematiseringen kunde vissa kunskapsluckor identifieras och ämnesområden som behöver ytterligare belysas fastställdes. SIDA utlovade visst stöd för forskning inom dessa områden under förutsättning att ministeriet och forskningsinstitutionerna gemensamt kan bereda förslag och handlingsplaner. Exempel på ännu outforskade områden är:

- Vilka är de 30% av barnen som inte går i skola?
- Vad händer egentligen i klassrummen? Kan den rådande metodiken leda fram till de politiska målen för primärskolan?
- Kan de elever som gått ut klass 7 fortfarande läsa tre år efter avslutad skolgång? Vad arbetar de med och hur har deras skolstudier förberett dem för detta arbete?

Forskningsinstitutionernas representanter deltog alltså i slutdiskussionen på ministeriet. Det är vår förhoppning att detta av SIDA "påtvingade" samarbetet mellan Undervisningsministeriet och undervisningsforskarna ska fortgå och kunna bli berikande för båda parter.

De konkreta förslag som väcktes för att göra primärskolan mer meningsfull för det stora flertalet elever måste bearbetas vidare på tanzansk sida. De kommer givetvis att tas upp igen och igen och under alla omständigheter vid kommande sektorgenomgångar. Att göra primärskolan komplett i sig och en utvecklingsfaktor att räkna med är en svår uppgift. Det kräver långsiktiga lösningar och kanske även lösningar utanför undervisningssystemet. Det viktiga är dock att frågorna väckts och att SIDA visat sig intresserad av att delta i diskussionen och att hjälpa Tanzania att söka lösningar och i sinom tid också bidra med ekonomiska resurser för att genomföra nödvändiga reformer.

2.2 Exempel från Zambia

Zambia har ett för afrikanska förhållanden väl utbyggt undervisningssystem. Cirka 80% av respektive åldersgrupp påbörjar primärskolan och cirka 65% avslutar efter klass 7. Av de som slutar i klass 7 går 18% vidare till sekundärskolan. Lärartillgången är relativt god. Den ekonomiska krisen under de senaste åren har dock medfört att tillgången på läromedel (skolböcker, skrivhäften etc) är mycket dålig. En skolreform utarbetades under andra hälften av 70-talet innebärande en ytterligare kraftig expansion av skolsystemet. Den obligatoriska primärskoleutbildningen ökar t ex från sju till nio år.

Den ekonomiska kris som Zambia genomgått under de senaste tio åren har alltså medfört att nuvarande skolsystem inte kan underhållas på ett för undervisningen tillfredsställande sätt. Samtidigt genomförs en reform som kommer att öka kostnaderna i mycket stor utsträckning. SIDA liksom andra biståndsgivare (IBRD) har i denna situation frågat sig vad en sådan utveckling skulle kosta om den genomfördes och om Zambia kan bära dessa kostnader. För att kunna svara på dessa frågor och på ett meningsfullt sätt diskutera dem med Zambia, genomfördes i början av 1983 en studie över undervisningssituationen och planerna i Zambia. Denna studie diskuterade också ett antal alternativa metoder för sänkning av kostnader per elev och därigenom totalkostnaden för att genomföra utvecklingsplanerna på undervisningsområdet.

Med utgångspunkt från denna rapport avsattes en dag av sektorgenomgången i september 1983 för att med Undervisningsministeriet i Lusaka diskutera igenom dessa frågor. Ministeriet ställde upp med bl a samtliga avdelningschefer och leddes av ställföreträdande statssekreteraren. Diskussionen var väl förberedd på den zambiska sidan med skriftliga kommentarer till rapporten.

Denna diskussion var mycket nyttig för båda parterna. Man diskuterade mycket öppet de problem man stod inför och vilka lösningar man såg skulle kunna leda till förbättringar. Flera av rapportens rekommendationer om hur enhetskostnaderna skulle kunna sänkas diskuterades ingående och i några fall beslöts att man skulle arbeta vidare på dessa förslag för att eventuellt genomföra dem. Man gjorde ingen hemlighet av att man inte själva trodde på att reformen skulle kunna genomföras som planerat. Åtgärder måste prioriteras och flera av förslagen till prioritering i den svenska rapporten togs fasta på. Exempel på sådana åtgärder var att prioritera tryckning och distribution av lärarhandledningar och skrivböcker framför läroböcker.

Diskussionen ledde ej direkt till några slutsatser för det svenska biståndet men lade en bas för de mer detaljerade diskussionerna i den fortsatta sektorgenomgången. Dessutom gav den också klara indikationer huruvuda och i vilken utsträckning det svenska biståndet ligger rätt. I ett specifikt fall vad gäller svenskt stöd till produktion och distribution av läromedel fick diskussionen en avgörande betydelse både för omfattningen och innehållet

2.3 Exempel från Etiopien

SIDA har under några år stött utbyggandet av primärskolan i Etiopien. Stödet har huvudsakligen bestått i finansiellt och personellt stöd till det landsomfattande självbyggnadsprogrammet av primärskolor. Idag finns platser för att cirka 40% av respektive åldersgrupp kan börja i första klass.

Etiopien har i första hand satsat på att öka antalet skolor så fort som möjligt. Kvaliteten av undervisningen har kommit i andra hand. SIDA har ifrågasatt detta i flera år men av politiska skäl har Etiopien ej kunnat ändra på denna sin inställning.

För att bättre kunna föra en dialog om kvalitet inleddes 1983 års sektorgenomgång med en studie/utvärdering av utvecklingen av primärskoleundervisningen. Den utmynnade i en rapport som lades som underlag för sektorgenomgången. Rapporten innehöll framförallt en analys av existerande undervisningsstatistik. En sådan analys hade inte gjorts tidigare och fick genom sektorgenomgången en spridning som normalt inte statistik får. Statistiken pekade på ett antal trender (hög bortfallsfrekvens, mycket stor kvarsittning, minskning i intaget till klass ett) som beslutsfattare på etiopisk sida inte tycks ha varit helt klara över tidigare. Rapportörerna fick därför föredra resultatet högre upp i hierarkin än vad som är vanligt vid sektorgenomgången (ministern och representanter från Central Planning Supreme Council).

Resultatet blev att frågan om kvaliteten av undervisningen av båda parterna togs fram som mycket viktig för det fortsatta biståndet. Resultatet blev också att man bad den av rapportörerna som var specialiserad i undervisningsstatistik att komma tillbaka och fortsätta arbetet med att analysera befintlig statistik.

Liksom i Zambia diskuterades praktiska åtgärder att minska kostnaderna per elev d v s minska bortfallet etc. Även här fanns viss resonans för rekommendationer och idéer som presenterades från svensk sida.

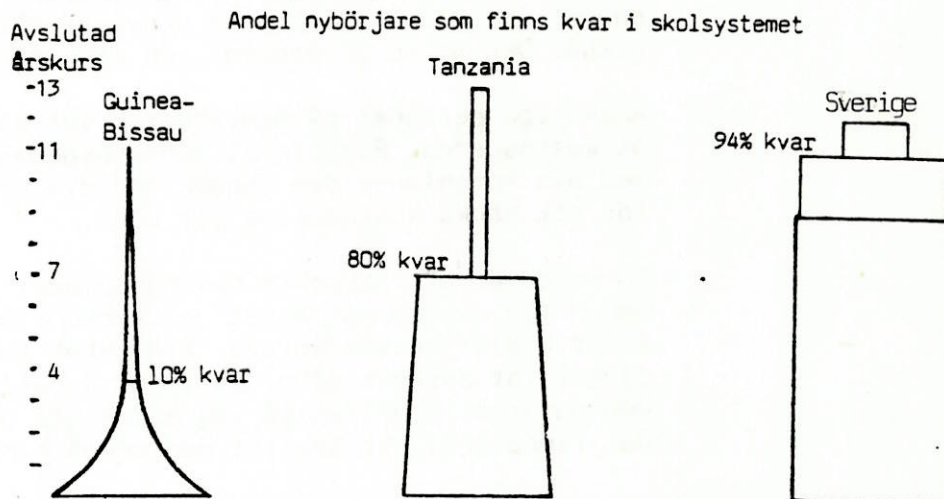
2.4

Exempel från Guinea-Bissau (Gunilla Rosengart)

Under sommaren 1982 gjorde SIDA tillsammans med undervisningsministeriet i Bissau en utvärdering av utvecklingen inom undervisningssektorn och av det svenska biståndet till sektorn.

Vid en bearbetning av guineansk statistik framkom att en överväldigande majoritet av landets skolbarn slutade skolan efter 1-2 års skolgång.

En rekonstruerad skolprofil i Guinea-Bissau, Tanzania och Sverige visar följande figurer;



Av den bredbasade Guinea-Bissautriangeln framgår att endast 10% av alla nybörjare lyckas avsluta klass 4, de övriga har alla slutat sin skolgång dessförinnan. Till klass 11 kommer 2 o/100 av eleverna. Enligt utvärderingsgruppens antagande kan det höga bortfallet i de lägre klasserna bero på att läroplanen är dåligt anpassad efter majoritetens behov, att innehållet i läroplanen är alltför abstrakt och teoretisk och att undervisningsspråket är portugisiska som flertalet inte förstår. En del föräldrar tycks välja att hålla sina barn sysselsatta i jordbruket i stället för att skicka dem till skolan. Antalet elever i primärskolan har sjunkit cirka 5% årligen sedan 1978.

Då utvärderingen färdigställdes hölls ett avslutande möte med landets undervisningsminister. Bl a pekade utvärderingsgruppen på det höga elevbortfallet. Då det första målet i PAIGCs utbildningspolitik faktiskt är att ge utbildning till alla barn föreslogs olika åtgärder som skulle kunna öka barnens intresse och möjligheter att klara skolgången, bl a ett långsammare studietempo i början, på lokalspråk, och en något mera praktiskt inriktad studieplan med för barnen igenkännbara moment. Ministern avvisade dock med bestämdhet detta resonemang. Han menade att den guineanska skolan hade till uppgift att på elva år ge ett visst antal elever en sådan kunskapsstandard att de kunde antagas till universitetsutbildning utomlands, eftersom landet ännu saknar eget universitet. Alltså var det inte möjligt att överväga en långsammare studietakt eller ett mindre akademiskt innehåll i läroplanen och inte heller att i de lägre klasserna undervisa på annat språk än portugisiska.

Därmed avslutades dialogen för den gången. SIDA bör dock under kommande sektorgenomgångar ånyo ta upp denna fråga. Skulle respons helt utebli kan SIDA tvingas överväga att omforma eller upphöra med stöd till ett skolsystem som så uppenbart gynnar en liten elit på de mest eftersatta gruppernas bekostnad.

3 DIALOGEN PÅ DELSEKTOR/PROJEKTNIVÅ

3.1 Exempel från Zimbabwe (Ingemar Gustafsson)3.1.1 Bakgrund

En av regeringens första åtgärder efter självständigheten var att öppna primärskolan och, vilket är mera anmärkningsvärt, sekundärskolan för alla. Målet är att alla ungdomar skall gå nio år i skolan.

Gensvaret från befolkningen har varit mycket stort och antalet elever, särskilt på sekundärnivå, har vuxit mycket snabbt. Utbildningssektorns andel av statsbudgeten växer också. Den är nu 20 procent och kan väntas stiga ytterligare.

Ansvariga personer på ministeriet vet att något måste göras åt kostnaderna. Parallellt med utbyggnaden pågår arbete med nya kursplaner och försök med nya metoder bland annat för att sänka kostnaderna per elev.

En metod är att utveckla nya hjälpmedel i naturvetenskapliga ämnen för skolor på landet som varken har laboratorier eller kvalificerade lärare. Projektet som varit mycket lyckat får svenskt stöd. Så långt är allt gott och väl men nu är en konflikt på väg att segla upp inom ministeriet. Det finns skäl att tro att den också finns inom lärarkåren.

3.1.2 Problemet

Skiljelinjen går mellan dem som anser att de nya och enkla läromedlen skall vara normgivande för hela utbildningsväsendet och dem som anser att detta är en nödlösning i väntan på att alla skolor skall få "riktiga" laboratorier och kvalificerade lärare.

Försvaren av den nya metoden, som inkluderar utbildningsministern, menar att den nya metoden är det enda realistiska om man vill satsa på massutbildning på sekundärnivå.

Motståndarna anser att detta på sikt innebär att man undergräver standarden på den förstklassiga utbildning som Zimbabwe har, åtminstone i städerna. Från lärarhåll i etablerade skolor kommer protester mot de nya läromedlen. I bakgrunden finns också en sekelgammal diskussion där den forna vita eliten försökte införa en särskild "anpassad" utbildning för afrikaner med stora inslag av praktisk verksamhet. Denna blev under kolonialtiden symbol för den vita överhögheten och mötte starkt motstånd. Många lärare har undervisat under denna tid och tycker kanske att de nya metoderna pekar mot en liknande typ av andra klassens utbildning. Som en nödgärd kan den möjligen accepteras men inte som en permanent lösning.

Än så länge är examensresultaten lika bra i fattiga skolor som använder de nya hjälpmedlen som i välutrustade skolor i städerna. Om examensresultaten är bra kommer metoden på sikt att kunna få stöd från lärare och föräldrar, om inte, kommer dess existens att undergrävas.

Problemet är, att om den skall lyckas med det så måste den få helhjärtat stöd inom ministeriet. Det räcker inte med att den betraktas som nödlösning som inte har med det långsiktiga kursplanarbetet att göra. Den måste bli en integrerad del av det arbete som nu pågår med att stöpa om innehåll och metoder, inte bara i naturvetenskapliga ämnen utan också i matematik, geografi och s k praktiska ämnen. Det vill inte dess kritiker.

3.1.3

Vad skall dialogen handla om?

Vi har inför sektorgenomgången ställt oss två frågor.

- anser vi att vi har sakkunskap nog för att avgöra om de nya läromedlen är bra som en långsiktig lösning för Zimbabwe?

Om vi går till andra länder och/eller till forskningsrapporter måste nog slutsatsen bli att Zimbabwe förespråkar en internationellt sett radikal lösning. Vi känner inte till något land som övergivit tanken på att ha laboratorier för de naturvetenskapliga ämnena på sekundärnivå.

Å andra sidan är det ganska klart att något drastiskt måste göras. Det går inte att mångfaldiga 20 gånger en sekundärskola som var tänkt för en liten del av befolkningen, utan att förutsättningarna ändras pedagogiskt och ekonomiskt. Om vi känner oss övertygade på professionella grunder om att detta är framtidens lösning,

- skall vi då med kraft stödja en fraktion inom ministeriet mot en annan?

Det tycker vi att vi kan, åtminstone så länge utbildningsministern går på samma linje. Vi stöder alltså utvecklingen av en ny typ av läromedel med det långsiktiga målet att de skall vara normgivande för en lång rad ämnen såväl på primär som på sekundärnivå.

Formerna för dialogen är emellertid mycket viktiga liksom de argument som används.

En möjlighet för dialog öppnades genom att SIDA bad att få delta i en intern utvärdering inom ministeriet. En del representanter i utvärderingsgruppen är skeptiska till projektet men har under protest accepterat att SIDA deltar. Frågorna kommer att följas upp under sektorgenomgången. Även om formerna växlar är det viktigt i argumentationen, att exempelvis SIDA inte identifieras med den gamla koloniala inställningen att afrikaner, särskilt på landet skall erbjudas en utbildning anpassad efter deras materiella och intellektuella nivå. Framförallt kan dialogen inte reduceras till en teknisk/ekonomisk diskussion om vad som är billigast, laboratorier eller de nya läromedlen. Den måste ta hänsyn till politiska såväl som pedagogiska och ekonomiska aspekter. Det försöker vi att göra men det förutsätter gedigen kunskap inte bara om läromedel utan också om Zimbabwes historia och aktuella situation.

3.2 Exempel från Botswana

SIDA har inom ramen för sektorstödet till undervisningssektorn i Botswana under flera år lämnat stöd till tredje landstipendiering. Syftet med detta stöd är att bidra till att Botswana blir självförsörjande vad gäller utbildad arbetskraft. Universitetet i Botswana är relativt nyligen startat och omfattar ett fåtal fakulteter. På alla andra områden måste högre studier bedrivas utomlands.

SIDA stöd skall i första hand finansiera studier i andra afrikanska länder men har även använts för studier i i-länder. Det har blivit allt svårare att finna platser i afrikanska länder. Vidare har ofta återkommande oroligheter och strejker, som lett till stängning av de afrikanska universiteten fått Botswana att trots de höga kostnaderna för studier i i-länderna föredra studier där. Erfarenheterna med studenter i andra afrikanska länder har gjort att Botswana var rätt ointresserad av de afrikanska universiteten. Detta hade gjort Botswana vid tiden för sektorgenomgången hösten 1981 mycket öppen för locktoner från Sydafrika om att acceptera fria studieplatser vid universiteten där.

Vid diskussioner i denna fråga vid sektorgenomgången betonade den svenska delegationen mycket klart att syftet med bistånd till Botswana i allmänhet och till tredje landstipendieringen i synnerhet var att öka Botswanas oberoende från Sydafrika. SIDA kunde därför inte stödja ett program där man sände botswaner till Sydafrika - inte ens om denna del lades utanför programmet i stort.

Däremot erbjöd sig SIDA att för att motverka att studenter skickades till Sydafrika medverka till att andra länder tog emot fler botswaner. Detta överenskoms och SIDA arbetade under en längre tid genom ambassaden i Tanzania, Kenya, Zambia och Zimbabwe för att få platser vid universiteten där. Därvid erbjöd sig SIDA att finansiera vissa extra kostnader för att öka intresset i de mottagande länderna. Det mest konkreta projektet som kommit ut av denna medverkan är ett stöd till universitetet i Harare för inköp av studentbostäder att användas till en del av studenter från grannländerna. I gengäld har Zimbabwe erbjudit sig att ta emot studenter från Botswana.

Situationen är fortfarande svår för Botswana att få platser vid universiteten i grannländerna. Den är dock något bättre idag troligen delvis på grund av SIDA:s medverkan. Vår inblandning i frågan har troligen också dämpat intresset för att skicka studenter till Sydafrika.

3.3 Exempel från Tanzania (Arne Carlsgård)

Det svenska stödet till specialundervisningen i Tanzania är ett exempel på hur dialogen förbättrade kunskaperna hos båda parterna. Man kan nu också se vissa tendenser till en mer ändamålsenlig behandling av biståndet.

Specialundervisningen i Tanzania har i många år mottagit svenskt stöd, antingen direkt från SIDA eller via enskilda organisationer. SIDA:s insatser var från början koncentrerade till blindundervisningen på primärskolenivå, men för ett par år sedan inkluderades också stöd till dövundervisningen på samma nivå. Budgeten för insatserna är inkluderad i undervisningssektorstödet och ingår som en del av stödet till primärskolan.

Kommunikationerna mellan SIDA och Tanzania om denna insats har alltid försvårats av bristande kunskaper och farliga "tycka-synd-om" -attityder. Det var således först år 1980 som undervisningsministeriets planeringsavdelning "vågade" skära i primärskolechefens förslag till framställning om SIDA-finansierad utrustning och material. Skärningen innebar enbart en procentuell minskning i stort sett tvärs över. Detta "tilltag" kompenserades året därpå genom att den nya framställningen, som nu troligen medvetet gjorts med rejäl prutmån släpptes fram till SIDA obehandlad. Ansvariga på ministeriet ville inte och saknade kunskaper om den verkliga situationen för att kunna bedöma specialundervisning så som andra projekt blev bedömda.

Vid denna tidpunkt hade dock en del erfarenheter samlats på SIDA. Genom stickprov kunde vi konstatera, att vad som begärts inte alltid var så nödvändigt eller distribuerades till andra målgrupper än de avsedda. Vidare konstaterades viss misshushållning med medlen genom att man hellre begärde ny utrustning än underhåll/reparerad gammal.

Ovan refererade erfarenheter gjorde att SIDA i början av 1982 stoppade all upphandling enligt ministeriets framställning. Biståndskontoret bad berörda ministerietjänstemän precisera vad man absolut behövde för att undervisningen inte skulle bli lidande under "stoppet", varefter man tillsammans noggrannt analyserade situationen innan biståndskontoret beslöt om tillstyrkan av uppköp eller avslag. Under denna period intensifierade biståndskontoret kraven på bättre underhåll av utrustningen och föreslog också en konsultstudie av undervisningen för blinda och döva primärskolebarn.

Under den nästföljande sektorgenomgången 1982 var ministeriet helt införstått med SIDA:s hårdare (men ärligt hjälpsamma) attityd och önskemål. Primärskolechefen presenterade en förstärkt specialundervisningsenhet, och beslut fattades om en gemensam studie enligt ovan.

Studien genomfördes under en knapp månads tid i jan-feb 1983. Förutom två svenska konsulter deltog tre tanzanska direkt berörda ministerietjänstemän och en programme officer från bk.

Studien gav inga revolutionerande nyheter, men ett ivrigt resande på landsbygden med alla sex tillsammans (+ lokala samtalspartners) gav ett värdefullt informationsutbyte. Man kunde tillsammans notera och analysera framsteg, felsteg, behov och brister, Man kunde diskutera olika undervisningsmetoder och organisationsmodeller.

En hel del tid anslogs under resor och kvällar till diskussion om ansvar och aktivt engagemang. Man fann bl a att den person som fördelade den SIDA-finansierade utrustningen distribuerade den i "demokratiskt" lika delar oavsett elevstruktur och redan befintlig utrustning för att undgå kritik. Detta innebar att en del skolor fick utrustning och accessoarer man inte kunde nyttja, då man t ex inte hade grundsystemet. Det framkom också att SIDA-köpt utrustning stulits, men inte anmälts på grund av rädsla för repressalier. I den rapport som blev resultatet av studien togs alla dessa frågor upp och resulterade i rekommendationer över hur problemen skulle lösas.

Inför sektorgenomgången 1983 presenterade undervisningsministeriet skriftliga kommentarer till konsultstudien. Ministeriet gav också en del förslag till insatser, baserade på konsulternas rekommendationer. Sålunda överenskoms om en kurs i underhåll och reparation av den utrustning som tidigare levererats till de synskadade och döva eleverna, liksom en kurs i mobilitets träning för synskadade. För båda kurser begärdes svensk expertis. Vidare överenskoms att en grupp tanzanier skulle göra ett studiebesök i Zambia för att bilda sig en uppfattning om hur teckenspråksundervisning för döva kan fungera.

Dialogen om specialundervisningsstödet har säkert bidragit till ett bättre ömsesidigt förstående, men det innebär inte att de medverkande kan justera sina ageranden helt. Det tar lång tid att ändra omgivningen och det är större risk att omgivningen återvinner den lilla kärnan som nu finns (t ex genom personalförflyttningar).

3.4 Exempel från Bangladesh (Liselott Laurin)Vad har dialogen handlat om

Kriget med Pakistan inför självständigheten innebar stor förstörelse. I samband med självständigheten åtog sig SIDA att finansiera renoveringen av cirka 36 st yrkesskolor inom den moderna sektorn.

Största delen av stödet till yrkesutbildningsprojektet utgörs av s k hårdvara (utrustning och byggnader), varav utrustningen utgör omkring två tredjedelar av den totala budgeten. Dialogen har givetvis till stor del rört sig om utrustningens kvantitet och kvalitet, installation och underhåll samt användningsområde. Men med utgångspunkt från användningsområdet har också frågor rörande utbildningens syfte och innehåll, metoder och målgrupper alltmer kommit upp i diskussionerna. Här ges några exempel på diskussionsämnen i dialogen:

- Renovering av yrkesskolorna. Ursprungligen skulle SIDA stå för utrustningen medan renoveringen av yrkesskolorna var ett bangladeshiskt åtagande som bangladesherna inte kunde fullfölja på grund av brist på medel. För att undvika att stora delar av utrustningen förblir oanvänd därför att skolorna inte är i skick att ta emot den har SIDA beslutat bekosta renoveringen. Konsulter för uppdraget har handlats upp av BAN. F n råder på svensk sida tveksamhet om den konsult som BAN valt skall kunna klara av uppdraget i rimlig tid och på ett tekniskt tillfredsställande sätt.

- Utrustningens användning. Utrustningen var från början avsedd för tvååriga kurser. Bangladesh diskuterar nu att istället genomföra sexmånaderskurser. Bortsett från att det i flera av de yrkesgrenar det rör sig om inte räcker med sex månaders utbildning för att nå full yrkeskompetens blir ju också utrustningens teknologinivå för hög.

- Samordning. Frågan om samordning och samutnyttjande med andra yrkesutbildningsprojekt av de gemensamma resurserna har också diskuterats.

- Personalbistånd bl a i samband med installation och underhåll av utrustningen har varit uppe till diskussion vid ett flertal tillfällen.

- Förstärkning av länkarna till arbetsmarknaden så att eleverna har bättre utsikter att få arbete efter avslutad utbildning har utgjort en del i dialogen.

- Frågan om målgrupperna har rört möjligheterna att öppna skolorna och använda deras resurser också för eftersatta grupper. Ett led i den riktningen är att bygga elevhem för flickor.

Vem har fört dialogen?

Från början var det mycket fråga om en dialog mellan den svenske projektrådgivaren och bk/programhandläggaren SIDA. I och med att projektrådgivaren byttes ut blev det mera en dialog mellan projektledning och bk/SIDA. Först när projektet flyttades från undervisningsministeriet till arbetsministeriet kom ministeriet

in som en egentlig samtalspartner, troligen mindre av eget intresse än på grund av svenska påtryckningar under den projektgenomgång som ägde rum ungefär ett halvår efter överflyttningen. Dialogen förs väl fortfarande huvudsakligen mellan projektledningen och bk, men det verkar som arbetsministeriet styr projektet i större utsträckning än undervisningsministeriet gjorde. UND har i mycket stor utsträckning deltagit i dialogen genom täta kontakter med bk. Även i detaljfrågor har bk sökt samråd med UND.

Vilka har problemen i dialogen varit?

Projektets överförande till arbetsministeriet har fördelar ur samordningssynpunkt, eftersom andra yrkesutbildningsprojekt av liknande typ faller under detta ministerium, men det har också i viss mån försvårat SIDA:s förhandlingsposition. Det har gällt att väcka ett aktivt intresse från ministeriets sida för projektet och det är svårt att "sälja" ett projekt och på samma gång komma med alltför hårda krav och villkor. Det nya ministeriet känner sig knappast ansvarigt för gamla åtaganden från det förra ministeriets sida.

Överföringen medförde också ett avbrott i dialogen eftersom projektet under nästan ett år pendlade mellan de två ministerierna.

Ett annat problem har varit att undvika att projektledningen som förut agerat relativt självständigt i förhållande till undervisningsministeriet nu känner sig överkörd genom att SIDA uppmuntrar det nya ministeriet till ett fördjupat engagemang i projektet.

Personalbistånd är en för bangladesherna ömtålig fråga. De vill helst inte ha utländska experter, utan menar att de har egen expertis. Samtidigt vet vi att det är mycket ont om bangladeshiska tekniker som kan installera utrustningen och planera för underhållet. Det är lättare att få BAN att acceptera korttidsanställda konsulter och UND kommer att fortsätta att driva frågan om att svensk korttidsexperter skall medverka i projektet, främst när det gäller installation och underhåll av utrustningen.

I fråga om renoveringen av yrkesskolorna har SIDA stått inför valet att finansiera renoveringen eller också riskera att delar av utrustningen ligger oanvänd. I det läget valde SIDA att bekosta renoveringen med det förbehållet att ingen ny utrustning kommer att beställas förrän renoveringen är genomförd.

Hur har dialogen förts?

Dialogen har fortlöpande förts av bk med ganska omfattande engagemang från UND. De stora frågorna har främst ventilerats under de årliga projektgenomgångarna. Resultaten av genomgångarna har fastställts i Agreed Minutes. Frågan är vilket värde dessa Agreed Minutes har i den fortsatta dialogen. Vilket värde har plan of operation i förhållande till den bangladeshiska projektproforma? Vilka möjligheter har vi att göra våra synpunkter gällande?

En förutsättning för att SIDA skall kunna bli en kompetent partner i dialogen är ju ingående kunskap om projektet och om sektorn, vilket i sin tur kräver ingående rapportering och ökad medverkan av expertis. Så har t ex de senaste utrustningslistorna granskats av de svenska yrkeslärare som varit korttidsanställda vid projektet. Detta har i flera fall lett till att listorna korrigerats och att besparingar har kunnat göras. UND har också anlitat byggnadskonsult för att granska planerna för de mindre nybyggnader som skall göras och för översyn av tidigare uppförda byggnader i Bogra. Renoveringsprogrammet kommer att noga granskas av UND med hjälp av expertis. UND har också framfört att ingen ny utrustning kommer att köpas in förrän renoveringen är klar.

Samordningsfrågan har UND drivit på genom direkta kontakter med andra givare - i detta fall Världsbanken och ILO.

Var går gränsen mellan dialog och styrning?

En självklar sak är att SIDA för att kunna delta i dialogen måste ha god kännedom om projektet genom fortlöpande information. SIDA måste också ha tillgång till expertis för att öka både sin egen och Bangladeshs kapacitet. Det är alltså högst rimligt att begära ingående rapportering från projektet och att begära att få i förväg granska och lämna synpunkter på planeringen av de olika komponenterna i projektet. Men hur långt kan vi gå när det gäller att genomdriva våra synpunkter. Hade vi i renoveringsfallet kunnat agera annorlunda, d v s vägra att finansiera renoveringen med evt resultat att utrustningen legat oanvänd? Skulle vi krävt att själva genomföra renoveringen med hjälp av svensk/BANKkonsult istället för att som nu söka driva på den genom att hota med att inte köpa in resterande utrustning?

När det gäller våra krav att granska utrustningslistor med hjälp av svenska experter skedde detta inte utan ganska skarpa protester från projektledningen (främst den tidigare svenske projektrådgivaren). Nu genomdrev vi ändå detta och problemet löste sig genom att den nye projektrådgivaren kom på plats.

Min erfarenhet är att bangladesharna är känsliga när det gäller styrning och svenskinblandning och använder sig av förhållnings- och underlåtenhetstaktik om våra synpunkter inte passar dem. Vi å vår sida är angelägna om att projektet inte skadas och dessutom angelägna om att öka projektstödet i relation till importstödet. Det går att vår förhandlingsposition inte är särskilt stark.

Personliga slutsatser

- Vi måste i olika styrdokument mycket klarare precisera vem som skall göra vad och när och vad som händer om respektive part inte är villiga att uppfylla sina åtaganden.

- Styrdokument måste vi ha, men ännu viktigare tror jag är täta kontakter och nära samarbete mellan bk, projektledning och ansvarigt ministerium.

- Vi måste lägga ner mycket mer kraft och energi på beredningsfasen av ett projekt, även med risk att det tar lång tid innan projektet kommer igång. Den tiden har man förhoppningsvis igen under förvaltningsskedet.



Byrå/enhet

Lantbruksbyrån

Handläggare

Johan Holmberg/cw

PROMEMORIA Internt upprättad handling

Datum

1984-03-12

PM nummer

11/84

Dossier

Till (ev)

Ärende

MONAP - FRAMGÅNG FÖR DIALGOEN ELLER SLUMPENS SKÖRD?

Programmets utveckling

Redan under planeringen av MONAP 1976-1977 uttryckte de nordiska länderna önskemål om att delar av programmet skulle ägnas åt den småbrukarbefolkning som utgör 70-80% av Mocambiques befolkning men totalt ignorerats av portugiserna. Mocambique svarade att på kort sikt måste det moderna jordbruket ha prioritet, eftersom man ansåg detta vara enda sättet att trygga städernas livsmedelsförsörjning. Man framhöll att landets resurser inte räckte till för att på en gång återställa det av portugiserna övergivna moderna jordbruket och samtidigt påbörja nya insatser inom småbrukarsektorn. Det statsbärande partiet Frelimo hade givit direktiv om att återhämtningen inom jordbruket skulle ske inom den moderna sektorn. Inom den traditionella sektorn saknades helt erfarenheter och kunskap, åtgärder här måste komma senare. De nordiska länderna accepterade denna argumentation, och MONAP I under 1978-1980 kom till 80-90 % att avse modernt jordbruk.

Planering av MONAP II inleddes 1979. Det stod nu klart att flera projekt som påbörjats under MONAP I inte skulle vara färdiga 1980 och således borde fortsätta i den andra fasen. Samtidigt påtalade de nordiska ländera den diskrepans som låg i att landets största utvecklingsprogram inom jordbruket nästan inte alls berörde den stora majoritet av landets befolkning som var småjordbrukare. Det klargjordes muntligen för Mocambique att de nordiska ländernas vilja att stödja MONAP II skulle öka om programmets inriktning mot småjordbruket ökade. Några entydiga planeringsdirektiv framfördes dock aldrig från nordiskt håll.

Avtal slöts för stöd till MONAP II under åren 1981-1983; avtalet förlängdes senare till att omfatta även 1984 utan att ytterligare nordiska medel tillsköts. Eftersom flera projekt fortsatte från den första fasen var handlingsfriheten relativt begränsad, när det gällde att tillskapa nya projekt för småbrukarsektorn. Därtill kom att all verksamhet inom denna sektor av nödvändighet måste börja från blygsam nivå, eftersom tidigare erfarenheter saknades nästan totalt. De belopp som avsattes för

UTR/ARK 80-10, 3x5 060

Delges

Original: Byråkansli PM-pärm

Arkivkopia: Centralarkivets sakdossier

småbrukarsektorn i MONAP II blev därför förhållandevis små, och av det nordiska stödet till den andra fasen planerades ungefär 65% för den moderna jordbrukssektorn.

Diskussioner med Mocambiques jordbruksministerium rörande MONAP III påbörjades under 1982. Den nordiska insatsgruppen besökte landet i mars 1982 och påtalade brister i programets utformning, främst med avseende på den höga mekaniseringsgraden inom jordbruket och avsaknaden av stöd till småjordbruket.

I augusti 1982 skickades till jordbruksministeriet en diskussionspromemoria i vilken synpunkter framfördes på landets jordbrukspolitik. Dessa gällde realismen i den långtidsplan som var under utarbetande, den roll som kollektiva brukningsformer skulle spela, och vikten av att anpassa utvecklingsansatser till de brukningsformer som omfattades av den överväldigande majoriteten av jordbrukarna. Promemorian var ett försök att inför planeringen av MONAP III få klarlägganden av jordbruksministeriet i centrala frågor, främst det kollektiva jordbrukets roll.

Under oktober - december 1982 utfördes en utvärdering av MONAP av en nordiskt expertgrupp. I sin rapport var gruppen kritisk mot mycket av MONAP, i synnerhet det omfattande stödet till de moderna statsjordbruket. Detta hade ökat landets importberoende, ansåg man, utan att nämnvärt ha ökat jordbruksproduktionen. Samtidigt underströk man att flera värdefulla insatser till småbrukarutveckling hade påbörjats under MONAP II, och man rekommenderade därför att programmet borde fortsätta i en tredje fas. Utvärderingsrapporten diskuterades med jordbruksministeriet vid ett seminarium i Maputo i februari 1983, och rapporten fick därvid mycket stark kritik från ministeriets sida.

De nordiska länderna tog intryck av den i utvärderingsrapporten framförda kritiken av MONAP och intog en restriktiv hållning till MONAP III. Vid möte av den nordiska insatsgruppen i april 1983 kunde endast SIDA oförbehållsamt ge uttryck för en vilja till fortsatt stöd till jordbruket i Mocambique efter MONAP II. En omfattande korrespondens mellan de nordiska länderna, representerade av SIDA, och jordbruksministeriet vidtog. Jordbruksministeriet bemötte skriftligen utvärderingsrapportens kritiska synpunkter. I ett svar underströk SIDA givarländernas rätt att göra fristående utvärderingar och framföra konstruktiv kritik. Samtidigt framfördes de kriterier som skulle tillämpas vid planering av ett eventuellt framtida nordiskt stöd inom jordbrukssektorn (d v s MONAP III). Främst av dessa var kravet från nordisk sida att fortsatt nordiskt stöd huvudsakligen skulle avse småbrukarsektorn. En övre ram för en fortsatt nordiskt stöd angavs även.

I april 1983 höll Ferlimo sin fjärde kongress. Här fattades beslut om en radikal omläggning av jordbrukspolitiken. Hädanefter skulle den moderna sektorn inte tillåtas växa ytterligare, och väsentligt ökade resurser skulle tilldelas småbrukarsektorn. Flera av formuleringarna i rapporten från den fjärde kongressen förefaller ha hämtats ur utvärderingsrapporten.

Planering inför MONAP III påbörjades av jordbruksministeriet i juni 1983. I september 1983 presenterade man en preliminär lista över projektförslag inför den nordiska insatsgruppen. Listan översteg med bred marginal planeringsramen. Genom strikt tillämpning av de tidigare uppställda kriterierna kunde listan minskas med två tredjedelar.

Detaljplanering fortsatte med avseende på de återstående projekten (sju stycken inom jordbruksministeriet). Efter ett besök av den nordiska insatsgruppen i november 1982 gavs av SIDA ett preliminärt godkännande av den utformning av MONAP III skulle få. En idépromemoria föredrogs i direktionen i januari och inför den nordiska ämbetsmannakommittén i februari 1984. Samma månad påbörjades en ingående granskning av de av jordbruksministeriet framtagna projektförslagen för MONAP III. Programmets slutliga utformning kan inte bestämmas förrän denna granskning är slutförd. Det står dock klart att MONAP III till 80-90 % kommer att avse småbrukarsektorn.

Slutsatser och lärdomar

Det har sålunda varit möjligt att över perioden 1977 - 1984 ändra inriktningen av MONAP från det moderna jordbruket till småjordbruket. En genomgripande förändring av den mocambikiska jordbrukspolitiken helt i linje med från nordiskt håll framförda synpunkter har dessutom ägt rum. Det förefaller rimligt att dra slutsatsen att dialogen varit framgångsrik.

Det har dock inte klarlagts vad som var orsak och verkan därvidlag. Säkert är att den av Mocambique förda jordbrukspolitiken förr eller senare hade förändrats ändå, eftersom den byggde på orealistiska ekonomiska och sociala förutsättningar. Redan ett halvår efter den fjärde kongressen var Mocambiques ekonomiska situation så usel att man saknade medel att importera bränsle för traktorer och lastbilar. Den tidigare satsningen på högmekaniserat jordbruk hade avstannat oberoende av vad den fjärde kongressen hade sagt. Samtidigt hade man otvivelaktigt inom den politiska ledningen tagit intryck av de ihärdigt framförda nordiska synpunkterna.

Denna dialog har varit komplicerad, eftersom den samtidigt måste föras i flera olika dimensioner. Den viktigaste sakfrågan gällde en ökad inriktning på småjordbruket. Å andra sidan var det viktigt att markera att småjordbruk inte ur nordisk synpunkt fick innebära i första hand kollektivjordbruk. Det var inte möjligt att konsekvent framföra detta "å ena sidan - å andra sidan" argument. MONAP III kommer därför att omfatta visst stöd till kollektivjordbruk, trots att man från nordisk sida är skeptisk till denna bruksform.

Dialogen komplicerades vidare av att det fanns flera partner på den nordiska sidan, vilka i det känsliga skedet under våren 1983 hade synpunkter och ville framföra dessa. För SIDA:s del måste diskussionen därför föras samtidigt på två fronter.

Under dialogens gång framförde SIDA till jordbruksministeriet synnerligen kritiska synpunkter på jordbrukspolitiken. Utan en ingående kunskap om förhållandena i Mocambique och ett förtroendefullt samarbete med jordbruksministeriet hade detta inte varit

möjligt. Det är tveksamt om till jordbruksministeriet mindre närstående samarbetspartner skulle ha kunnat framföra lika kritiska synpunkter och ändå bibehålla goda relationer. Naturligtvis har dock jordbruksministeriets beroende av det nordiska stödet spelat en roll för lyhördheten för de nordiska synpunkterna.

Slutsatsen blir prosaisk: ju större man är, ju mer man kan, och ju oftare man hållit på, desto mer aktivt kan man driva dialogen.

SVENSKA AMBASSADEN
BISTÅNDSKONTORET
LUSAKA

Gustav Larsson

84. 03. 05
SIDAS ARKIV

TANKAR KRING DIALOGEN

Jag har ej sett någon definition av "dialogen". Jag skulle vilja se den dialog som vi talar om som "en aktiv diskussion som är ämnad att leda till förändringar". Med ordet "aktiv" vill jag understryka dels att man måste se till att "diskussionen blir av, dels att den skall leda någonstans. SIDA får antas ha stort ansvar härvidlag, men för att undvika att det blir en monolog bör man vara medveten om att råd och rekommendationer från vår sida sällan kan lämnas utan ingående kunskap om landets situation och politik som i sin tur kan erhållas med hjälp av "dialogen". "Concerned participation", ett uttryck som ligger nära min översättning av dialogen, bör tolkas som "concern about the development of the country" och ej enbart oro över hur SIDA-medlen användes.

Att diskussionen om "dialogen" har intensifierats i SIDA kan väl ses som ett tecken på att vi söker (nya) sätt att förbättra biståndet och minska risken för misslyckanden. Det ligger väl också i sakens natur att man menar att för liten hänsyn tagits till mottagarländerna. Projekt har startats och genomförts och t o m ansetts lyckade. Senare har det visat sig att de ej varit anpassade till landets behov och kapacitet och därför kollapsat då landet självt försökt ta över dem. Vi har också en välmenande ambition att uträtta någonting inom begränsad tid - ibland en kontraktstid - som dock tyvärr ej alltid överensstämmer med landets ambitioner. Det är också ganska vanligt att projekt på "gräsrotsnivå" har otillräcklig kontakt med centrala myndigheter och t o m kan gå på kollisionskurs. Ibland kan det dock bara vara fråga om behov av ökad förståelse. När SIDA hade fredskårister i Zambia som arbetade med kooperativbönder tycktes ibland problemen oöverstigliga. De provinsiala och centrala myndigheterna verkade oförstående. Attityderna förändrades avsevärt och problemen fick betydligt mindre proportioner efter möten och seminarier som SIDA höll i huvudstaden där fredskåristerna fick framföra sina åsikter till beslutsfattarna i landet. "Dialogen" består alltså egentligen av flera dialoger på olika nivåer. Det bör också vara möjligt för den "lägre" dialogen att föras upp på en högre nivå; att biståndet består av stöd till olika nivåer samtidigt, till byprogram, provinsprogram och nationella program, planeringsenheter och liknande. Det är också mycket betydelsefullt att mottagarlandets administrationsenhet som är samarbetspartner dels har kontakt med de olika delar av administrationen som stöds, dels finns på tillräckligt hög nivå för att vara beslutsmässig och stödjande. Planeringsenheter direkt under statssekreterare har i Zambia visat sig vara en lämplig nivå. Dessa samordnas givetvis återigen av planeringsministeriet i landet, men den intensiva dialogen förs med fackministerierna.

Prop 1982/83:100, Bilaga 5, sid 36 och 37 erbjuder en mycket givande läsning. Utrikesministern redovisar där SIDA's anslagsframställning och lägger sina synpunkter på den. Han pekar på behovet av att öka kunnandet såväl inom SIDA som hos svenska myndigheter, institutioner och företag. Vidare, vilket är mycket relevant för ämnet för denna uppsats, diskuteras dialogen. Han skriver följande: "I dialogen med programländerna kan Sverige inte heller underlåta att beröra de politiska och institutionella förutsättningarna för livsmedelsproduktion och landsbygdsutveckling, som t ex prispolitiken på jordbruksprodukter, valet av teknologi, fördelningen av stödåtgärder mellan stora och små brukningsenheter eller effektiviteten hos de organ som distribuerar insatsvaror och köper upp spannmål från bönderna. Sverige kan naturligtvis inte göra anspråk på att få diktera dessa avgöranden, som ofta är inrikespolitiskt känsliga i de länder som vi samarbetar med. Men vi bör redan på ett tidigt stadium klargöra, att samarbetet kommer att hämmas eller rent av avbrytas, om statsmakterna i mottagarlandet inte för en politik som skapar förutsättningar för att de planerade verksamheterna skall lyckas."

I princip kan vi väl alla instämma i detta yttrande, men bör i hög grad koppla ihop det med det tidigare förslaget att kunskapen på vår sida bör ökas. Anledningen är naturligtvis den att när vi "berör de politiska och institutionella" förhållandena rör vi oss på en känslig mark som kräver oerhört mycket kunskap. Det krävs också en lojalitet (i vissa fall tystnadsplikt) mot landet. Vi har också noterat att ju mer kvalificerade tjänster (t ex i form av institutionella konsulter) som ställs en lokal institution till förfogande, desto nödvändigare är det att den stödda institutionen har lokal kompetent ledning som kan värdera och tillgodogöra sig förslag, råd och rekommendationer som erhålles. Om mottagarsidan är svag är det en stor risk att expertstödet blir isolerat och till liten nytta.

Sverige har haft ett långt samarbete med Zambia, speciellt i jordbrukssektorn. Dialogen är intensiv. Vi kan notera att flera frågor som är viktiga för Zambia och som diskuterats vid sektorgenomgångar och kvartalsgenomgångar så småningom fått sin lösning. Ett bidragande element till lösningar har varit fastställande av villkor för utbetalning av biståndsmedel. Som exempel på frågor som fått sin lösning kan nämnas vissa problem inom kooperationen under senare delen av 1981. Dels hade kooperationen ej fått ta över tillgångar från statens tidigare marknadsföringsföretag, NAMboard, dels hade de kooperativa provinsföreningarna ej några marginaler att arbeta med, utan fick sina kostnader täckta genom statliga bidrag. Detta skapade inget företagsmedvetande hos provinsföreningarna men gynnade konsumenterna.

Dessa problem diskuterades vid sektorgenomgången 1981 och den gemensamma svensk-zambiska delegationen beslöt att inga medel skulle betalas ut från 1982 års budget förrän vissa villkor

./.

uppfyllts som skulle bidra till en lösning av kooperationens problem. En beskrivning av hur denna "dialog" fördes ges i en bilaga till denna uppsats. Sammanfattningsvis kan sägas, att en ny svensk-zambisk delegation som sammanträdde i februari 1982 fann att villkoren hade tillfredsställande uppfyllts och medlen för kooperationen kunde frigöras.

En av förutsättningarna för att en aktiv diskussion i viktiga ekonomiska och politiska frågor skall kunna föras är att man har ett långsiktigt samarbete. Det ger en ökad kunskap och ett ökat förtroende på båda sidor. I Zambia-fallet tror vi att framställningen om stöd till en så känslig funktion som Pris- och Inkomstkommissionen är en direkt följd av det långa och goda samarbetet.

En starkt bidragande orsak till att resultat av denna typ kan erhållas är också den öppenhet som råder mellan zambiska myndigheter och SIDA. I vissa fall är öppenheten - frispråkigheten så stor att vi får vara försiktiga med att föra informationen vidare. De program SIDA stöder är så integrerade i den zambiska administrationen att det känns naturligt för personer i denna att diskutera alla problem öppet. Vi har också funnit att sektorstödet ger en unik möjlighet för den zambiska delen av den "förenade" delegationen att framföra och driva åsikter som de under normala förhållanden ej har möjlighet till. Man finner t ex i den senaste rapporten av ASSP-review ett kapitel (Appendix 2) om jordbrukspolitik skrivet av zambier som ej är helt okontroversiellt (förslag om olika regionala priser etc. etc.) och i varje fall i övrigt inofficiellt men som framförts på detta sätt kan användas av ministeriet i deras fortsatta debatt i prisfrågorna.

Slutligen bör understrykas att författaren är helt medveten om att vad som framförts är helt och hållet relaterat till Zambia. Jag är i största allmänhet skeptisk till att generalisera. Ländernas förhållanden är mycket olika. Det är viktigt att föra bistånd i enlighet med de villkor som råder i mottagarlandet.



Gustav Larsson

Date } 09 MAR 1982

Page 2.2.2.13

DND.

THE EVALUATION REPORT OF THE GRZ-SIDA ~~LUSAKA ZAMBIA~~
ZCF-SCC EVALUATION TEAM ON COOPERATIVE
UNIONS

1. INTRODUCTION

The Joint GRZ-SIDA Agricultural Sector Support Programme Annual Review Mission sitting in October, 1981 in Lusaka, decided to make the release of ASSP inputs to Cooperative Unions and the Cooperative College subject to the following conditions:-

- (a) In the case of Cooperative Unions, ASSP inputs would be released on:-
 - (i) The reaching of satisfactory agreement between GRZ, Namboard and the Cooperative Unions on the transfer of sufficient volume of business from Namboard to the Cooperative Unions to make the Unions viable.
 - (ii) The transfer of fixed assets from Namboard to Cooperative Unions which will enable the Unions to operate without building parallel marketing structures to the ones already existing.
 - (iii) GRZ commitment to the provision of funds to the Unions for restitution and investments as well as guaranting Commercial Bank Overdraft for crop purchases and working capital.
- (b) In the case of the Cooperative College, on the significant provision of funds by the GRZ to the Cooperative College for recurrent expenditure for 1982.

-2-

The GRZ-SIDA-ZCF-SCC Evaluation Team Meeting in Lusaka from 22nd to 26th February, 1982 examined actions taken on the above conditions and now submits the report hereunder.

2. VOLUME OF BUSINESS TO BE TRANSFERRED TO COOPERATIVE UNIONS

On 28th October, 1981, the Ministry of Agriculture and Water Development made the following decisions which are now being implemented by both Namboard and the Cooperative Unions:

- (i) Central Province Cooperative Marketing Union will take over all agricultural marketing and input distribution functions in the Central Province from Namboard except for depot operations at Chisamba and Natuseko.
- (ii) The Lusaka Province Cooperative Union Limited will take over all agricultural marketing and inputs distribution functions in Lusaka Province except for depot operations at Lusaka Grains Depot and Lusaka Fertilizer Depot.
- (iii) The North-Western Province Cooperative Union will take over rural depots operations only.
- (iv) In Luapula Province, Namboard would continue to distribute imported maize throughout the Province.

/3.....

-3-

- (v) In Northern Province, all agricultural marketing and distribution of inputs would be taken over by NCU except for depot operations at Namboard Kasama Depot.

At the time of the meeting of the Evaluation Team the above decisions were being implemented.

3. TRANSFER OF ASSETS

At the time of the evaluation, GRZ had not yet made a decision on the manner in which ownership of fixed assets was to be transferred from Namboard to Cooperative Unions. However, Cooperative Unions were and would continue to be allowed to utilize Namboard fixed assets wherever the Union took over from Namboard until a decision is made.

4. FINANCING

In the 1982 Government budget, GRZ made funds available for restitution and investments for the Cooperative Unions. The Evaluation Team did not consider such funds adequate to cover the budgeted requirements of the Cooperative Unions.

The Team was informed that on 8th February, 1982, the Hon. Minister of Finance assured Cooperative Unions that GRZ would provide Commercial Bank Overdraft guarantees for crop purchases and working capital for Cooperative Unions.

5. COOPERATIVE COLLEGE

In the 1982 Government budget, GRZ increased funding for the Cooperative College from K124,000 to K200,000.

-4-

6. OBSERVATIONS

After examining the existing situation, the Evaluation Team observed that in addition to the restitution funds provided by the Government, further income would be required by the Cooperative Unions to finance crop marketing operations and input distribution.

In the absence of a further possibility of getting extra restitution from GRZ, such additional income would have to be provided, for example, through trading margins on maize sales to millers and Namboard. It was understood that GRZ was considering this matter.

It was also observed that the total volume of business in Luapula and North-Western Provinces was not adequate to sustain two marketing organisations. For Luapula Cooperative Union Limited to improve its trading operations, it needs to take over Mansa Depot from Namboard in order to increase the volume of business. In this regard, Government needs to critically examine its decision about Namboards' active presence in the maize deficit areas vis-a-vis its policy of reorganising agricultural marketing in order to make Cooperative Unions viable institutions for this purpose.

If additional income provided to Cooperative Unions by the proposed trading margin should not be adequate to cover the Unions' operations, variation of funds from Namboard maize and fertilizer handling subsidies to Cooperative Unions for these purposes should be considered. The 1982 budgets of the Cooperative Unions and Namboard should be re-examined by MAWD to find areas where cost savings can be made.

/ 5.....

-5-

Before the transfer of fixed assets from Namboard to Cooperative Unions is carried out, a recognised evaluator should be appointed to value the assets. In order to strengthen the financial position of Cooperative Unions, fixed assets should be handed over to the Unions in form of grants and/or long-term, interest-free loans.

7. CONCLUSION:

After considering all the available information, the Evaluation Team agreed that the ASSP inputs should be released to the Cooperative Unions and the Cooperative College.

ZCF agreed to allocate the K750,000 Union Support fund as follows:-

(i)	CPCMU	-	K500,000
(ii)	LPCU	-	150,000
(iii)	NCU	-	<u>100,000</u>
TOTAL.			<u>K750,000</u>

It was also agreed that Personnel Support should be given to NWCU on consultancy basis for setting up an efficient accounting system.

It was further agreed that continued provision of ASSP inputs to LCU should be phased out unless CRZ decides to transfer Mansa Depot to the Union to increase its volume of business. In order to reduce the indebtedness of LCU to Namboard, Namboard should look into the possibility of repossessing those items which are not selling fast and the rest of the Union's indebtedness should be converted into a long-term, interest-free loan.

-6-

EVALUATION TEAM CONSISTED OF THE FOLLOWING:-

1. F. M. Mbawe - Ministry of Agriculture & Water Development
2. S. Svedberg - Swedish International Development Authority
3. B. Genberg - Swedish Cooperative Centre
4. M. W. Mukumbuta - Zambia Cooperative Federation

The following institutions also participated in the discussions:

1. National Agricultural Marketing Board
2. Swedish Development Co-operation Office, Lusaka
3. Department of Marketing and Cooperatives
4. Cooperative Unions.

LUSAKA

26th February, 1982

Inför dialogseminariet den 19-20 mars 1985.

Distriktsutveckling i Botswana

Syftet med detta papper är att med utgångspunkt från sektorstödet för distriktsutveckling i Botswana söka illustrera två förhållanden som kan vara allmänt relevanta i dialogen med samarbetsländerna: för det första att ett i grunden ganska dåligt projekt kan få positiva följdverkningar på en aktiv svensk uppföljning/dialog och ett konstruktivt utnyttjande av kritiska utvärderingar gjorda av lokala konsulter: för det andra att ett nära, långsiktigt och "institutionaliserat" samarbete med samarbetslandets regering inom ramen för de gängse rutiner som gäller inom regeringsmaskineriet kan ge värdefulla resultat och dynamik åt utvecklingsansträngningarna.

Distriktsstödet i Botswana har sin bakgrund i ett av Sverige och Världsbanken samfinansierat boskapsprojekt (First Livestock Development Project), som genomfördes under 1970-talet.

Så här i efterhand står det helt klart att projektet inte kan betraktas som någon lyckad satsning. Det framgår med önskvärd tydlighet av den SIDA-finansierade utvärderingen av projektet. Redan från början rådde också enligt uppgift stor tvekan om huruvida svenska biståndsmedel skulle engageras. När positivt beslut slutligen fattades berodde det i stor utsträckning på att Sverige hade lyckats inkludera en särskild landsbygdsutvecklingskomponent (Village Area Development Project, VADP) som dels högprioriterades av Botswanas regering, dels överensstämde väl med svenska biståndspolitiska mål. Denna insats har huvudsakligen bestått av utbyggnad av kommunal service kring fyra byar i Kalahari-ökning som dessförinnan knappast fått någon del av de

regeringsstödda utvecklingsansträngningarna.

Det svenska uppföljningsarbetet kom av naturliga skäl att koncentreras till VADP-komponenten. Efter en grundlig SIDA-finansierad utvärdering, gjord av en lokalt engagerad konsult (Marcia Odell), kom VADP att läggas till grund för utarbetandet av förslag till ett nationellt distriktsutvecklingsprogram. Även denna studie finansierades av SIDA och gjordes av en lokalt upphandlad konsult (Brian Egner). Distriktsutvecklingsprogrammet anammades av regeringen och utgör sedan 1979 en huvudsektor i Sveriges utvecklingssamarbete med Botswana. De hittillsvarande erfarenheterna är mycket positiva och allt tyder på att detta program utgör en effektiv och innovativ kanal för stöd till landsbygdsutveckling med inriktning på fattiga regioner och grupper.

När det gäller boskapsprojektet i övrigt var såväl biståndskontoret som Botswana angelägna om att en ordentlig utvärdering måste göras. Den studie som sedan gjordes - "Botswana's First Livestock Development Project: An Experiment in Agricultural Transformation" (juni 1980) av Marcia Odell - torde vara en av de mest värdefulla och genomarbetade utvärderingsrapporter som finansierats av SIDA inom ramen för det bilaterala utvecklingssamarbetet. Den klarlägger med närmast brutal skärpa och hänsynslöshet projektets många brister och kritiserar de starka krafter som främst vill utnyttja boskapspolitiken till att främja de rika boskapsägarnas intressen. Samtidigt framförs konstruktiva förslag till en alternativ politik inför framtiden. Studien låg till grund för ett särskilt seminarium i augusti 1981 arrangerat av National Institute of Research (NIR) med stöd av bl a SIDA och jordbruksministeriet. Diskussionerna och rapporten från seminariet fick sedan inflytande över den framtida boskapspolitiken i Botswana och på uppläggningar av det tredje boskapsprojektet, som vid detta tillfälle diskuterades med Världsbanken. Framför allt fästes uppmärksamhet vid Botswanas centrala miljöproblem: ökenspridningen till följd av boskapsnäringens utbredning i marginalområdena runt Kalahari.

Sammanfattningsvis kan man således slå fast att viktiga lär-

domar kunde dras från satsningen på ett dåligt projekt. Vi gjorde vad vi kunde från svensk sida för att dra fram bristerna i ljust - genom en kritiskt objektiv utvärdering av en oberoende konsult som stått fri i förhållande till såväl givaren/finansiären (SIDA) som mottagaren - och för att konstruktivt utnyttja utvärderingens resultat (VADP:s "nationalisering" genom distriktsstödet, seminariet i augusti 1981 och dess inverkan på framtida policy).

Formen för vår medverkan i distriktsutvecklingsprogrammet är ovanlig. SIDA ingår som permanent medlem i den stående referensgrupp som upprättades 1979 inom Ministry of Local Government and Lands. I referensgruppen ingår i övrigt representanter från andra ministerier och myndigheter som berörs av programmet. Dess uppgift är att styra policyutveckling och medelstilldelning avseende de delprojekt som ingår i programmet (bl a drift och underhåll av vattenanläggningar, byggande av bostäder och förvaltningslokaler, arbetsintensiva anläggningsprojekt, utbildning, stöd till särskilt eftersatta grupper, inkl San-folket och lokala småprojekt). När frågan aktualiserades 1979 motsatte sig LÄND direkt SIDA-medverkan i referensgruppen av principiella skäl. Metoden ansågs vara alltför interventionistisk för att vara i överensstämmelse med dåvarande dialogdoktrin. Sverige borde inte delta i stående grupper av detta slag inom mottagarlandets regeringsmaskineri. Ärendet avgjordes sedan av verksledningen till biståndskontorets förmån.

Referensgruppen har nu arbetat i snart 5 år och har visat sig vara ett utmärkt forum för en nära och fortlöpande dialog om prioriteringarna inom programmet. En huvudfråga under de första åren gällde SIDA:s krav på att ordentliga resurser skulle avsättas för den centrala utbildningskomponenten som enligt svensk uppfattning - med hänvisning till sektoravtalet - borde ges högsta prioritet. Responsen på mottagarsidan var trög och man syntes föredra att medlen utnyttjades för enklare "hardware"-komponenter. På initiativ av biståndskontoret kopplades åter en lokal konsult in (Brian Egner), något som så småningom ledde till ett genombrott rörande utbildningsfrågorna. Kapaciteten på utbildningsidan utökas nu successivt bl a med hjälp av en svensk

institutionell konsult. (SIPU).

Botswana är i många avseenden speciellt i kretsen av svenska samarbetsländer. Utvecklingsproblemen är överblickbara och utvecklingsplaneringen närmast exemplarisk. Samtidigt är den ekonomiska situationen mer gynnsam än vad som gäller för flertalet andra afrikanska länder. Härtill kommer en påtaglig öppenhet och pragmatism, bl a i relation till givarna, samt en positiv grundinställning till kritik och utvärderingar. Dialogförutsättningarna är med andra ord (sällsynt) goda. Det hindrar dock inte att de positiva erfarenheterna från dialogen kring det svensk-botswanska utvecklingssamarbetet borde kunna överföras och vara tillämbare också i relation till andra samarbetsländer.


Sten Rylander

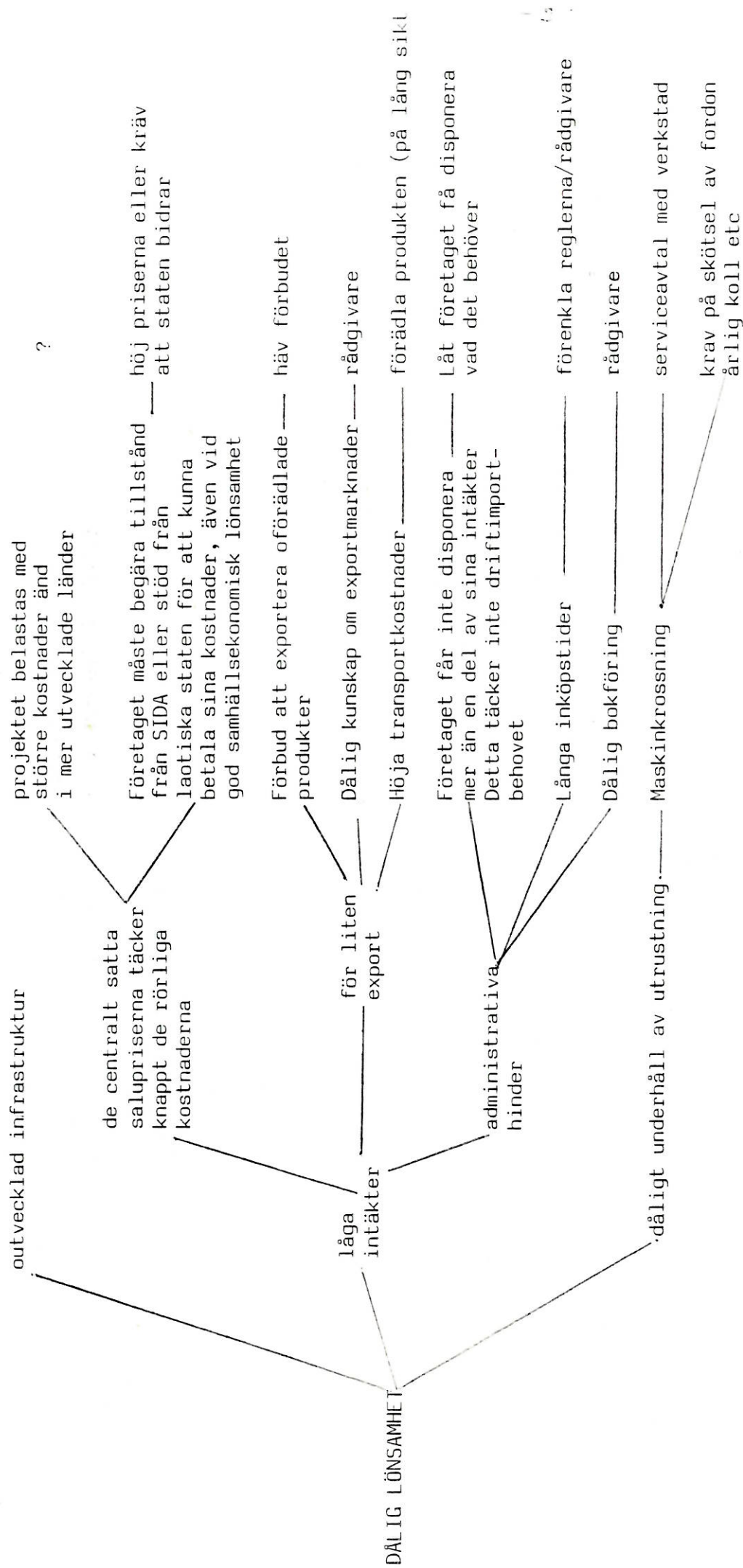
1984 03 06

Kravställande i skogssamarbetet med Laos - ett praktikfall

1. Hösten 1979 tecknades det första insatsavtalet med Laos. Det gällde ett regionalt skogsprojekt i östra Vientiane-provinsen (Muong Mai). Biståndet hittills hade bestått av ett föga planerat importstöd (inklusive entreprenadmaskiner och en verkstad), varför det svenska kravet på en ordentlig beredning och en detaljerad handlingsplan (plan of operation) för projektet väckte förvåning och viss irritation på laotisk sida.

Projektets handlingsplan och budget var relativt detaljerad. Vår kunskap om Laos och skogssektorn var emellertid liten. Det var därför omöjligt att göra realistiska bedömningar av kostnader och intäkter, likaså att definiera och söka förebygga viktiga hinder i projektgenomförandet. Genom en mycket kraftfull insats av biståndskontoret och projektchefen lyckades man i stort genomföra planerna, som bestod huvudsakligen i att bygga upp ett statligt skogsföretag som skulle avverka och plantera skog i sitt revir.

2. Under 1982 utarbetades planerna för fas 2 av projektet. Granskningen av projektförslaget visad att, om kalkylerna höll, företaget egentligen inte skulle behöva något finansiellt bistånd. Ingen trodde emellertid riktigt på intäktskalkylerna, och ännu mindre på att myndigheterna skulle kunna vidta de åtgärder som krävdes för att företaget skulle fungera enligt planerna. Lönsamheten var ett problem. Företagsekonomistk var det en katastrof, på grund av administrativt satta låga salupriser, men även samhällsekonomiskt kunde lönsamheten ifrågasättas, om inte exporten blev omfattande. Problemen kan åskådliggöras i följande figur:



3. I våra diskussioner sökte vi hitta vägar att utsätta laoterna för successivt allt större press att uppfylla sina åtaganden. Genom en genomtänkt projektplan skulle laoterna tvingas vidta nödvändiga åtgärder. Men vilka sanktioner skulle vi tillgripa om laoterna ej fullföljde sina åtaganden? Och skulle vi ha ytterligare krav? I diskussionerna figurerade ett omfattande kravbatteri med olika vikt efter åtgärdens angelägenhetsgrad och svårighet att genomföra. En utebliven åtgärd skulle resultera i en viss sanktion.

4. Bland kraven fanns flertalet av de åtgärder som anges längst till höger i figuren, t.ex;

- upphävande av exporthinder
- exportrådgivare tillsatt
- ändrade priser på skogsprodukter
- ändrade regler för allokering av lokal och utländsk valuta till statliga företag
- serviceavtal med verkstad

Vi märkte dock att vi kommit in i en återvändsgränd. Det är svårt att ställa upp absoluta krav, att utforma sanktionen och - inte minst - genomföra dessa om kraven ej möts. Sverige ställde nog ofta krav i biståndet, men vår vilja att fullfölja kraven är svag, minst sagt. Vi fann att för att utmäta någon form av sanktion måste kraven vara:

- mätbara (många i sig viktiga krav såsom ansvarstagande, utbildningsansträngningen etc är inte mätbara).
- realistiska (Laos måste med stor sannolikhet kunna uppfylla kraven. Först därigenom blir sanktionen möjlig).
- legitima (Laos måste finna det legitimt att vi ställer kraven)

5. Efter hand framstod två av problemen som avgörande. Om de löstes borde projektet ha en god chans att lyckas. För det första måste företaget disponera tillräckligt mycket av sina intäkter för att betala sina kostnader; det gäller både i utländsk och lokal valuta. Det innebär att avsalupriserna måste höjas och reglerna för statsföretagen tillgång till valuta måste ändras. Efter att han övervägt att ställa specifika krav fann vi det smakligare att indirekt tvinga laoterna att ta itu med problemen genom att för varje avtalsår betala en allt mindre del av driftkostnaderna. Redan år två skulle företaget få problem om inte priserna och reglerna ändrades.

6. Det andra problemet var att företaget måste få tillstånd att exportera timmer till Thailand och att det fanns administrativa, och kanske politiska hinder för detta. Kravet på export var mätbart (X m³), nivån kunde sättas så att den var möjlig att nå och kravet uppfattades som legitimt av exempelvis projektledningen. Export var också ett av målen för projektet.

7. Vilken sanktion skulle utlösas om exportmålet inte ~~reddas~~?

Möjligheten att skynda långsamt diskuterades. Man kunde avtala om ett ettårigt stöd till en minimiverksamhet och klargöra för Laos vilka förutsättningar som måste vara för handen för att stödet skulle kunna utvidgas. Därigenom slapp man en situation då Sverige lovar ett belopp för en längre period och sedan måste utdöma bötesbelopp. Huvudinvändningen mot detta förslag var att det var administrativt mycket krångligt (och hur skulle besluten delegeras från regeringen och styrelsen?).

8. Slutresultatet blev en kompromiss. Vi tog fasta på önskvärdheten av en positiv sanktion, dvs projektet skulle få mer pengar under förutsättning av att man uppfyllde kravet på export. Den svenska insatsen kunde ganska lätt delas i två delar. Knappt hälften bestod av driftstöd och vissa initiala mindre investeringar. Resten av insatsen skulle finansiera en utbyggnad av avverkningskapaciteten. Avtalet formulerades så att X mkr ställdes till Laos förfogande och därav utgick Y mkr för vissa specifika investeringar under förutstättning av att exportkravet uppfylldes.

9. Hur reagerade laotierna? Självklart protesterade de (utom projektchefen som underhand stödde oss) men man hade svårt att argumentera emot. Jag tror att i och med att våra krav blev mer projektspecifika var det lättare för laoterna att acceptera dem. Troligen hade det varit mycket svårare att få igenom explicita krav på att ändra prissättningen inom skogssektorn. Jag tror också att det hade varit omöjligt att med framgång få igenom liknande krav 1978-79. Vår kunskap var då för liten och - inte minst - vi hade då inte byggt upp något förtroendekapital hos laoterna.

SIDAS STRATEGI FÖR LANDSBYGDSUTVECKLING (SLUV) OCH FALLET SRI LANKA

1. Bakgrund

Nedanstående är ett sammandrag av ett papper Daniel Asplund skrev för ett seminarium om landsbygdsutveckling. Det behandlar dialogen i ett landsbygdsutvecklingsprogram i distriktet Matara på Sri Lanka.

2. Matara Fas 1

a) Distriktet

Matara-distriktet ligger på låglandet vid kusten, söder om Colombo och har omkring 700 000 invånare. Det är föga urbaniserat, men har en "semi-urban" prägel utefter den tätt befolkade kustlinjen.

Distriktet saknar speciellt utmärkande naturresurser. Jordbruk, ris, gummi och te tillsammans med relativt blygsamt skogsbruk och fiske utgör huvudsysselsättningen för befolkningen. De flesta har mycket små jordlotter: 10 % av "egendomarna" ger avkastning över den officiella "fattigdomslinjen". Helt landlösa hushåll är få. Arrendebbruk är inte något dominerande insalg. En mycket stor del av jordbruksarbetet utförs av lönearbetare där andelen kvinnor är betydande.

Det finns ett mindre antal te-plantager, förstatligade, med en fast knuten arbetarbefolkning. Flertalet av dessa är statslösa tamiler. Industrisektorn är svagt utvecklad, medan andelen sysselsatta inom handel och service är ovanligt hög.

Distriktet har goda kommunikationer och är så nära till Colombo att många familjer får sin huvudinkomst från arbeten i huvudstaden. Social service är väl utvecklad. Utbildningsstandarden, väl över det nationella genomsnittet. Arbetslösheten, särskilt bland utbildade ungdomar är hög.

b) Det svenska stödet

Det svenska stödet avsåg ett s k Integrerat Distriktsutvecklingsprogram (IRDP). Som i andra IRDPs utgjorde Ministry of Plan Implementation den svenska motparten. Programmet förbereddes under medverkan av svenska konsulter under 1978 och avtal ingicks om ett tre-årigt stöd från 1979. Målen för Fas 1 var desamma som för övriga IRDPs nämligen:

- resurstillväxt
- stöd till icke-jordbruksinriktade entreprenörer, ökning av inkomster för de direkta producenterna inom berörda sektorer
- bidra till allmänt ökad standard
- öka det folkliga deltagandet genom enskilda organisationer och existerande lokala förvaltningsorgan

Målgruppsdefinition. och fördelningsaspekter saknades helt och problemanalysen var bristfällig. Tidsperspektivet var kort - 3-4 år. Liksom i andra IRDPs kom det svenska stödet i huvudsak att spåda på övriga resurser till medverkande fackministeriers

ordinarie distriktsprogram. "Integrationen" stod i huvudsak för det faktum att flera delprojekt genomfördes samtidigt av olika myndigheter, med ingen eller ringa samordning.

De sektorer som stödet avsåg var ganska traditionella (jordbruksrådgivning, utveckling av små te-egendomar, bevattningsanläggningar, boskapsskötsel, vägar, fiske, hälsovård och utbildning). Utformningen av delinsatserna var på det hela taget mycket konventionell och i linje med fackministeriernas normala program. Under de senaste åren lades därtill skogsplantering, stöd till "home-gardening" inriktat på exportgrödor, stöd till lokala föreningar för små byprojekt och ett kvinnoprogram. En utländsk rådgivare knöts till det centrala MPI - ingen rådgivare var fast stationerad i distriktet. SIDA och bk:s roll i den fortsatta, mera rullande planeringen och uppföljningen av programmet var starkt begränsad.

c) Erfarenheter

Någon heltäckande utvärdering har inte gjorts, men följande grova slutsatser kan dragas:

- Resurstillväxt: Positiv effekt kan konstateras för 6 av de totala 12 komponenterna, framför allt vad gäller vägar, hälsovård och yrkesutbildning.
- Utjämnning: Sammantaget torde betydligt mindre än 40 % av för delarna ha gått till de 40 % fattigaste. Inte minst jordbruks- och boskapsutvecklingsinsatserna gynnade de bättnes tällda.
- Kvinnor: Man kan inte konstatera några direkta negativa effekter, men inte heller några avgörande positiva.
- Folkligt deltagande: På det hela taget har föga gjorts, och än mindre kan resultat skönjas. Mot slutet av projektperioden inkluderades dock ett par komponenter - lokala projekt via enskilda organisationer. Erfarenheterna har varit relativt goda stöd till lokala organisationer som i varje fall har ett folkligt innehåll.
- Monitoring och utvärdering: Rapporteringen i huvudsak ekonomisk, och även den föga utnyttjad av t ex bk. Inga försök att följa och mäta effekterna av de olika insatserna. Ingen grund lagd för kommande utvärderingar.
- Korruption: Vid närmare granskning uppstår starka misstankar om förskingring och missbruk, i rimlig skala. Än mera uppenbara var "undue influence" från lokala politiker m fl vid val av delprojekt, och projektområden, (vägar, broar, elektrifiering etc.).

Som helhet gick programmet och stödet mot sitt slut med växande otillfredsställelse både på SIDA och inom det ansvariga ministeriet, MPI.

3.

Fas 2 - beredningen

När en eventuell fortsättning aktualiserades stod det klart att det inte kunde bli tal om en upprepning av Fas 1. Erfarenheterna var klart otillfredsställande och SLUV låg sedan länge klar och godkänd som riktlinje för framtida satsningar inom landsbygdssektorn.

Olyckligtvis brast det kraftigt i kommunikationen med Sri Lanka som på ett alldeles för sent stadium fick de nya signalerna helt klara för sig. Sri Lanka förbereddes ett projektförslag på traditionellt vis, utan beaktande av SLUV. Detta förslag skulle granskas och bedömas av en Appraisal Mission hösten 1982.

Missionen utrustades med en uppdragsbeskrivning som mycket nära återspeglade anvisningarna i SLUV. därtill betonades vikten av "institutions-byggnade", d v s att en ny projektperiod skulle sträva efter att utveckla modeller för decentraliserad planering och genomförande av landsbygdsutvecklingsprojekt.

Missionen möttes av ett hastigt hopsnickrat projektförslag med ett 20-tal delkomponenter, inbördes utan någon egentlig relation och var för sig utan eller med svag målgruppsinriktning. Missionen beslöt modifiera bedömningskriterierna enligt följande:

1. Projektförslagen bedömdes utifrån teknisk-ekonomisk lämplighet, utifrån deras potential att bidra till resurstillväxt, och ur fördelningssynpunkt.
2. Målgruppen definierades i princip som de omkring 60 % av distriktets befolkning som är berättigade till ransoneringskort ("under fattigdomslinjen"). Inom denna vida grupp urskiljdes särskilda undergrupper som t ex:
 - ensamstående kvinnor
 - handikappade
 - fast bosatta plantage-arbetare
 - familjer i isolerade områden.

b) Resultatet

Av de ca 20 föreslagna komponenterna kvarstod efter granskningen 8, flertalet mycket blygsamma ifråga om investeringar. Till de avvisade komponenterna hörde större delen av jordbruksinsatserna, vägbyggnad, fiske, boskap, bevattning och fortsatta industriförbättringar inom te-sektorn. Flertalet föll på utjämningsmålet, andra på tekniska brister och ifrågasatt uppfyllande av resurstillväxtmålet. De 8 komponenterna föreslogs bli utgångspunkten för ett långsiktigt program. Till de 8 komponenterna lades särskilda insatser avseende distriktsplanering, uppbyggnad av lokal förvaltning och folkligt deltagande. Dessa komponenter skulle menade missionen, kunna bidra till att kompensera bristerna i det inledande programmet, inte minst vad gällde problemanalys, integrerat angreppssätt, mera ingående och realistisk målgruppsdefinition samt deltagandeaspekter. De strikta fördelningskriterierna och målgruppsinriktning förväntades kunna modifieras i ljuset av de första 2-3 årens erfarenheter och resultaten från de tre "institutionella" och experimentella komponenterna. I enlighet med SLUV underströks behovet av ett långsiktigt perspektiv (8-10 år).

4. Reaktionerna

Sri Lanka

Sri Lanka ansåg sig med rätta vara illa förberett för den kraftiga omsvängningen av SIDAs policy från *laisses-faire* till klar målgrupps- och utjämningsinriktning. De avvisade ganska bestämt målgruppsresonemanget, pekade på vad man ansåg vara bristen på tunga och "produktiva" investeringskomponenter och ställde sig negativa till det långa tidsperspektivet. Man ställde sig också tveksam till de antydningar till "innovativa" institutionella arrangemang både vad gäller planering, genomförande och de föreslagna komponenterna för utveckling av lokala förvaltning och folkligt deltagande.

b) Appraisal Mission

Missionen var själv något chockad av effekten av den relativt strikta tillämpningen av SLUV. I ett längre avsnitt i sin rapport diskuterar den svårigheterna att applicera den i ett land med en så pass ojämlik social och ekonomisk struktur som Sri Lanka, och de motsättningar i strategin själv som därvid blottas. De viktigaste motsättningarna gäller jämlikhetsmålet och förväntningarna på en bred ansats för att utveckla den ekonomiska potentialen i ett geografiskt område.

Den andra huvudmotsättningen avser utjämningsmålet och målet/medlet "folkligt deltagande". Motsättningen är särskilt tydlig eftersom det i Sri Lanka inte är någon brist på lokala enskilda organisationer långt ner på gräsrotsnivå. Däremot är flertalet mer eller mindre direkt kontrollerade av lokal elit.

Det är uppenbart att konflikterna skulle ha blivit mindre antagonistiska om Sri Lankas egen "strategi för utveckling" i varje fall officiellt stått mera i samklang med de svenska målen. Som framgått var och är detta inte fallet.

Missionen diskuterar ett antal möjliga alternativ för att lösa dessa centrala problem.

1. Att, som i den föreslagna insatsen (fas 2) bibehålla strama utjämningskriterier och målgruppsinriktning. Med en grundlig problemanalys och målgruppsidentifikation skulle ett sådant program mycket väl kunna bli "multisektoriellt" men skulle i fallet Matara tvingas lämna en stor del av de traditionella produktiva sektorerna utanför. Programmet skulle bli ganska snävt och finansiellt begränsat. Flera andra ambitioner i SLUV, t ex folkligt deltagande via existerande organisationer skulle inte kunna fullföljas.
2. Uppmjukning av utjämningskriterierna, t ex genom att höja "målgrupp-taket", eller genom att ersätta "jämnare inkomstfördelning" med begreppet "icke starkt försämrade inkomstfördelning" eller med ett standardhöjningsbegrepp i absoluta tal.

3. En "en-sektoriell approach" av den typ som förbereds inför ett planerat SIDA-stöd till ett annat IRDP (Badulla). Där gäller det ett stöd till social infrastruktur som ganska automatiskt kan förväntas ge den fattigaste delen åtminstone proportionell andel av fördelarna, och med betydande potential att ge än mer. Man undviker med andra ord insatser i sektorer/projekttyper där den redan existerande resursfördelningen kommer att styra fördelningen av framtida projektresultat.
4. Missionen rekommenderade också SIDA att göra en översyn av Strategin, i första hand för att utarbeta riktlinjer för hur målkonflikter av denna typ ska lösas.

c SIDA

Utåt har SIDA ställt sig bakom Missionens slutsatser. SLUV skulle appliceras, men en viss flexibilitet i de fortsatta diskussionerna borde bibehållas. Strategin skulle granskas och möjligheterna att utarbeta och förankra tillämpningsföreskrifter skulle undersökas.

Internt har dock reaktionerna varit mycket varierande. Redan när uppdragsbeskrivningen för Appraisal Mission skrevs var det många som menade att den var helt "orealistisk", att den övergripande målgruppen måste bestämmas i vidare termer och att utjämningsmålet inte kunde få en så central roll i bedömningen. Reaktionerna sedan Missionens rapport publicerades har på flera håll varit våldsamma. Den har tagits till intäkt för att SLUV är fullständigt oanvändbart som instrument och styrmedel, och att den omöjliggör varje "verklig" insats på landsbygden i flertal av SIDAS mottagarländer. De projektförslag som Missionen identifierat har bespottats som välmenande men obetydliga och att de föga har att göra med en "utveckling" av betydelse för Matara-distriktet. Oron över växande reservationer inom landramar och en renaissance för "trickle down"-evangeliet återspeglas tydligt i dessa synpunkter.

Andra tog slutsatserna med större ro - och kanske mera förvånade över att många blev så förvånade. Syftet med LUV är ju just att ge riktlinjer och kriterier för beredning och bedömning av landsbygdsprojekt i något så när operationaliserad linje med de övergripande biståndsmålen. Projekt som inte är utformade eller inriktade på att nå dessa mål bör naturligtvis inte godkännas. I länder där social struktur och övergripande policy och strategi inte befrämjar uppfyllande av målen såsom de lagts fast i SLUV kan man inte heller räkna med att svenskt stöd blir oproblematiskt, eller ens kan komma till stånd. Att denna diskussion inte kommit igång tidigare beror främst på att SLUV sällan ställts på några egentliga prov, d v s i själva verket inte applicerats konsekvent.

5. Den fortsatta dialogen med Sri Lanka

Under de segdragna och fortsatta diskussionerna kring ett fortsatt stöd har några kompromissartade lösningar och förtydliganden föreslagits från svensk sida.

- a) Målgruppsgränsen har "officiellt" höjts till 60 % av befolkningen. Utöver denna har lagts särgruppen "plantagearbetare", vars inkomstnivå ofta ligger över "fattigdomsgränsen" men som i andra stycket lever under mycket svåra förhållanden.
- b) Stora försök har gjorts för att övertyga Sri Lanka om att målgruppsinriktning inte utesluter "produktiva" investeringar, vilket varit deras stora bekymmer. Tvärtom finns redan i det föreslagna programmet ett bra exempel på en sådan komponent (plantage-rehabilitering - som ger ökad och jämnare sysselsättning - koppad till förbättringar av bostäder och social service för plantagearbetarna.) Med en problemanalys, resursinventering och målgruppsidentifiering ska flera sådana komponenter inte vara omöjliga att ta fram under programmets gång.
- c) Jämlikhetsmålet har omformulerats på följande sätt: "Det sammanlagda programinnehållet ska vara sådant att det inte är troligt att det försämrar den relativa fördelningen av inkomster, tillgång till social service och makt mellan målgruppen och övriga sociala kategorier i distriktet".
- d) Delprojekt som måste betraktas som vitala för distriktets hela ekonomiska utveckling, men som kan förväntas få negativa fördelningseffekter för målgruppen i det område där det genomförs kan inkluderas, men endast om särskilda insatser görs som kompenserar de drabbade hushållen för denna förlust.
- e) Lokala enskilda organisationer accepteras som samarbetspartners trots att de uppenbarligen inte i första hand representerar den föreslagna målgruppen. De resurser som ställts till förfogande kommer dock att vara omgärdade av kriterier som ska garantera att målgruppen erhåller åtminstone sin proportionella andel av dem.

x x x x x x x x x x x x x x x x x

Efter sällsynt "öppenhjärtliga och kamratliga" diskussioner accepterade de lankesiska myndigheterna de svenska kraven. Klart är dock att de gjorde den under tvång. Myndigheterna är uttalat ointresserade av målgruppsinriktning även som begrepp - det strider mot regeringens uttalade syfte med IRDP. En extra känslig fråga är plantagearbetarna (tamilerna). I slutändan höll förhandlingarna på att stranda på den frågan.

De närmaste åren får visa om det går för Sverige att tvinga fram en annan fördelningspolitik i projekten än vad regeringen i övrigt driver.

S I D A
Ekonomibyrån
K.Markensten/EL

1984-03-09

1(6)

PM

VEM FÖR DIALOGEN?

Denna promemoria är avsedd att ingå i underlaget för det seminarium om "dialogen" som SIDA anordnar 15 - 16/3 1984.

Frågan i detta papper är inte dialogens innehåll utan vem som för dialog med vem och om vad.

Följande förenklade schema kan uppställas:

Sverige

Regering

Statssekreterare

Verksledning SIDA

Ambassadör

Bkc

Programme officer

(Fälstanställda)

Byråledning sektorbyrå

Projektansvarig sektorbyrå

Konsulter

Dialog om

Nationell politik

Sektorpolicy

Projektutformning

Mottagarland

Regering

Statssekreterare

Generaldirektör

Projektchefer

Projektanställda

De olika boxarna kan samverka i ett stort antal kombinationer. Ändå utgör schemat naturligtvis en förenkling. Exempelvis har bara tre nivåer i dialogen valts, och uppdelningen på mottagarlandssidan kan göras mycket mera verklighetstrogen.

Ett skäl att inte göra uppdelningen alltför noggrann på mottagarlandssidan är att dialogen väl så ofta mera är en monolog. Denna fråga skall dock inte diskuteras här. I stället skall en genomgång göras utifrån uppdelningen på den svenska sidan på olika aktörer.

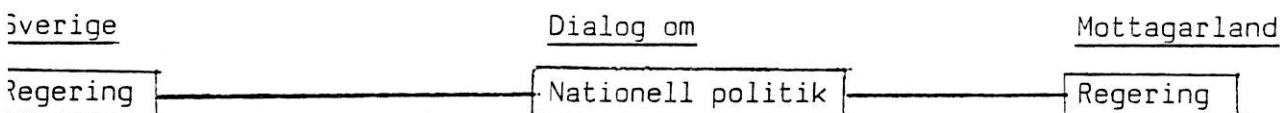
1 Regering

För den svenska regeringen dialog med mottagarlandet?
I så fall med vem och om vad?

Regeringen in pleno för naturligtvis ingen dialog annat än i den tunnade formen att man fastställer förhandlingsinstruktion med eventuella villkor inför förhandlingar eller fattar andra regeringsbeslut av betydelse för biståndet.

Dock kan enskilda regeringsmedlemmar, främst utrikesminister och statsminister, föra en dialog i biståndet. Ett exempel är att Olof Palme enligt tidningarna ställt demokratisering som villkor för fortsatt svenskt bistånd till Nicaragua. Denna fråga kan då ha diskuterats mellan regeringscheferna i givarlandet och mottagarlandet.

Detta fall kan sägas vara ganska renodlat enligt följande schema:



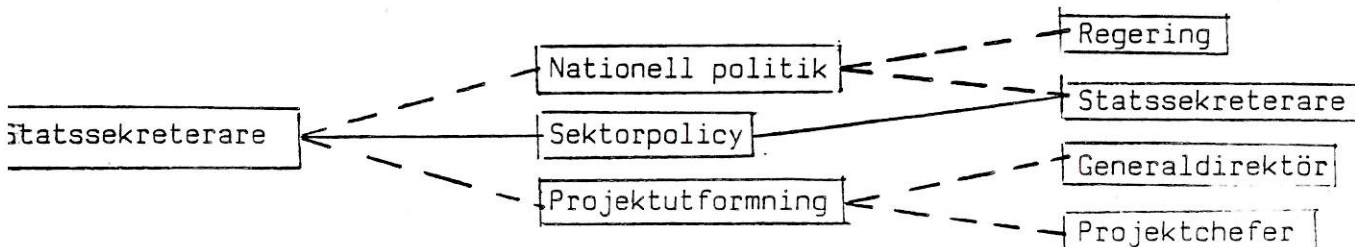
Representanter för svenska regeringen talar nästan enbart med representanter för mottagarlandets regering och man talar företrädesvis om nationella politiska frågor såsom i exemplet ovan.

När man beger sig längre ner i hierarkin blir det emellertid mer komplicerat.

2 Statssekreterare

Statssekreteraren för biståndsfrågor uppträder i dialogen oftast som ledare av förhandlingsdelegation vid regeringsförhandlingar om biståndsavtal eller vid förhandlingsliknande konferenser. Också andra dialogtillfällen förekommer, exempelvis när biståndsansvariga från mottagarlandet besöker Sverige.

I rollen av förhandlingsledare ser schemat troligen ut så här:



Förhandlingstillfällena används ofta för att ta upp frågor som inte biståndskontoret inte lyckats få igenom i sina löpande dialog. Det kan vara allt från visumfrågor och bensintilldelning till växelkurspolitik.

Dialogen kan alltså spänna över hela fältet och föras med folk på olika nivåer i mottagarlandet.

I meningen personlig påverkan kommer dock dialogen att föras i första hand med minister eller statssekreterare, alltså motsvarigheten till den svenske statssekreteraren i mottagarlandet. I en sådan mera personlig dialog kan också andra frågor än de strikta förhandlingsvillkoren tas upp. Oftast rör man sig kanske på sektornivå.

3 SIDAS Verksledning

SIDAS verksledning förekommer i stort sett i samma roll som statssekreteraren. Dock kan även SIDAS verksledning utöva en "indirekt dialog" genom att delta i den löpande dialogen som biståndskontoren för.

Verksledningen kan också delta i programsamtal i vissa fall och vid halvtidsgenomgångar.

En regionalt ansvarig avdelningschef på SIDA, som deltar i det löpande landsamarbetet, och som vid sina besök har upprepad tillgång till personer på hög nivå, har stora möjligheter att i dialogens form sätta prägeln på samarbetets utformning i stort.

4 Ambassadör

Vi kommer nu till de som permanent befinner sig i mottagarlandet: ambassadör, bkc, programme officer och fältanställda.

Ambassadören deltar normalt inte i dialogen i någon större utsträckning. Det förekommer dock att ambassadörer, som är väl insatta i biståndet och som har goda kontakter med relevanta ministrar i mottagarlandet, kan delta aktivt som dialogförelare. De frågor som då tas upp ligger troligtvis närmast gruppen "sektorpolicy".

5 Biståndskontorschef

Biståndskontorschefen har naturligen en nyckelroll i dialogen. Han kan agera på samma områden som statssekreteraren (se figur sid 2) och föra dialogen med samma motparter. Till och med förekommer i vissa fall dialog mellan projektanställda och biståndskontorschefen.

Biståndskontorschefen förutsätts ha täta kontakter med statssekreterare, generaldirektör och handläggare i det biståndssamordnande ministeriet. Dessutom bör bkc ha kontakt med ansvariga för insatser inom olika sektorer, både vid ministeriet och på projektnivå.

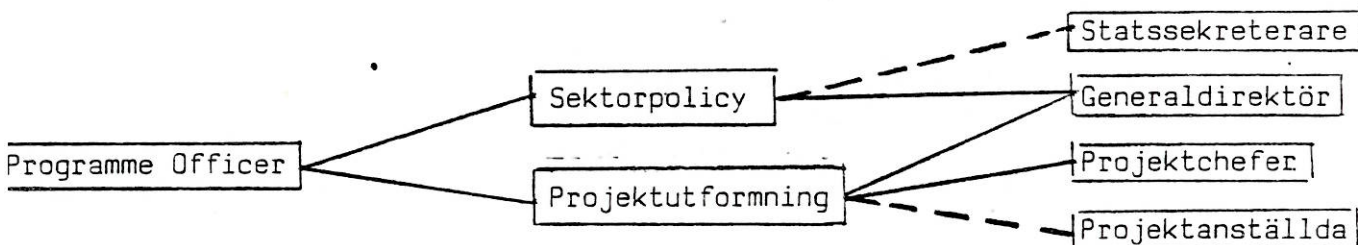
Oftast torde bkc:s dialog röra sig om projektutformningen. Frågor om sektorpolicy kan komma in, men troligtvis främst vid särskilda tillfällen såsom vid sektorgenomgångar, programsamtal, förhandlingar och motsvarande.

Beroende på kontaktnät och förtroende kan biståndskontorschefen via informella kontakter i mottagarlandet ha ett större eller mindre inflytande utöver det mera formaliserade dialogförandet.

6

Programme Officer

En programme officer har kanske följande kontaktnät:



Programme officer har troligtvis inte så mycket att säga till om beträffande den nationella politikens utformning. Huvudsakligen för han/hon dialogen troligen med generaldirektör/projektchef. Detta beror naturligtvis på landets storlek etc. En Programme officer hinner normalt inte heller tala särskilt ofta med projektanställda och bör inte ha tid att göra det.

En Programme officer som kan sitt ämnesområde och som verkar i ett "svagt" land, har stora möjligheter att i dialogens/monologens form vara med och kraftfullt påverka både projektutformning och sektorpolitik i landet. Programme officer har också, till skillnad från bkc, tillräckligt med tid att ägna sig åt att driva igenom sin uppfattning.

7

Fältanställda

Med fältanställda jämföras konsulter som arbetar lång tid i mottagarlandet vid ett projekt.

De fältanställda borde egentligen inte tas med i det här sammanhanget, eftersom de är underställda mottagarlandet och inte kan föra biståndsgivarens dialog. Emellertid finns dialogliknande tillfällen, där de fältanställda företräder "svenska" värderingar och åsikter på motsvarande sätt som t ex en Programme officer gör i dialogen.

Särskilt tydligt är detta beträffande s k skvadrar, alltså koordinatörer och motsvarande i mottagarlandets ministerier som har till uppgift att samordna svenskstödda projekt och härigenom avlastar biståndskontorens arbete. Dessa fältanställda har ibland en slags dubbelroll och kan därigenom föra en dialog.

En sådan dialog kan bli synnerligen effektiv, eftersom den som för dialogen också har möjlighet att svara och se till att det blir utfört.

Annorlunda uttryckt: En koordinatör för ett projekt, som sitter i ett mottagarlands ministerium, och som har biståndskontorets och sin överordnandes förtroende, har mycket stor makt att genomföra vad han/hon tycker är riktigt.

8

Byråledning sektorbyrå

Ytterligare en gruppering av aktörer kan urskiljas: sektorbyrå och till sektorbyrå knutna konsulter. Dessa skall i första hand företräda fackområdet och tillse att projekten utformas utifrån "vetenskap och beprövad erfarenhet".

Byråledningen för en sektorbyrå har troligen störst möjlighet att påverka i samband med sektorgenomgångar. Vid en sektorgenomgång tas frågor upp om sektorpolicy och projektuformning. Undantagsvis förekommer också frågor om nationell politik. Kontakterna brukar vara med nivån statssekreterare/generaldirektör och ibland projektchefer.

Hur mycket dialog en byråledning på sektorbyrå för beror på kunskaper och erfarenheter hos den personen, hos biståndskontorschefen, programme officer, projektansvarig på sektorbyrå och på programmets utformning. De fyra svenska aktörerna har en viss maximerad "makt" i dialogen att dela på, och den fördelas då dem emellan.

9

Projektansvarig på sektorbyrå

Den projektansvarige på sektorbyrån kan ha olika roller. En projektansvarig avdelningsdirektör på en sektorbyrå som arbetat på biståndskontoret i landet ifråga och ansvarat för sektorn och som reser till mottagarlandet flera gånger om året, kan delta mycket aktivt i dialogen, framför allt i fråga om projektuformningen.

En nyutbildad mer junior projektsekreterare, som endast varit i landet på en sektorgenomgång och som inte är kunning inom ämnesområdet från början, har mindre möjligheter att delta i dialogen, särskilt om biståndskontoret skulle vara bemannat med en erfaren Programme officer.

En projektansvariges dialog blir till stor del en dialog "genom ombud" i den meningen att det blir biståndskontoret som har att (om de vill?) företräda den projektansvariges synpunkter gentemot mottagarlandet.

10

Konsulter

Konsulter skall inte föra dialog. Denna enkla grundsats motsägs dock av det faktum att konsulter ofta för en dialog.

Detta är naturligt, när det gäller s k närkonsulter till SIDA - exempelvis förutvarande SIDA-medarbetare som åtnjuter stort förtroende och har lång biståndserfarenhet.

Det finns fall där konsulter bedriver dialogen för SIDA:s räkning långt upp på regeringsnivå och sakförhandlar biståndprojekt.

Det förekommer också att konsulter utifrån egna utgångspunkter för en dialog och exempelvis kommer fram till en projektuformning som SIDA sedan inte kan acceptera.

Konsulternas aktionsradie är dock normalt begränsad

Konsulter — — — — — Projektutformning — — — — — Projektchefer

Konsulter är alltså normalt begränsade till att föra dialog om projektutformningen. För de dialog utan SIDA:s förtroende, accepteras helt enkelt inte deras arbete. En ny dialog tas upp.

11 Kommentarer

Mitt eget intryck av genomgången ovan är att det inte är så enkelt att utröna, vem som för dialog om vad.

Man kunde tänkt sig att på högsta nivå talar man enbart om den nationella politiken och på lägre nivå talar man om mindre viktiga frågor.

En viss korrelation finns, men den är inte alls tydlig. Exempelvis kan en fältanställd i ett ministerium påverka på många olika nivåer och i många olika frågor - ibland väl så resultatrikt som exempelvis SIDA:s verksamhet.

Kan man säga något om hur dialogen effektivast skall föras? Slutsatsen är nog att det inge går. Det beror helt och hållet på, tillfälle och person och land och program.

För att ta ett exempel så kunde chefen för SIDA:s lantbruksbyrå utöva stark dialogpåverkan beträffande jordbrukspolitiken i ett antal länder i Södra Afrika bland annat genom att frågan kunde tas upp vid en SADCC-konferens.

När i tiden är dialogen effektivast? Troligtvis är det så att ju tidigare desto mera potent dialog. Exempelvis kan en driftig bkc tillsammans med en lämplig statssekreterare i mottagarlandet prata sig samman om utformning av en verksamhet. Sådana dialoger är troligtvis mer "effektiva" än senare dialogtillfällen under programsamtal och förhandlingar, även om dessa senare förs på en högre nivå. Dock behövs naturligtvis förhandlingar etc för att man skall ha en yttersta sanktion i mera informella dialoger.

Vilka styrmedel har biståndsansvariga myndigheter i Sverige för dialogen?

I praktiken har både förhandlingsinstruktion och instruktioner inför programsamtal - kanske främst de senare - visat sig kunna styra dialogen. Exempelvis har det förekommit att en bkc talat med mottagarlandet om att introducera en ny sektor på sikt. Detta förslag har sedan avvisats i instruktioner hemifrån.

Det viktigast styrmedel för dialogen är dock som bl a diskuterats i samband med Metodhandboken, troligtvis inte de formella papperer. I stället är det den kunskap som biståndsmiljö och biståndspraktik, som de flesta av dem som för dialogen har fått i sig. Denna "internaliserade praxis" är troligen vad som i första hand styr dialogen.